



**“Rendición de cuentas del ejecutivo potosino.
El control sobre los recursos públicos ejercidos en 2009”**

T E S I S

**Que para obtener el grado de
Maestra en Asuntos Políticos y Políticas Públicas**

**Presenta
Claudia Teresa Pedroza Meléndez**



**“Rendición de cuentas del ejecutivo potosino.
El control sobre los recursos públicos ejercidos en 2009”**

T E S I S

**Que para obtener el grado de
Maestra en Asuntos Políticos y Políticas Públicas**

**Presenta
Claudia Teresa Pedroza Meléndez**

**Director de tesis
Dr. Héctor Cuadra Montiel**

A María de los Ángeles Meléndez

Contenido

Índice de ilustraciones	5
Lista de acrónimos y abreviaturas	7
Agradecimientos.....	8
Introducción.....	9
CAPÍTULO I. La división de poderes en la rendición de cuentas y la fiscalización .	15
1.1. De la división de poderes a la accountability	15
1.2. <i>Accountability</i> como rendición de cuentas	20
1.3. Los elementos de la rendición de cuentas.....	24
1.3.1. <i>El actor A</i>	25
1.3.2. <i>El actor B</i>	27
1.3.3. <i>Sobre qué se rinde cuentas</i>	28
1.3.4. <i>Cómo es que se rinde cuentas</i>	28
1.3.5. <i>Consecuencias de la rendición de cuentas</i>	38
1.4. Las dimensiones de la rendición de cuentas	42
CAPÍTULO II. Estrategia de la investigación	47
2.1. Relación de rendición de cuentas de la investigación	47
2.2. Objetivo	50
2.3. Pregunta de investigación	51
2.4. Hipótesis	51
2.5. Selección del caso.....	60
2.6. Técnicas de recolección.....	62
CAPITULO III. Hacia el fortalecimiento de la fiscalización en México	65
3.1. El control interno	65
1982. <i>Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF)</i>	67
1994. <i>Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)</i>	68
2003. <i>Secretaría de la Función Pública (SFP)</i>	70

2012. <i>¿Autonomía del control interno?</i>	72
3.2. La fiscalización superior.....	81
1999. <i>La Auditoría Superior de la Federación ASF</i>	81
2008. <i>La fiscalización superior en el ámbito subnacional</i>	85

CAPITULO IV. La fiscalización de los recursos ejercidos por el Ejecutivo Potosino en 2009

4.1. Antes de la sanción	93
4.2. El control interno en el Estado de San Luis Potosí.....	96
4.2.1. <i>Independencia y autonomía de la entidad</i>	97
4.2.2. <i>Independencia y autonomía del titular</i>	98
4.2.3. <i>Procedimiento de fiscalización</i>	100
4.2.4. <i>Consecuencias de la fiscalización</i>	103
4.2.5. <i>Disponibilidad de recursos</i>	105
4.2.6. <i>Rendición de cuentas de la CGE</i>	107
4.3. La fiscalización externa en San Luis Potosí	110
4.3.1. <i>Independencia y autonomía de la entidad</i>	111
4.3.2. <i>Independencia y autonomía del titular</i>	112
4.3.3. <i>Procedimiento de fiscalización</i>	115
4.3.4. <i>Consecuencias de la fiscalización</i>	118
4.3.5. <i>Disponibilidad de recursos</i>	119
4.3.6. <i>Rendición de cuentas de la ASE</i>	121
4.4. Alternancia política.....	126

Conclusiones y resultados..... 129

Referencias

Anexos **¡Error! Marcador no definido.**

 2.1. *Formato de cuestionario*..... **¡Error! Marcador no definido.**

 3.1. *Respuesta a la solicitud de información número 145,914* **¡Error! Marcador no definido.**

4.0. *Respuesta a la solicitud sobre expediente RESP 57/2011*; **Error! Marcador no definido.**

4.1. *Respuesta a la solicitud de información a la CGE.*; **Error! Marcador no definido.**

4.2. *Respuesta a la solicitud de información a la ASE.*; **Error! Marcador no definido.**

4.3. *Respuesta a la solicitud de información del CE.....*; **Error! Marcador no definido.**

4.4. *Segunda solicitud de información al CE*; **Error! Marcador no definido.**

4.5. *Respuesta a la segunda solicitud de información del CE*; **Error! Marcador no definido.**

Índice de ilustraciones

Diagramas

Diagrama 1.1. Modelo de Rendición de Cuentas.....	23
Diagrama 2.1. Modelo de Rendición de Cuentas de la investigación.....	49
Diagrama 4.1. Proceso de fiscalización de la CGE.....	101
Diagrama 4.2. Procedimiento para nombrar al Auditor	113
Diagrama 4.3. Procedimiento de fiscalización de la ASE.....	116

Gráficos

Gráfico 3.1. Fortalecimiento de la entidad de control interno y sanciones	80
Gráfico 3.2. Fortalecimiento de la ASF y sanciones	90
Gráfico 4.1. Contraste de valores.....	125

Tablas

Tabla 1.1. Principios de la Declaración de México	31
Tabla 1.2. Principios de la Declaración de Zacatecas.....	33
Tabla 1.3. Responsabilidades de los servidores públicos	41
Tabla 1.4. Mecanismos y actores B atendiendo al tipo de RC	45
Tabla 2.1. Variable dependiente	52
Tabla 2.2. Independencia y autonomía de la entidad.....	54
Tabla 2.3. Independencia y autonomía del titular.....	55
Tabla 2.4. Procedimiento de fiscalización.....	56

Tabla 2.5. Consecuencias de la fiscalización.....	56
Tabla 2.6. Disponibilidad de recursos	57
Tabla 2.7. Rendición de cuentas de la entidad.....	58
Tabla 2.8. Valores máximos a obtener	59
Tabla 2.9. Parámetros de calidad	59
Tabla 2.10. Variable interviniente	60
Tabla 3.1. Desarrollo de la SECOGEF al ONA	77
Tabla 3.2. Número de sanciones administrativas por año	79
Tabla 3.3. Desarrollo de la CMHF a la ASF	87
Tabla 3.4. Procesos de sanción iniciados por año.....	90
Tabla 3.5. Denuncias de hechos por año	91
Tabla 4.1. Asignación por eje estratégico.....	95
Tabla 4.2. Independencia y autonomía de la CGE	98
Tabla 4.3. Independencia y autonomía del Contralor	100
Tabla 4.4. Procedimiento de fiscalización de la CGE	103
Tabla 4.5. Consecuencias de la fiscalización.....	105
Tabla 4.6. Recursos de la CGE	107
Tabla 4.7. Rendición de cuentas de la CGE	109
Tabla 4.8. Contraste del valor ideal con el valor de la CGE.....	110
Tabla 4.9. Independencia y autonomía de la ASE.....	112
Tabla 4.10. Independencia y autonomía del Auditor.....	115
Tabla 4.11. Procedimiento de fiscalización de la ASE.....	118
Tabla 4.12. Consecuencias de la fiscalización.....	119
Tabla 4.13. Recursos de la ASE	121
Tabla 4.14. Rendición de cuentas de la ASE	123
Tabla 4.15. Contraste del valor ideal con los valores obtenidos por la CGE y la ASE ...	123

Lista de acrónimos y abreviaturas

ASE. Auditoría Superior del Estado de San Luis Potosí

ASF. Auditoría Superior de la Federación

ASOFIS. Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental

CE. Congreso del Estado de San Luis Potosí

CGE. Contraloría General del Estado

CMH. Contaduría Mayor de Hacienda en el estado de San Luis Potosí

CMHF. Contaduría Mayor de Hacienda de la Federación

COMPRANET. Sistema electrónico de Contrataciones Gubernamentales

CPESLP. Constitución Política para el Estado de San Luis Potosí

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

CPF. Código Penal Federal

CUCEA. Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara.

DHER. Declaración de Principios de Hermosillo

DLIMA. Declaración de Lima sobre las Normas de Auditoría

DMEX. Declaración de México sobre Independencia

DOF. Diario Oficial de la Federación

DZAC. Declaración de Zacatecas

EFS. Entidad de Fiscalización Superior

IFAC. Federación Internacional de Contadores

IFAI. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental

IIA. Instituto de Auditores Externos

IMCO. Instituto Mexicano para la Competitividad

INTOSAI. Organización Internacional de las Entidades de Fiscalización Superior

ISSAI. Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

LASE. Ley de Auditoría Superior del Estado de San Luis Potosí

LFRASP. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

LFRCF. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

LFRSP. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

LOAPE. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de San Luis Potosí

LOAPF. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

LRSPE. Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de San Luis

LSPC. Ley del Servicio Profesional de Carrera

LTAIP. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del estado de San Luis Potosí.

MP. Ministerio Público

ONA. Órgano Nacional Anticorrupción

PAN. Partido Acción Nacional

Par. Parcialmente

PCP. Partido Conciencia Popular

PDM. Partido Demócrata Mexicano

PGJE. Procuraduría General de Justicia del Estado

PMC. Partido Movimiento Ciudadano

POE. Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí

PRD. Partido de la Revolución Democrática

PRI. Partido Revolucionario Institucional

PSUM. Partido Socialista Unificado de México

PT. Partido del Trabajo

PVEM. Partido Verde Ecologista de México

RASE. Reglamento interior de la Auditoría Superior del Estado

RC. Rendición de cuentas

RIC. Reglamento Interior de la Contraloría General del Estado de San Luis Potosí

SECODAM. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

SECOGEF. Secretaría de la Contraloría General de la Federación

SEDESOL. Secretaría de Desarrollo Social

SFP. Secretaría de la Función Pública

SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público

SPP. Secretaría de Planeación y Presupuesto

UAP. Unidades de Auditoría Preventiva

Agradecimientos

A esas personas caritativas que, en estudios previos al curso de esta Maestría, me ayudaron para alcanzar este punto.

A todas aquellas personas que de alguna u otra forma contribuyeron a la culminación de este trabajo.

A María de los Ángeles Meléndez, Víctor Hugo de León Velázquez y José Enrique Reyna Martínez, por acompañarme en los desvelos.

A todos y cada uno de mis profesores de El Colegio de San Luis AC por sus enseñanzas, en especial a los doctores Héctor Cuadra Montiel, José Santos Zavala y Hugo Alejandro Borjas por sus observaciones.

A mis compañeros de El Colegio, Sandra Mata, Cata Torres, Juan José Barrios y a quienes se convirtieron en amigos y colegas: Ivonne Muñoz, Mayra Cadena, Héctor Alonso, Raúl Villafuerte y Janet Cervantes.

Agradezco también a Irma Guzmán Jasso por su colaboración en el llenado del Cuestionario 1, al personal del área de legalidad de la Auditoría Superior del Estado, por las respuestas críticas vertidas en el Cuestionario 2 y a Eladio Acosta por su vocación de servicio.

Finalmente a los Informantes, de quienes por razones de confidencialidad no incluyo sus nombres, de modo especial agradezco al Informante D por los datos proporcionados.

A todos Ustedes Gracias.

Introducción

Se dice que México es un país altamente corrupto, los índices internacionales al respecto no afirman lo contrario, incluso lo ubican dentro de los últimos lugares. Peor aún que exista corrupción, es que no haya consecuencias para tales actos, México también es una nación en la que opera la impunidad, es decir “es el país del no pasa nada.” Desde un enfoque distinto este trabajo aborda ambos temas, por un lado el desvío de recursos públicos, ya que una forma de corrupción distinta a aquella en la que los ciudadanos pagan bonos extras por obtener un servicio gubernamental, es aquella en la que el servidor público utiliza para sí o para otro, los recursos que son en beneficio de los habitantes de un país.

Luego entonces, la vigilancia en el correcto uso del presupuesto estatal es una función esencial en los regímenes democráticos, ya que el uso inadecuado por parte de quienes se encargan de ejercerlo, reduce la posibilidad para que la ciudadanía goce de programas sociales, mejor infraestructura, servicios públicos de calidad, etcétera. De esta forma, es fundamental que el Estado cuente con los mecanismos adecuados que permitan una correcta fiscalización y control en el ejercicio del presupuesto, detectar manejos indebidos e imponer sanciones a quien resulte responsable, que son elementos de la rendición de cuentas.

En este trabajo se considera a la legislación como primer paso para contar con mecanismos de fiscalización adecuados, que tengan como consecuencia sancionar a quien desvía recursos del Estado. Se considera así, ya que de la forma en que la norma se encuentre redactada y los diseños institucionales a que dé lugar, habrá la posibilidad o no de “darle la vuelta” y facilitar el paso a la impunidad. Sin embargo, pareciera que en el ámbito subnacional hay avances, así en el estado de Tabasco se apresó al ex gobernador Andrés Granier por el delito de peculado y en el estado de San Luis Potosí se impuso una sanción administrativa al ex gobernador Marcelo de los Santos Fraga – misma que aún no se hace efectiva- por el desvío de un crédito solicitado al término de su gestión

Esta investigación retoma el segundo caso y busca a partir de él, determinar qué factores influyen para que exista un proceso de sanción en contra de altos funcionarios que desvían recursos. Cabe destacar que se dice proceso de sanción y no sanción, porque en el caso de estudio todavía no existe alguna, se encuentra precisamente en proceso. En tal virtud, las preguntas de investigación son por un lado ¿Cómo es que ocurre el proceso de fiscalización? y Por el otro ¿Por qué se llevó a cabo un proceso de sanción en contra de un alto funcionario estatal que supuestamente desvió recursos? La hipótesis que se espera responda a tales preguntas es “la calidad en la leyes de fiscalización influye para que exista un proceso de sanción. No obstante, la alternancia política es un factor que también influye”

Para lograr el objetivo de la investigación, y saber si la hipótesis responde a las preguntas planteadas, la tesis se divide en cuatro capítulos. En el primero de ellos, se desarrolla la teoría de la división de poderes pues su utilidad contemporánea puede apreciarse en la fiscalización, que se asume como un mecanismo de rendición de cuentas.

Así, la rendición de cuentas se entiende como una relación entre dos actores, en la que uno se obliga a informar y justificar su conducta a otro y este último tiene la prerrogativa de recompensar e imponer sanciones, de tal forma que si la fiscalización es un mecanismo de rendición de cuentas, atendiendo a la división de poderes, el fiscalizado y el fiscalizador no deben concentrarse en el mismo Poder Estatal.

Así también, se desarrollan los elementos de la rendición de cuentas y se describe quiénes son los sujetos obligados a informar y explicar su conducta, quiénes son los entes encargados de juzgar esa conducta e imponer sanciones, el tema sobre el que se rinden cuentas, el cómo es que se rinden cuentas y las consecuencias de la rendición de cuentas. Se profundiza en estos dos últimos elementos ya que mediante el primero, se desarrolla cómo se rinde cuentas sobre el uso de los recursos públicos, para lo cual se esbozan los parámetros internacionales y nacionales de calidad en la fiscalización. En el último elemento de la rendición de cuentas, se despliega el sistema de responsabilidades de los servidores públicos en México, que desvían recursos y las sanciones a que son acreedores por tales conductas. De los elementos de la rendición de cuentas se configuran distintos tipos que se explican en la parte final del capítulo.

En el segundo título se llevan a cabo las aclaraciones con respecto a cómo es que se desarrolla el trabajo. Así, en un primer momento se identifica la relación de rendición de cuentas en que se centra la investigación y el porqué se centra en esos actores. Posteriormente se analizan las variables de la hipótesis planteada y se establece con base en los parámetros internacionales, nacionales y buenas prácticas, los rubros de la legislación de calidad en materia de fiscalización, además de las preguntas que sirven de

guía para determinar si en las leyes y reglamentos aplicables, se encuentran las normas que permitan llevar a cabo una buena práctica.

Los rubros identificados son seis: independencia y autonomía de la entidad, de su titular, el procedimiento de fiscalización, las consecuencias de la fiscalización, la disponibilidad de recursos y la rendición de cuentas de la fiscalizadora. Para identificar si dichos rubros se localizan, se utilizaron como fuentes de información la legislación, revisión hemerográfica, entrevistas, cuestionarios y solicitudes de acceso a la información. El desarrollo de estos rubros y sus aspectos es útil porque permite contrastar el deber ser, con lo que el legislador potosino ha incorporado en las normas de fiscalización, para en un momento posterior contrastarlo con la realidad. Esta investigación aborda sólo de manera somera la aplicación *de facto*.

Por otra parte y considerando que en el ámbito subnacional de un sistema federal como el mexicano, las reformas legales de la federación pueden provocar cambios en las de orden estatal, es que se hace necesario el tercer capítulo. En él se esbozan las modificaciones constitucionales y legales que impactaron a las Organizaciones encargadas de la rendición de cuentas de los recursos públicos. Así, se revisa el desarrollo que tuvo la entidad de control interno desde su creación en 1982 como Secretaría de la Contraloría de la Federación, pasando por la Secretaría de la Función Pública y la intención de que sus funciones terminen en un Órgano Nacional Anticorrupción, que se encuentra en proceso de creación. Por otro lado, se revisa la evolución de la Contaduría Mayor de Hacienda a la Auditoría Superior de la Federación, como órgano encargado de la fiscalización superior de los recursos públicos.

En el cuarto capítulo, se lleva a cabo el contraste de lo esbozado en los capítulos primero y segundo, con la realidad de las leyes potosinas en materia de fiscalización. Se divide en cuatro apartados, en el primero se revisa el proceso por medio del cual el Gobernador del Estado solicitó autorización al Congreso del Estado para contratar un crédito. Se describe, ya que de su ejercicio se derivó la sanción que le fue impuesta. En un segundo momento se revisa la legislación de la entidad de control interno, es decir de la Contraloría General del Estado, a fin de determinar si la hipótesis es verdadera. En el tercer apartado se revisan las acciones tomadas por la Auditoría Superior del Estado respecto de la utilización en el mismo crédito. Finalmente se describe el impacto de la alternancia política en el proceso de sanción que se estudia.

Por último se presentan las conclusiones y los resultados de la investigación. En esta parte se responde a la pregunta de investigación y se explica si la hipótesis resultó ser verdadera y en caso contrario, por qué no resultó. De igual manera se describen los hallazgos que sin ser el objeto de la investigación resultaron de interés, así también se describe el alcance de la investigación y los temas que son susceptibles de continuar bajo escrutinio.

CAPÍTULO I. La división de poderes en la rendición de cuentas y la fiscalización

“...podría ser sobrada tentación para la humana fragilidad,
capaz de usurpar el poder, que las mismas personas
a quienes asiste la facultad de legislar,
a ella unieran la de la ejecución para su particular ventaja...”

John Locke

A través de este apartado se esbozan los conceptos, teorías y modelos que serán de utilidad para el estudio de las sanciones a servidores públicos, razón por la cual en un primer momento se describe el origen y desarrollo del principio de división de poderes, toda vez que su tratamiento constituye uno de los mecanismos más importantes que se crearon con la finalidad de controlar al poder y a los individuos que lo detentan, tema que continúa vigente hasta nuestros días.

En un segundo momento se desarrolla el trabajo en torno a la *accountability*, ya que la utilidad de la teoría de la división de poderes, se materializa en la efectividad de la rendición de cuentas. Así se describe a la rendición de cuentas como la traducción más adecuada de la *accountability*, se describe su significado, sus elementos y sus tipos. Cabe puntualizar que en el apartado relativo a los elementos de la *accountability*, se define la diferencia entre servidor público y funcionario, las organizaciones encargadas de hacer efectiva la rendición de cuentas, la fiscalización como mecanismo horizontal de rendición

de cuentas cuando se trata de supervisar el ejercicio del gasto público y las consecuencias para los servidores públicos cuando sus actuar, en la aplicación del presupuesto, no ha sido el adecuado.

1.1. De la división de poderes a la accountability

Al igual que muchos otros principios políticos que han llegado hasta nuestros días, la idea de limitar el poder del hombre gobernante comenzó a gestarse en la imaginación de los antiguos pensadores griegos y romanos, pero es hasta el siglo XVII en que John Locke esboza ciertos principios como límite del soberano hacia la propiedad de los hombres (2011; 73-87). Tales planteamientos fueron retomados casi un siglo después por Carlos Louis de Secondat, barón de la Bréde y de Montesquieu, quien observó que para preservar la libertad del hombre debían existir ciertas clases de poderes (1995; 103-104).

Aunque, como lo señala Tena Ramírez la división de poderes no es un principio doctrinario logrado de una sola vez y perpetuado inmóvil, sino que se trata de una institución política proyectada en la historia. Desde Aristóteles hasta Montesquieu, todos los pensadores a quienes preocupó la división de poderes, dedujeron sus principios de una realidad histórica concreta, pero hasta antes de Locke y Montesquieu la diversidad de órganos y clasificación de funciones parecía obedecer a la necesidad de especializar las actividades, es decir, una división del trabajo (1998; 211-212).

En efecto, a partir de la época en que vivió John Locke, surge como razón principal dividir el poder e impedir el abuso (Tena, 1998; 212). Este pensador inglés creció y se desarrolló durante los conflictos políticos que se vivieron en Inglaterra durante el siglo XVII, los cuales, de acuerdo a Fix-Zamudio y Valencia, imprimieron a esa nación

definitivos virajes y así, el triunfo del parlamento sobre la corona influyó en la aparición de la filosofía política de Locke (2008; 405-406), ya que posterior a los conflictos escribió en 1681 “Dos Tratados de Gobierno” publicados como anónimos en 1690 (Carlini, 2011; XVIII).

En el primero de esos tratados, “Ensayo sobre ciertos principios falsos”, Locke revira con argumentos de derecho natural¹ a Roberto Filmer y su obra “El Patriarca”. En dicha obra Filmer defiende al rey Carlos I y al absolutismo, niega la libertad e igualdad de los hombres y reconoce como prerrogativa del Rey estar por encima de todas las leyes (Carlini, 2011; XVIII; Fix-Zamudio y Valencia, 1998; 406). En el segundo tratado “Ensayo sobre el Gobierno Civil”, Locke desarrolla los principios a que debía sujetarse el gobierno (Fix-Zamudio y Valencia, 1998; 406).

Así John Locke establece los poderes legislativo, ejecutivo y federativo de la República. El Poder Legislativo debía hallarse en manos de diversas personas, quienes gozaban del poder de hacer leyes. La ejecución de las leyes debía estar conferida a un poder distinto, es decir, al Poder Ejecutivo depositado en uno solo, ya que si se concentraban ambos poderes en la misma persona, se legislaría en beneficio de si mismo. Finalmente, el Poder Federativo tendría el poder de realizar transacciones con cualquier persona o comunidad ajena a la República, no obstante sería difícil separarlo del Poder ejecutivo, por lo que cabría otorgarlo en la misma persona (2011; 87-88).

De tal descripción podemos sintetizar que Locke refiere únicamente una división entre dos poderes: el legislativo y ejecutivo, a fin de que aquellos que realizan las leyes no

¹ Primeros principios de lo justo y de lo injusto, inspirados por la naturaleza y que como ideal trata de realizar el derecho positivo, es decir, el establecido por las leyes (Palomar de Miguel, 1981; 406 y 407).

sean quienes las apliquen y viceversa, con lo cual se limita el abuso de poder. Se podría afirmar que Locke divide las facultades del Ejecutivo en dos, ejecutar las leyes y representar al estado hacia su exterior (federativo). Esto en términos contemporáneos se traduce en las facultades que tiene el Ejecutivo en sistemas presidenciales, como Jefe de Gobierno y como Jefe de Estado, respectivamente.

Por otro lado, como indican Fix-Zamudio y Valencia, la novedad de Montesquieu con respecto a Locke, no así en relación con Aristóteles, consiste en haber distinguido la función jurisdiccional de la función ejecutiva, no obstante que las dos consisten en la aplicación de leyes. Además de que reunió en un solo grupo de funciones las referidas a las relaciones exteriores y las que miran a la seguridad interior, que para Locke las debía realizar el poder federativo y el ejecutivo respectivamente (1998; 215).

En ese sentido, Montesquieu refiere que en cada estado hay tres clases de poderes: el legislativo, el ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. Por el Legislativo, el príncipe o Jefe de Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares, se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo (1995; 104).

Montesquieu también refiere que si el poder legislativo y ejecutivo se reúnen en la misma persona o cuerpo, puede que se realicen leyes tiránicas y se ejecuten de igual modo; si el juzgar no está deslindado del legislativo se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos, y si no está separado del ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor. Entonces para que no se abuse del poder, es necesario que le

ponga límites la naturaleza misma de la cosa (1995; 103-104), es decir, que el poder detenga el poder.

De manera pronta la doctrina de división de poderes llegó a convertirse en un dogma jurídico y político, razón por la cual fue incluido en importantes documentos liberales como la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, la Constitución Federal de los Estados Unidos de 1787, cuyos principios fueron defendidos por Hamilton, Madison y Jay a través de “El Federalista”, documento que a su vez influyó en la constitución del sistema político mexicano y de otros países.

Ahora bien, pese a su rápida expansión hubo críticas las cuales se pueden resumir en tres corrientes: 1. Las que señalan que el poder del estado es sólo uno por lo tanto no se puede dividir (Rousseau) y en todo caso, se hablaría de especialización de funciones (De la Bigne de Villanueva) o distinción de poderes (Schmit), no de división; 2. Aquellas que ven los resultados de los frenos y contrapesos como nocivos (Wilson), pues crean parálisis y conflicto y finalmente 3. Aquellas visiones más modernas que refieren el alejamiento del principio de la realidad (Lowenstein), además de que en ningún país se ha logrado aplicar de manera estricta debido a la complejidad en el ejercicio de las funciones públicas (Fix-Zamudio y Valencia, 1998).

A pesar de las críticas, es importante resaltar la utilidad de la división de poderes como un mecanismo para limitar y controlar el poder del estado y por ende el de aquellos individuos encargados de hacer efectivas dichas atribuciones. Y si bien es cierto que la complejidad de las tareas del estado contemporáneo, ha superado las funciones atribuidas por los teóricos del principio en comento, continua vigente la necesidad de controlar el poder público, requerimiento que ha resurgido y se hace patente mediante nuevos

conceptos y desarrollos teóricos, como la *accountability*. Este tema se aborda en el siguiente apartado.

1.2. *Accountability* como rendición de cuentas

El estudio del término *accountability* como tal y sus implicaciones, “es relativamente nuevo en la literatura” (Millan y Natal, 2008; 68). Entre sus precursores podemos encontrar a Guillermo O’Donell quien se interesó en el tema debido a su ausencia en los países con democracias recientes. Además de que es necesario un sistema de rendición de cuentas como base sólida para la consolidación de la democracia en el largo plazo (López-Ayllón y Merino, 2009; 7).

Entonces se define qué debe entenderse por *accountability*. Con respecto a su traducción Schedler y Márquez coinciden al señalar que este término “no tiene un equivalente preciso en castellano, ni una traducción estable. A veces se traduce como control, a veces como fiscalización, otras como responsabilidad. Sin embargo, la traducción más común y la más cercana es la rendición de cuentas” (Schedler, 2008; 11; Márquez, 2009; 165). De esta manera, en adelante al hacer referencia a *accountability* se entenderá como rendición de cuentas.

Con respecto a su contenido Mark Bovens refiere que *accountability* es un paraguas conceptual que cubre otros distintos conceptos sin embargo su más concisa descripción es la obligación de explicar y justificar la conducta (2006; 8-9). Así pues, Mark Philp, criticando las definiciones de *accountability* dibujadas por la teoría del agente

principal², refiere que A es responsable con respecto a M cuando algún individuo, cuerpo o institución Y, puede requerir a A para que informe y explique o justifique su conducta con respecto a M (2008; 32). Es decir, para Philp, *accountability* involucra a dos actores: el actor Y quien tiene la facultad de exigir de A que informe y explique su conducta M.

Por su parte Schedler refiere que A es responsable frente a B cuando A esta obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones presentes y futuras, para justificarlas, y eventualmente sufrir un castigo en el caso de malas conductas (Schedler, 1999; 17). Es decir, Schedler coincide con Philp en que A esta obligado a informar y justificar sus acciones frente a B, sin embargo, coloca un nuevo componente: A puede ser objeto de sanciones. Esta descripción es coincidente con la idea de Mark Bovens (2006; 8) quien agrega que la obligación de explicar y justificar implica una relación entre un actor y un foro.

Empero la obligación de informar y justificar involucra no sólo proveer información sobre determinado tema, implica la posibilidad de debate, de cuestiones por parte del foro, respuestas por parte del actor y eventualmente un juicio al actor por el foro. El juicio lleva consigo la imposición de sanciones formales o informales sobre el actor en caso de malas actuaciones, o recompensas en una situación contraria (Bovens, 2006; 9). Es decir, tanto Schedler como Bovens, a diferencia de Philp, observan que en esta relación entre dos actores, se encuentra presente la facultad de uno de imponer sanciones al otro derivado de su conducta.

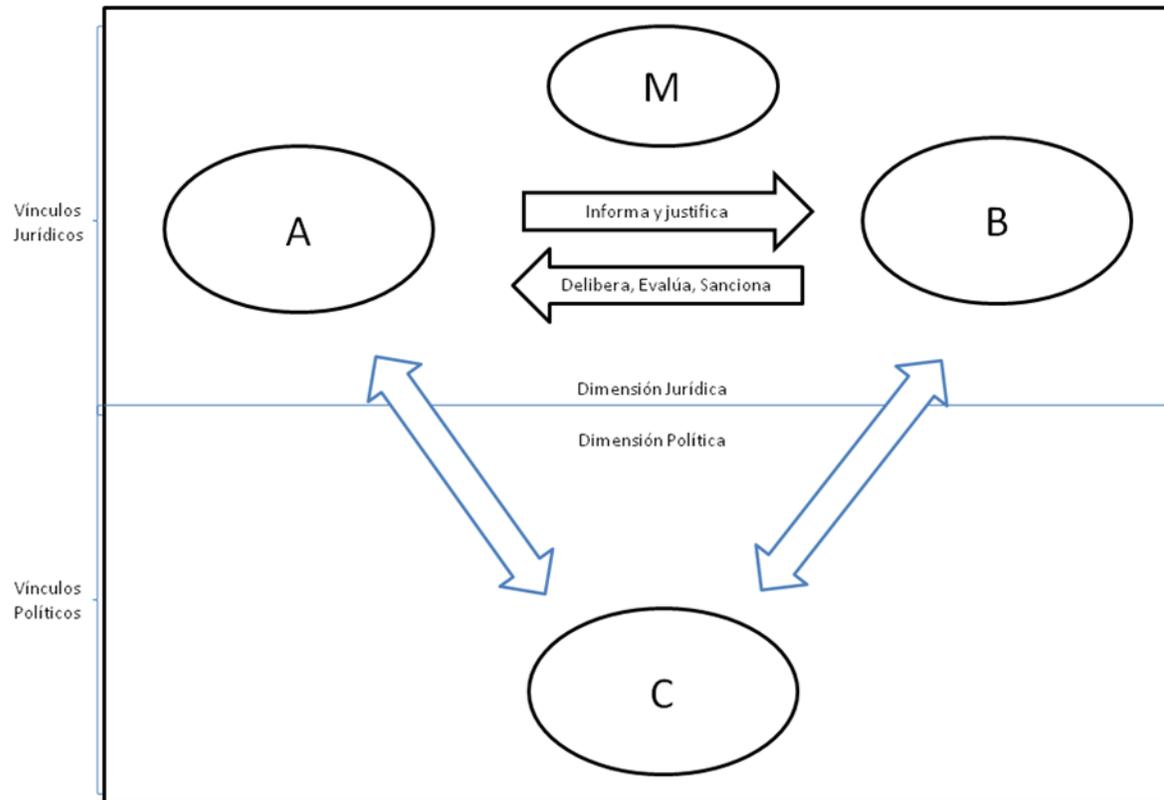
² De acuerdo a Philp dentro de este grupo se encuentra la concepción de James Fearon quien refiere que A, es responsable frente a B si dos condiciones se presentan: primero si A esta obligado a comportarse de algún modo frente a B y segundo, que B tenga el poder concedido por alguna institución formal o informal de sancionar o premiar a A por su actividad (2008; 29).

Por otra parte López y Merino indican que la rendición de cuentas no se agota en una relación entre A y B, sino que supone múltiples relaciones entre A's y B's, mismas que tienen sentido por la existencia de un tercer actor (C) con derechos fundamentales, políticos y sociales (2009; 6 y 7), es decir, los ciudadanos. En ese sentido, la rendición de cuentas también es un ideal democrático que se relaciona con el ejercicio del poder,³ en donde si quien abusa de él no sufre de consecuencias negativas, difícilmente se hablará de democracia eficaz (Crespo, 2009; 112).

En suma la *accountability* puede ser entendida como rendición de cuentas. Esta a su vez se concibe como una relación entre dos actores en la que A está obligado a informar y explicar su conducta a B sobre determinado asunto de carácter público M. En esta relación, B tiene la prerrogativa de juzgar la conducta de A y en su caso imponerle sanciones. Esta relación cobra relevancia en virtud de que los temas sobre los que se rinden cuentas atañen también a los ciudadanos C de determinado territorio. Estos elementos se sintetizan en el siguiente modelo de rendición de cuentas:

³ Crespo refiere que los regímenes democráticos se distinguen de los no democráticos en dos aspectos elementales: el primero es cómo se accede al poder. en los regímenes democráticos hay elecciones competitivas y derechos electorales para los ciudadanos. El segundo aspecto es cómo se ejerce el poder, lo cual remite a la revisión de cuentas (2009; 111-112). Cabría agregar a este segundo punto, la configuración de derechos humanos para los habitantes del régimen y su ejercicio efectivo.

Diagrama 1.1. Modelo de Rendición de Cuentas



Fuente: elaboración propia con base en López-Ayllón y Merino (2009; 6)

De esta forma la rendición de cuentas conlleva tres pilares, es decir, tres maneras para prevenir y corregir abusos: información, justificación y sanciones. Los dos primeros pilares se refieren a que las agencias de rendición de cuentas pueden pedirles a los funcionarios que informen sobre sus decisiones y las expliquen, respectivamente. El tercer pilar implica castigar el comportamiento impropio (Schedler, 2008; 13-14). Entonces como se puede observar, los tres pilares de la rendición de cuentas son el contenido de la relación entre los actores A y B.

Empero del modelo se desprende que para hacer efectiva tanto la obligación de informar y justificar del actor A y la prerrogativa de sancionar del actor B, se requiere de un marco legal que establezca los criterios conducentes a aplicar, al igual se debe tener en

consideración el entorno político. En efecto “la verdadera rendición de cuentas implica necesariamente un marco jurídico y político, es decir un marco de responsabilidad que se desprende, a la vez, de obligaciones legales y públicas; del principio de legalidad y de un propósito democrático” (Lopez-Ayllón y Merino, 2009; 5).

Por lo anterior, se puede afirmar que la rendición de cuentas contiene como elementos los siguientes: 1) un actor A obligado a informar y justificar su conducta en virtud de que ostenta un cargo público 2) un tema de carácter público sobre el cual el actor A informa y explica su conducta, 3) un actor B, ya sea individual o colectivo, que tiene el deber de juzgar la conducta del actor A, 4) la facultad del actor B de imponer sanciones cuando la conducta del actor A no ha sido la adecuada, o bien recompensarle, 5) marco legal y entorno político y 6) al ser una relación que gira en torno a un asunto con carácter de público (M), también atañe a los ciudadanos (C). En el siguiente apartado se desarrollan estos elementos.

1.3. Los elementos de la rendición de cuentas

En este punto surgen diversas interrogantes en torno a la relación de rendición de cuentas pública: ¿Quiénes deben rendir cuentas, es decir quiénes son el actor A? ¿Ante quién se debe rendir cuentas, o sea quién configura el actor B? ¿Sobre qué se debe rendir cuentas? ¿Cómo se rinden cuentas? y finalmente ¿Cuáles son las consecuencias de la rendición de cuentas para el actor A? Y es aquí donde se presenta un problema complejo en el cual hay muchos vigilantes y muchos obligados, sin embargo para responder a tales cuestiones pueden resultar de utilidad las clasificaciones realizadas por Bovens (2006; 15-21).

1.3.1. El actor A

Al tratarse de rendición de cuentas pública, todos los individuos que desempeñan algún cargo o comisión relevante para la consecución de los objetivos de organizaciones gubernamentales, están obligados a rendir cuentas. Por otra parte Bovens refiere que hay muchas organizaciones públicas, por lo cual es difícil saber quien contribuyó y en qué modo en la conducta de una agencia y quién y en qué grado puede ser traído a rendir cuentas. Sin embargo, señala que hay cuatro estrategias para cubrir el problema de *muchas manos*: 1. Corporativa, en la que los cuerpos organizativos operan como actores unitarios, 2. Jerárquica, en donde el proceso de llamar a rendir cuentas empieza en lo más alto, 3. Colectiva, estrategia por medio de la cual se toma a un miembro a rendir cuentas por la conducta de la organización en virtud de pertenecer a ella e 4. Individual, que se observa sobre todo en la fase de sanción y cada individuo se responsabiliza por su propia contribución a la conducta ilegal de la organización (2006; 18-20).

En este punto cabe diferenciar al servidor público del funcionario público, que si bien de acuerdo a Gamboa este último término se pretendió suprimir de la legislación desde 1982, en la práctica se utilizan ambos conceptos para distinguir a los individuos de acuerdo a sus funciones. Se entiende por funcionario la persona que desempeña un empleo de cierta categoría e importancia y por servidor aquel que, independientemente de su denominación, está normado por un régimen de función pública bajo una ley específica de derecho público (Gamboa, 2007, 4-5)

En ese sentido, refiere García Torres que únicamente hay dos clases de servidores los funcionarios que detentan un carácter representativo de los órganos del Estado y los empleados públicos que únicamente concurren a la formación de la función pública, es

decir, participan para que las funciones estatales sean realizadas (2008; 2). Pero se puede afirmar que todos ellos son servidores públicos, por lo cual existe una relación de género a especie entre los términos servidor público, funcionario público y empleado público, siendo el primer concepto el género y los demás la especie.

De igual forma la Constitución Federal Mexicana en su artículo 108 reputa como servidores públicos a todos aquellos que desempeñen cualquier empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso, en la Administración Pública y organismos autónomos, tanto del orden Federal, como de las entidades federativas y el Distrito Federal. Sin embargo, el artículo 110 del mismo ordenamiento refiere como servidores de cierta categoría los Diputados y Senadores, los integrantes de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial, los Procuradores de Justicia, los magistrados y jueces de Distrito, los Consejeros Electorales, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos y los directores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Además de esas dos grandes clasificaciones existen otras más considerando el nivel jerárquico, las funciones que desempeñan, entre otras. Así la normatividad relativa a los trabajadores del estado establece la distinción entre el personal de base, de confianza, por honorarios y eventual. Otros ordenamientos incorporan a Personal de Seguridad. García Escamilla distingue al personal administrativo, niveles de mando medio y superior, nivel de enlace y operativo y personal auxiliar (2007; 18).

Entonces, atendiendo a la jerarquía misma que deriva de la naturaleza de sus funciones, los servidores públicos se pueden dividir en funcionarios y empleados públicos. La categoría funcionarios se subdivide en altos funcionarios, que representan a los órganos

estatales incluyendo a los de elección popular; funcionarios, en donde se incluyen los puestos de Secretarios, Sub-secretarios de Despacho y sus equivalentes en poderes estatales distintos al Ejecutivo. En un punto intermedio se encuentran los mandos medios en donde se incluyen a Directores Generales, De Área, Sub Directores y equivalentes. Dentro de los empleados públicos se puede encontrar al personal operativo, que son los que llevan a cabo las funciones de la entidad pero que no tienen facultades de dirección y auxiliares en donde se incluye al personal de base. Estas categorías al igual que la clasificación de Bovens permiten cubrir el problema de muchas manos y distinguir a quien es factible llamar a rendir cuentas.

1.3.2. El actor B

Continuando con Bovens, todas esas *manos* (actor A) que operan en una democracia constitucional, se confrontan a mínimo cinco diferentes tipos de foros (actor B): 1. Político, en el que fungen como actores B, formalmente los votantes e informalmente los partidos políticos y medios de comunicación. 2. Legal, en el que se encuentran las cortes tanto civiles como administrativas. 3. Administrativo, conformado por foros casi legales con funciones de auditoría, inspección y contraloría. 4. Profesional, grupo al que pertenecen asociaciones de profesionistas sobre todo de escuelas, hospitales, o institutos de investigación y finalmente 5. Social, conformado por organizaciones de la sociedad civil (Bovens, 2006; 15-17).

No obstante, los votantes y los medios de comunicación estarían mejor clasificados dentro del foro social, de igual manera dentro del foro político faltaría incorporar a las cámaras del Poder Legislativo. En efecto, adaptando dicha clasificación a la realidad

mexicana se tiene que de acuerdo al artículo 3º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP), son sujetos encargados de aplicar dicha legislación, es decir son sujeto B, entre otros, las Cámaras de Senadores y Diputados (foro político), la Secretaría de la Función Pública (foro administrativo), las dependencias del ejecutivo (foro administrativo), El Consejo de la Judicatura (foro administrativo), El Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa (foro legal), entre otros.

1.3.3. Sobre qué se rinde cuentas

En cuanto al tema sobre el que se deben rendir cuentas, como ya se mencionaba, una condición es que el actor A tenga la obligación de explicar y justificar su conducta a un actor B. Siguiendo con Bovens, atendiendo al aspecto dominante de la conducta del actor A, los temas sobre los que se pueden rendir cuentas son, la legalidad en la conducta del actor, el profesionalismo de su conducta, la eficiencia de la organización, aspectos financieros (Bovens, 2006; 20), es decir el correcto uso de los recursos públicos. Se rinde cuentas también sobre las promesas de campaña, el respeto a los derechos humanos, la aplicación de justicia, en fin los temas son muy variados, pero tratándose de rendición de cuentas pública, el tema entonces es de interés colectivo.

1.3.4. Cómo es que se rinde cuentas

Dependiendo del tema sobre el que verse la rendición de cuentas será el cómo es que se rinden cuentas, en esta investigación interesa el correcto ejercicio de los recursos público, por lo que es menester abundar en el mecanismo para tal efecto, es decir la fiscalización (Figueroa, 2006; 18). Se entiende por tal “la acción por medio de la cual se evalúan y

revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, razonabilidad y apego a la ley” (Márquez, 2009; 162). De esa manera la fiscalización de los recursos públicos busca que estos sean ejercidos de forma apropiada y en beneficio de los ciudadanos.

A este respecto cabe mencionar que existen distintos tipos de controles: previo si la fiscalización se lleva antes de las operaciones financieras y administrativas, que tiene la ventaja de impedir perjuicios antes de que se produzcan, de lo contrario se trata de un control posterior; interno, que se establece en la institución o departamento, pero debe gozar de independencia funcional y organizativa, en tanto que los órganos de control externo no pertenecen a la institución sujeta a control (Organización, 1998; 5-6).

En ese sentido, Quintana Roldán refiere que hay dos tipos de fiscalización: interna y externa. La primera parte de la idea de autorregulación o auto-restricción de la propia administración pública, contando para su operación con las oficinas de contraloría o de auditoría interna y la segunda, son los mecanismos de rendición de cuentas que realizan *ex post*, es decir, posteriormente, la gestión operativa de las diversas instancias del gobierno (2008; 125-126).

Ahora bien, la principal herramienta para llevar a cabo la fiscalización de la conducta del actor A, son las auditorías del sector público “proceso sistemático en el que de manera objetiva se obtiene y se evalúa la evidencia para determinar si la información o las condiciones reales están de acuerdo con los criterios establecidos” (Organización, 1998b; 4). Los tres principales tipos de auditoría del sector público son: a) auditoría financiera, en la que se determina si la información financiera de una entidad se presenta de conformidad con el marco legal y regulatorio aplicable, b) auditoría de desempeño, en la que se revisa si las intervenciones, programas e instituciones se desempeñan de

conformidad con los principios de economía, eficiencia y eficacia, así como las áreas de mejora y c) auditoría de cumplimiento, en la que se comprueba si un asunto cumple con las regulaciones legales (Organización, 1998b; 5).

Existen parámetros que establecen criterios de calidad en la normatividad que regula la fiscalización en el sector público. Estos criterios están enfocados a garantizar la independencia de la institución fiscalizadora respecto de influencias externas y políticas. Así, en 1977 la Organización Internacional de las Entidades de Fiscalización Superior (INTOSAI), celebraron el IX Congreso del cual resultó la “Declaración de Lima sobre las Normas de Auditoría” (DLIMA), conocida como la Carta Magna de la fiscalización y creada con el propósito de defender la independencia de la auditoría, con respecto de la administración pública (Auditoría, 2009; 9).

Para tal efecto, en la DLIMA se propusieron una serie de principios: 1. Independencia de la entidad de fiscalización, sus titulares y financiera, 2. Relación con el Parlamento como órgano que controla por encargo de este y con el Gobierno y la Administración como sujeto que ejerce el control, 3. Facultades de investigación y periciales para ejecutar sus verificaciones de control 4. Con métodos de control y procedimientos establecidos por ellas mismas, con personal calificado e integridad moral, 5. Con la obligación de rendir informes sobre el resultado de su actividad tanto al Parlamento como al público, 6 Con competencia para controlar las operaciones estatales, los ingresos fiscales, a las instituciones establecidas en el extranjero, empresas de participación estatal, subvencionadas e incluso Organismos Internacionales y Supranacionales.

Posteriormente, en el XIX Congreso de la INTOSAI celebrado en México en 2007, se emitió la “Declaración de México sobre Independencia” (DMEX) con el propósito de impulsar la fiscalización como medio para la mejora de la administración gubernamental y el desarrollo de todos los países, para lo cual se establecieron mediante ocho principios los parámetros de independencia bajo los cuales debían actuar las entidades de fiscalización (Auditoría, 2009; 24). Sus principios y su referencia se pueden observar en la tabla 1.1.

Tabla 1.1. Principios de la Declaración de México

	Texto	Refiere
No. 1°	La existencia de un marco constitucional, reglamentario o legal apropiado y eficaz, así como de disposiciones para la aplicación de facto de dicho marco.	En la legislación se establece el alcance de la independencia de la EFS.
No. 2	La independencia de la Autoridad Superior de la EFS y de los “miembros” (para el caso de instituciones colegiadas), incluyendo la seguridad en el cargo y la inmunidad legal en el cumplimiento normal de sus obligaciones.	La legislación establece las condiciones para designar, reelegir, contratar, destituir y retirar a la autoridad superior de la EFS.
No. 3	Un mandato suficientemente amplio y facultades plenamente discrecionales en el cumplimiento de las funciones de la EFS.	La EFS debe poder auditar el ejercicio de los recursos, la recaudación de ingresos, la contabilidad, la calidad de la administración e información financiera, la eficacia y eficiencia de las operaciones de gobierno, manteniendo su independencia de los Poderes respecto de la elaboración de auditoría.
No. 4	Acceso irrestricto a la información.	La EFS debe acceder a la documentación e información necesaria de manera oportuna, libre, directa e ilimitada.
No. 5	El derecho y la obligación de informar sobre su trabajo.	En la legislación no debe haber impedimento para que se informe sobre su trabajo y deban hacerlo por lo menos una vez al año.
No. 6	Libertad de decidir el contenido y la oportunidad (momento) de sus informes de auditoría, al igual que sobre su publicación y divulgación.	Deben poseer libertad para formular observaciones y recomendaciones, pudiendo aceptar solicitudes de investigación. La legislación debe establecer los requisitos mínimos del informe.
No. 7	La existencia de mecanismos eficaces de seguimiento de las recomendaciones de la EFS.	Debe contar con mecanismos internos de seguimiento a sus observaciones, las del Poder Legislativo y remitir el seguimiento al Poder Legislativo.
No. 8	Autonomía financiera y gerencial/administrativa, al igual que disponibilidad de recursos humanos, materiales y económicos apropiados.	Los necesarios y razonables, pudiendo apelar ante el Poder Legislativo si los recursos no fueron suficientes.

Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, en México, la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental A.C. (ASOFIS),⁴ adoptó tales principios como propios y emitió en 2007 la “Declaración de Principios de Hermosillo” (DHER) con el objetivo de establecer la obligación de las entidades de fiscalización de rendir cuentas a la sociedad y ser sujetas de fiscalización. Así, la DHER agregó a la DMEX el principio número nueve, es decir, “la obligación de rendir cuentas a la sociedad y ser sujetos de fiscalización” (Auditoría, 2009; 34). En 2009, la ASOFIS amplió dichos principios a través de la Declaración de Zacatecas (DZAC), en la cual se estableció la necesidad de transitar hacia organismos de fiscalización superior autónomos (Véase tabla 1.2).

Como puede observarse los principios de la DLIMA, han sido retomados y reconfigurados en las declaraciones subsecuentes, además de que deja libertad de decisión para que cada país configure la entidad que se adapte a las necesidades de su sociedad. Para México, la DZAC considera que el diseño más adecuado son los organismos autónomos. Ahora bien, hay aspectos en que coinciden estas declaraciones, así, en la constitución del país debe establecerse el alcance de la independencia y autonomía de la entidad de fiscalización, cuestión íntimamente ligada con la independencia y autonomía de su titular ya que si se otorga autonomía e independencia constitucional a la entidad, pero la designación y remoción de su titular corresponde a aquellos a quienes vigila, difícilmente su labor será objetiva y técnica.

⁴ Es el organismo mexicano que integra a todas las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, del Distrito Federal y de la Auditoría Superior de la Federación.

Tabla 1.2. Principios de la Declaración de Zacatecas

	Texto	Refiere
Primero	Transición de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) con autonomía técnica y de gestión a organismos constitucionalmente autónomos.	Se deben constituir Órganos Fiscalizadores Autónomos, con presupuesto suficiente y con la obligación de rendir cuentas al Poder Legislativo.
Segundo	Fortalecer la autonomía técnica y de gestión de las EFS mediante reformas legislativas.	En la transición se debe asegurar en la legislación que cuenten con autonomía para decidir su organización interna, funcionamiento y resoluciones.
Tercero	Fortalecer la autonomía de las EFS mediante la seguridad en el cargo de los titulares de las entidades de fiscalización superior.	Los titulares deben gozar de inamovilidad y ampliar a mínimo 7 años la duración en el cargo, siendo prorrogable por el mismo periodo de tiempo. Deben establecerse las causas de remoción.
Cuarto	Autonomía de las EFS en la elaboración, ejecución y seguimiento del programa anual de auditorías.	El programa anual de auditoría no debe ser objeto de aprobación de entes externos, pudiendo auditar en materia financiera, presupuestal, económica, de desempeño, contable y especiales con imparcialidad, neutralidad y objetividad.
Quinto	Fortalecer la autonomía de las EFS mediante el acceso irrestricto a la información en posesión de los sujetos auditados.	Debe contar con atribuciones legales para solicitar y obtener información, certificarla, formular requerimientos, practicar visitas, diligencias e imponer medidas de apremio.
Sexto	Fortalecer la autonomía de las EFS mediante la transparencia y acceso a la información.	Al ser el pueblo el destinatario de los resultados de auditoría, deben mantener acceso irrestricto a la información pública.
Séptimo	Fortalecer la autonomía de las EFS mediante la publicación de los informes de resultados.	Las EFS deben contar con atribuciones para decidir el contenido de sus informes y contar con lineamientos para su elaboración con imparcialidad, neutralidad, objetividad y autonomía
Octavo	Autonomía de las EFS para el fincamiento de responsabilidades administrativas y resarcitorias	Las EFS deben contar con jurisdicción plena para auditar, dar seguimiento a recomendaciones y fincar responsabilidades derivadas de irregularidades.
Noveno	Fortalecer la autonomía financiera y gerencial/administrativa de las EFS	Deben decidir con independencia su organización interna, funcionamiento y resoluciones, su proyecto de presupuesto de egresos, administración de su patrimonio. Su normatividad debe contemplar la forma de contratación de su personal y el perfil.
Décimo	Fortalecer la autonomía de las EFS, mediante la rendición de cuentas a la sociedad y ser sujetos de fiscalización.	Se debe regular el procedimiento de comparecencia de los titulares ante el Poder Legislativo, como máximo dos veces por año. Su fiscalización debe realizarse por despachos externos o por procesos de licitación.
Décimo primero	Fortalecer la autonomía de las EFS mediante la implementación de códigos de ética profesional.	Las EFS deben implementar Códigos de ética profesional y programas de capacitación a sus trabajadores y con ello velar por el buen uso de los recursos públicos.
Gran principio	El pueblo manda, el mandatario obedece, rinde cuentas y se somete a la fiscalización superior.	

Fuente: elaboración propia

Con respecto a la labor de auditoría, la entidad de fiscalización debe poder realizar de manera autónoma sus manuales y sus programas anuales de auditoría, no obstante la legislación debe contemplar los plazos y etapas del proceso, además de que la entidad de

fiscalización debe poder auditar todos aquellos rubros que contribuyan a la eficacia, eficiencia y economía de los procesos y el uso de recursos del ente auditado, para lo cual también debe poder acceder de manera oportuna e ilimitada a la información y documentos del organismo sujeto de fiscalización. Si no cuenta con un mandato amplio y acceso irrestricto a la información del auditado, es probable que la entidad no detecte el ejercicio irregular de los recursos.

Las declaraciones de principios también coinciden en señalar que en la legislación se han de contemplar consecuencias derivadas de la fiscalización tales como observaciones, recomendaciones, la posibilidad de imponer sanciones o bien denunciar a la autoridad competente y darle seguimiento. Si no se establecen consecuencias derivadas de la fiscalización y de qué forma se les dará seguimiento para que se cumplan, podrá detectarse la mala utilización de recursos pero sin que haya sanciones por tales conductas.

Para hacer efectiva la independencia y autonomía, las declaraciones también establecen que se garantice a la fiscalizadora la disponibilidad de recursos financieros suficientes, ya que la suficiencia financiera garantiza por una parte, que la entidad pueda contar con personal bastante y adecuado a fin de realizar correctamente las auditorias y por otra, que la entidad cuenta con recursos materiales suficientes. Finalmente, en un estado democrático la fiscalizadora debe también ser un sujeto obligado a rendir cuentas sobre su actuar, ya que si no tiene la obligación de hacerlo, aumenta la discrecionalidad en su actuar; la fiscalización y sus consecuencias han de regirse por parámetros legales y no ser sujetas a la voluntad de los encargados de la fiscalización.

En ese sentido, existen prácticas ejemplares en cada uno de los rubros mencionados tanto en el orden internacional (Organización, 1998c) como en el

subnacional mexicano (Instituto, 2013). Dar cuenta de dichas prácticas es de utilidad para observar de qué forma en la legislación se garantiza la calidad fiscalizadora. Se describen a continuación, no sin mencionar que en el ámbito internacional se retoman aquellas prácticas compatibles con el sistema político mexicano. Entonces con respecto al primero, es decir la autonomía e independencia de la entidad, la plena autonomía constitucional y tareas de fiscalización durante el ejercicio fiscal en programas de desarrollo social, son prácticas ejemplares (Instituto, 2009; 46)

En cuanto al titular las buenas prácticas contemplan la intervención de más de un actor en su nombramiento, concurso público bajo criterios y condiciones establecidos por la ley y sujeto a evaluación de un jurado independiente y apolítico, no el Congreso (Organización, 1998c; 4-5), lo cual coincide con el procedimiento del estado mexicano de Tlaxcala en el que el Congreso emite una convocatoria y quienes cumplen con los requisitos legales son evaluados en entrevista por un jurado integrado por académicos e investigadores. Por su parte, en el estado de Yucatán se involucra a la sociedad mediante convocatorias emitidas por el Congreso a organizaciones ciudadanas, a fin de que emitan propuestas. De igual forma, es ideal considerar un tiempo de experiencia mínimo en auditoría financiera, control y responsabilidades (Instituto, 2013; 48).

Con respecto al procedimiento de auditoría es ideal trabajar de manera estrecha con el control interno (Organización, 1998c; 8), además de facultar a la fiscalizadora para realizar auditorías de desempeño, elaborar programas detallando objetivos y entidades en función del número de irregularidades, mayor tiempo sin ser fiscalizados o bien por denuncias además de que dichos criterios sean información pública (Instituto, 2013; 49-50). En cuanto al acceso a la información en el procedimiento de auditoría, se considera

como una práctica ejemplar que la entidad de fiscalización reciba copia de las decisiones de gabinete, lo cual ayuda a seleccionar a la entidad sujeta a la fiscalización (Organización, 1998c; 7).

Con respecto a las consecuencias de la fiscalización el Distrito Federal cuenta con un programa de seguimiento a recomendaciones, en tanto que el Estado de México tiene un sistema digital para tal efecto, por su parte en Colima existe la obligación de informar semestralmente y en Campeche, la entidad de fiscalización define las sanciones administrativas, además de la prerrogativa para castigar a las autoridades que no colaboran con sus determinaciones (Instituto; 2013; 51). Por otra parte, la disponibilidad de recursos financieros puede garantizarse de diversas formas, así si la entidad no cuenta con auditores residentes, es deseable contar con auditores de campo y proporcionarles viáticos (Organización, 1998c; 12), o bien que la entidad cuente con un porcentaje mínimo del presupuesto para las labores de auditoría (Instituto; 2013; 47). En cuanto a los recursos humanos es deseable que la entidad posea programas de capacitación al personal (Organización, 1998c; 7) y con servicio civil de carrera (Instituto, 2013; 47).

Por último, en relación a la rendición de cuentas de la entidad de fiscalización, es deseable que informe sobre los hallazgos de auditoría en cualquier momento del año, y en ese sentido, si se trata de apropiación de dinero público, es ideal que se informe a la autoridad competente, además de que publique en internet sus informes (Organización, 1998c; 9). También es deseable que, como se establece en la legislación del Estado de México, sean despachos externos quienes evalúen el trabajo de la entidad de fiscalización o bien cuente con un Consejo Consultivo de carácter honorífico como lo establece la legislación morelense (Instituto; 2013; 52).

Si bien es cierto, estos principios están enfocados en la fiscalización que llevan las Entidades de Fiscalización Superior o externa, no exime que sean útiles para garantizar la calidad de fiscalización interna. De esa manera se establece en el Compendio de Normas Internacionales de Auditoría Gubernamental que los principios de la INTOSAI “no se restringen a las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Al colaborar conjuntamente con otros cuerpos emisores de normas, como la Federación Internacional de Contadores (IFAC), y con el Instituto de Auditores Internos (IIA), las normas profesionales de la INTOSAI pueden ser aprovechadas por los entes responsables de la auditoría interna” (Sistema, 2013; 7).

No obstante, existe debate en cuanto a la designación del titular de la entidad de fiscalización interna en el Poder Ejecutivo. Por un lado, quienes refieren que es prerrogativa del titular del Ejecutivo, ya sea Presidente de la República o Gobernador, nombrarlo y removerlo libremente ya que “la independencia debe ser con respecto a los entes que vigila y audita (...) lo que puede incidir en la objetividad y efectividad de las labores de la contraloría es la autonomía de su titular para decidir la organización interna de la dependencia, los mandos directivos, los contralores internos y su plan de trabajo” (Rios-Cazares y Cejudo, 2010; 165).

Por otra parte, se encuentran aquellos que se inclinan en señalar que tal circunstancia convierte a las contralorías internas en “meros apéndices del Poder Ejecutivo, por sus muy limitadas facultades y competencias, así como por su actuación altamente dirigida y orientada hacia los propios intereses del gobierno” (Quintana, 2008; 125). Tomando en consideración los parámetros de las Declaraciones de Principios y el Compendio, este trabajo toma la segunda postura, es decir, aún el control interno respecto

de la utilización de recursos, debe contar con independencia y autonomía y la mejor forma de garantizarlo es retirar su designación de la línea de mando del ente al que vigila.

1.3.5. Consecuencias de la rendición de cuentas

Finalmente de acuerdo a Bovens la rendición de cuentas trae como consecuencia que la conducta del actor A sea juzgada por el actor B, pudiendo aprobar una cuenta anual, denunciar ante la autoridad competente, condenar públicamente el comportamiento de un servidor público o bien imponer por sí mismo sanciones al actor A (2006; 10). Entonces si nos referimos a la prerrogativa del actor B de imponer sanciones, que a su vez es el tercer pilar de la rendición de cuentas, se debe hacer referencia al sistema de responsabilidades de los servidores públicos.

En México, de acuerdo al Título Cuarto de la Constitución Federal existen cuatro tipos de responsabilidad y de esa manera cuatro esquemas de sanción que se pueden imponer al actor A, a saber: política, administrativa, civil y penal (Gamboa, 2007; Sánchez Cordero, 2002). Por utilización indebida de fondos del estado, la responsabilidad civil no es aplicable.⁵ Así, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan, de modo que un servidor público puede ser

⁵ La responsabilidad civil se considera como “la obligación que tiene una persona de indemnizar los daños y perjuicios que ha causado. Es decir [incurren en ésta responsabilidad] aquellos servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales” (Gamboa, 2007). En este caso la afectación es hacia un particular por lo que este último, es quien debe acudir ante la autoridad judicial o tribunales administrativos a fin de que le sea resarcido el daño ocasionado.

sujeto de varias responsabilidades y sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.⁶

Así pues la responsabilidad política se hace efectiva a través del juicio político, respecto de cierta categoría de funcionarios (Esparza, 2001; 23), estos funcionarios ya han sido referidos en el apartado 1.3.1. Quien declara esta responsabilidad es el Congreso para lo cual una de las Cámaras se convierte en Acusadora y la otra en Juzgadora. El motivo que da lugar a un juicio político es la afectación a intereses públicos fundamentales⁷ y como sanción se impone la destitución si el alto funcionario no ha dejado el cargo, o la inhabilitación para desempeñar funciones públicas en caso contrario. Dada la naturaleza política del ente encargado de imponer la sanción, el juicio político ha sido utilizado más bien como una herramienta para hacer a un lado al adversario, y no como un proceso objetivo para llamar a rendir cuentas a altos funcionarios.

Por otro lado, incurre en responsabilidad administrativa el servidor público cuyos actos afecten la honradez, legalidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión. (Gamboa, 2007; 9). De acuerdo al artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP), cae en ese supuesto cualquier servidor público que, entre otras cuestiones, no utilice los recursos públicos que le fueron asignados, de la forma en la que se señala en la normatividad aplicable. Corresponden a tales conductas sanciones como la

⁶ Tesis Jurisprudencial, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: III, Abril de 1996, Tesis: P. LX/96, Página 128.

⁷ Son intereses públicos fundamentales los señalados en el artículo 7 de la LFRSP, es decir, el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno, las violaciones graves a las garantías sociales, individuales, la usurpación de atribuciones y las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas, presupuestos y leyes que determinan el manejo de los recursos económicos de la Administración Pública Federal.

amonestación, suspensión, destitución, sanción económica e inhabilitación para ocupar cargos públicos. La sanción es impuesta por la entidad de Control Interno y ejecutada por la dependencia a la que se adscribe el servidor.

Es importante señalar que en la legislación en comento, se hace la distinción entre conductas que no causan daños, perjuicios, ni hay un beneficio o lucro, de las conductas que si lo implican y aquellas conductas graves que importan además la destitución, lo cual si bien es un acierto porque no es lo mismo ser sujeto de sanción administrativa por no llegar a tiempo al trabajo, que ser sujeto de sanción por utilizar recursos públicos en beneficio personal. Pero en el tema que nos ocupa, dicha legislación no considera como grave, utilizar los recursos asignados para fines distintos a los que están destinados.

Mención aparte merecen las sanciones económicas que tienen lugar cuando por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la LFRASP se producen un beneficio, lucro o bien se causan daños o perjuicios. En el rubro de las sanciones económicas se encuentran las resarcitorias, que de acuerdo al artículo 51 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) tienen por objeto resarcir el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero, a la Hacienda o al patrimonio de los entes públicos federales. Determinar el monto del daño y al responsable de tal conducta, es una labor que le compete a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) pero su ejecución depende de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Por otra parte la responsabilidad penal implica el deber jurídico de sufrir la pena que recae sobre quien ha cometido un delito (Gamboa; 2007; 9). Sánchez Bringas destaca que se genera por los delitos que el servidor público cometa durante el tiempo de su encargo y conforme a las reglas establecidas en los ordenamientos punitivos respectivos

(2007; 725). De acuerdo a los artículos 223 y 224 del Código Penal Federal (CPF), los delitos que se pueden tipificar por desvío de recursos son el peculado y el enriquecimiento ilícito. Se sanciona con prisión, multa, destitución, inhabilitación y decomiso de bienes, este último aplica sólo para el enriquecimiento. Son encargados del proceso en el que se impone la sanción las Procuradurías de Justicia y el Poder Judicial.⁸ A continuación se esquematiza por tipo de responsabilidad, quién es la organización encargada de imponerla, y la sanción que se impone.

Tabla 1.3. Responsabilidades de los servidores públicos

Tipo de responsabilidad	Motivo	Servidores públicos	Organización que la impone	Sanción
Política	Afectar intereses públicos fundamentales	Los de cierta categoría	Congreso	Destitución e inhabilitación
Administrativa	Afectación a la honradez, legalidad, lealtad, imparcialidad, eficiencia en el desempeño del cargo.	Todos	Contraloría Interna	Amonestación, Suspensión, Destitución, Inhabilitación Económica (multa)
	Afectación a la Hacienda o al patrimonio de un ente estatal.	Todos	Órgano de Auditoría Superior	Resarcitoria
Penal	Comisión de delitos	Todos	Procuradurías de Justicia y Poder Judicial	Prisión, multa, destitución, inhabilitación, decomiso
Civil	Causar una afectación patrimonial a un particular.	Todos	Poder Judicial y Tribunales administrativos	Indemnización

Fuente: elaboración propia.

⁸ Actualmente se transita de un modelo mixto penal hacia un sistema acusatorio adversarial. El primero consta de cuatro etapas: 1. Averiguación Previa, que se lleva a cabo en la Procuraduría de Justicia a cargo del Ministerio Público (MP), es el inicio del proceso, 2. Preinstrucción, se actúa para clasificar el delito y determinar la probable responsabilidad del inculcado, 3. Instrucción, abarca las diligencias practicadas por los tribunales para averiguar y probar la existencia del delito y el responsable y 4. Juicio, el MP precisa su pretensión, el inculcado se defiende y el Tribunal emite sentencia. Estas tres últimas fases se llevan a cabo en los Juzgados Penales del Poder Judicial. Desde 2008 se ha implementado el sistema acusatorio de tres etapas: 1. De investigación, 2. Intermedia o de preparación al juicio y 3. De juicio oral. En la primera, el MP investiga y formula acusación bajo la supervisión de un Juez de Control que revisa el respeto a los derechos de las víctimas y de los procesados, en la segunda se acuerda sobre las pruebas a presentar en el juicio y en la tercera se desahogan las pruebas y se dicta sentencia.

Una vez respondidas a las cuestiones que dieron paso a este apartado se puede decir que no existe sólo un actor A o un sólo actor B, ni un solo tema sobre el cual el actor A tiene la obligación de informar y el actor B la prerrogativa de juzgar, así también el proceso para hacer efectiva la rendición de cuentas es distinto para cada tema. Por lo anterior se puede asegurar que en función de la naturaleza de los actores que exigen cuentas, es decir, si son gubernamentales o no, la relación de rendición de cuentas existente entre ellos y el mecanismo para exigir cuentas, se pueden configurar distintos tipos de rendición de cuentas. Se describen en el siguiente apartado.

1.4. Las dimensiones de la rendición de cuentas

Comencemos esta sección con Peruzzoti para quien la *accountability* tiene dos dimensiones una legal y una política: “La dimensión legal del concepto *accountability* hace referencia a aquellos mecanismos institucionales diseñados para asegurar que las acciones de los funcionarios públicos estén enmarcadas legal y constitucionalmente. El concepto de *accountability* política se refiere, en cambio, a la capacidad del electorado para hacer que las políticas gubernamentales se adecuen a sus preferencias.” (Peruzzotti; 20).

Rios y Cejudo coinciden con Peruzzoti y señalan que en los regímenes democráticos modernos se distinguen dos dimensiones de la rendición de cuentas gubernamental: la dimensión electoral que refiere a la relación entre los representantes electos por sufragio y aquellos que los eligieron. La segunda, es decir la dimensión administrativa refiere a la relación entre representantes y las oficinas burocráticas responsables de implementar las acciones de gobierno (2010; 119).

Puede observarse que la dimensión administrativa de Ríos y Cejudo se empata con la dimensión legal de Peruzotti, ya que la relación entre representantes y oficinas burocráticas se encuentra sujeta a un marco institucional y legal. De igual manera la dimensión electoral de los últimos, es acorde con la dimensión política del primero, ya que mediante el sufragio se configura una relación en la que el electorado adecúa a sus preferencias a las políticas gubernamentales y una vez en el cargo, el funcionario público electo tiene el deber de cumplir con los compromisos que le atrajeron votos.

No obstante, Prince y Jolíás les denominan de manera distinta y refieren que en las democracias modernas existen varios mecanismos de rendición de cuentas los cuales se categorizan en tres: vertical, horizontal y social (2013; 5). Además de estas, Olvera reconoce también la rendición de cuentas transversal o diagonal misma que refiere a las organizaciones en las que ciertos ciudadanos son designados para defender derechos de sus congéneres (2009; 12). Dentro de este grupo se encuentran las comisiones de derechos humanos, institutos electorales o de acceso a la información, entre otros.

Así pues sobre la *accountability* o rendición de cuentas vertical Manin, Pzeworski y Stokes, indican que se encuentra relacionada con la tesis de la democracia como representación; los gobiernos son representativos porque son elegidos, “las elecciones sirven para hacer responsables a los gobiernos de los resultados de sus acciones pasadas.” (1999). Es decir, el control es ejercido por los ciudadanos respecto de aquellos funcionarios que han sido nombrados mediante elección popular. La idea contenida en este tipo, es acorde con la dimensión política de Peruzzoti y la dimensión electoral de Ríos y Cejudo.

Por otro lado, la *accountability* o rendición de cuentas horizontal, es definida por O'Donnell como “la existencia de agencias estatales [tradicionales] que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas (*empowered*) para emprender acciones que van desde el control rutinario, hasta sanciones penales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos” (2003).

Mediante este tipo de *accountability* o de rendición de cuentas, es que se materializa el control del poder por el poder contenido en la teoría clásica de la división de poderes, ya que la vigilancia sobre el actuar de las organizaciones gubernamentales y sus servidores públicos se lleva a cabo mediante los poderes del estado tradicionales. Así mismo, esta idea es acorde tanto con la dimensión legal referida por Peruzzotti como con la dimensión administrativa de Ríos y Cejudo.

Por otra parte, la *accountability* o rendición de cuentas social “hace referencia a un conjunto diverso de acciones e iniciativas civiles orientadas alrededor de demandas de *accountability legal*” (Peruzzoti). El autor distingue tres actores y formas de intervención social principales: los movimientos sociales, las asociaciones ciudadanas y el periodismo independiente. De igual forma refiere que estos actores señalan déficits institucionales de agencias y organismos, lo cual puede forzar la activación de mecanismos institucionales de rendición de cuentas, es decir la rendición de cuentas horizontal o transversal.

Así pues atendiendo al tipo de rendición de cuentas de que se trate, los actores de la relación variarán, al igual que el tema y el mecanismo. La tabla 1.4. esquematiza el mecanismo por medio del cual los posibles actores B exigen cuentas, dependiendo del tipo

de que se trate. Cabe aclarar que no es extensiva y que el actor A puede ser cualquier ente gubernamental por lo que no se colocó en dicha tabla.

Tabla 1.4. Mecanismos y actores B atendiendo al tipo de RC

Tipo de RC	Tema	Actor B	Mecanismo
Horizontal	Ejemplo: revisión del correcto uso de los recursos.	Contraloría interna	Auditorías y procesos de sanción administrativas
		Entidad de fiscalización superior	Auditorías y procesos de sanción pecuniarios y resarcitorios
		Procuraduría de Justicia	Averiguación previa*
		Poder Judicial	Proceso de sanción penal*
Transversal	Respeto a derechos humanos	Comisiones de Derechos Humanos	Recomendaciones
		Institutos Electorales y de Acceso a la Información	Resolución de quejas
Vertical	Representación	Ciudadanos	Voto
Social	El tema es variable	Movimientos sociales, medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil	Presión social

*Tomando en consideración el sistema mixto penal.

Fuente: elaboración propia

En suma, la idea de controlar el poder que los actores gubernamentales poseen derivado del cargo que ostentan, ha permeado hasta nuestros días a través de las concepciones en torno al término *accountability*. Si bien es cierto, no tiene una traducción literal al español, la representación más cercana está dada por la rendición de cuentas, la cual se entiende como una relación por medio de la cual el actor gubernamental A tiene la obligación de informar y justificar los asuntos de su competencia M, frente al actor B. El actor B a su vez, tiene la potestad de imponer sanciones derivadas de la información recibida por A. En un marco democrático la vigilancia de B sobre A es con respecto a asuntos que le atañen a los ciudadanos, es decir el actor C.

En ese sentido y toda vez que México es una República representativa, democrática y federal, en la cual el pueblo ejerce su soberanía mediante los Poderes de la Unión, es decir Ejecutivo, Legislativo, Judicial y organismos autónomos, cada entidad organizativa tiene la obligación y la prerrogativa de rendir y exigir cuentas, respectivamente. Derivado del sistema federal ese esquema por medio del cual se ejercita la soberanía, se replica en cada entidad federativa y de forma más limitada en los municipios.

Así los individuos miembros de las organizaciones que contribuyen al cumplimiento de las funciones del estado, tienen la obligación de informar, justificar y, en su caso, recibir sanciones, para lo cual es necesario un marco legal al cual sujetarse y organizaciones encargadas de ejecutar las disposiciones conducentes. Ese marco institucional y organizacional es distinto para el Poder Ejecutivo que para el Poder Judicial, de igual manera difiere si se busca controlar a un ente estatal, a uno federal o bien municipal. Así también los actores (A y B) y el tema (M) diferirán atendiendo al tipo de rendición de cuentas de que se trate. En el siguiente capítulo se define la relación en la que se centra la presente investigación de igual forma se hacen las aclaraciones metodológicas para la consecución del objetivo planteado en la introducción de este documento.

CAPÍTULO II. Estrategia de la investigación

La objetividad científica es la suma
de las subjetividades científicas
Víctor Hugo Martínez

La meta de este capítulo es dar cuenta de la serie de pasos seguidos para alcanzar el objetivo de investigación planteado. Para lograr tal propósito se estructura en seis apartados, en el primero de ellos se desarrolla la relación de rendición de cuentas en que se centra la investigación que además presenta la relevancia teórica y social de llevar a cabo este trabajo. A continuación se describen los objetivos tanto generales como específicos para en seguida esbozar las preguntas de investigación a las que se busca dar respuesta. El cuarto apartado contiene la hipótesis de trabajo, razón por la cual en este punto se refiere de manera más amplia cada una de las variables que la conforman y los aspectos que se van a observar. En el siguiente punto se detalla y justifica la selección del caso, culminando el capítulo con las técnicas que se han utilizado para la recolección de los datos.

2.1. Relación de rendición de cuentas de la investigación

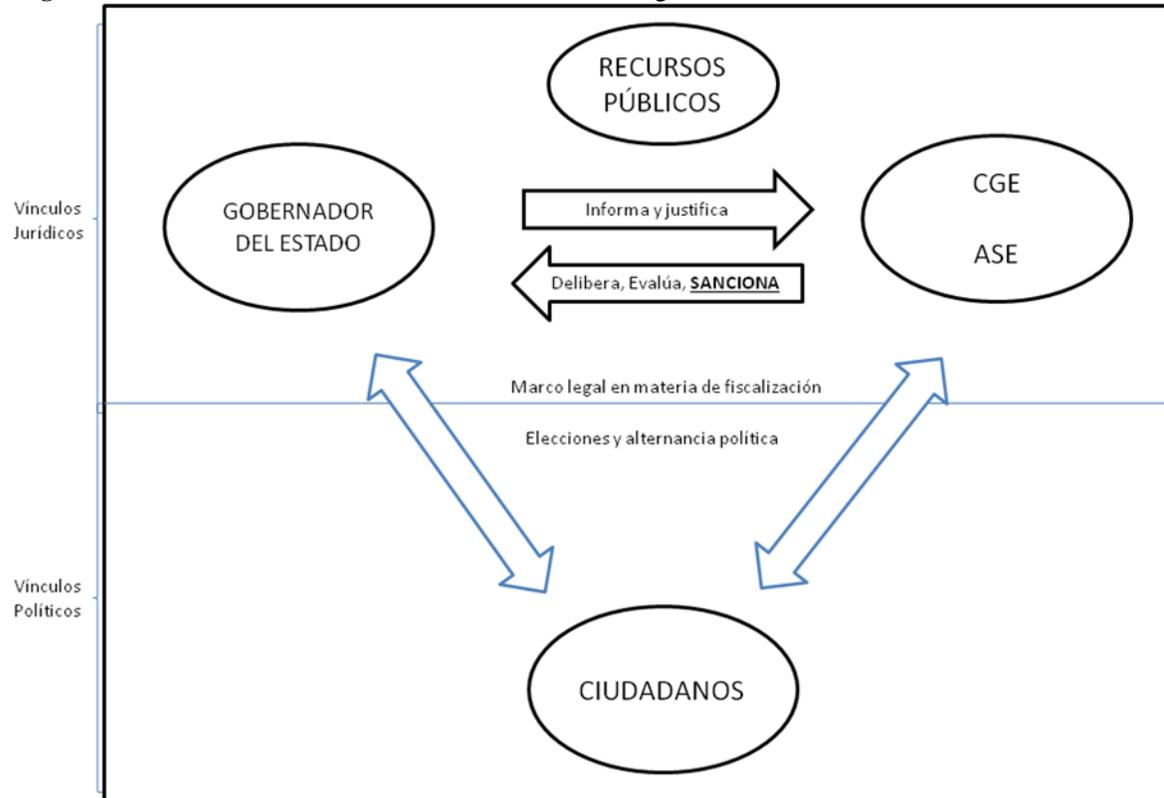
En este trabajo se centra la atención en la rendición de cuentas de tipo horizontal, es decir, aquella en la que el control es llevado a cabo por agencias gubernamentales. Esto es así en virtud de que resulta de interés observar los límites que el estado mismo se impone y la eficacia de los mismos en términos reales. En la relación a revisar, el actor A es el Poder Ejecutivo de San Luis Potosí, específicamente la administración de Marcelo de los Santos Fraga quien gobernó el sexenio 2003-2009. Se centra la atención en dicho poder toda vez que, en gran parte del siglo XX el titular del Poder Ejecutivo Federal contó con facultades

informales que hicieron inaplicable el equilibrio entre poderes. En virtud del sistema federal, esa práctica se replicó en las Entidades Federativas.

Sin embargo, en los últimos años del siglo en comento, se incrementó el interés por controlar el actuar de los entes públicos en general, y el uso eficiente del presupuesto público en específico. De esta manera se observa un incremento de los procesos de sanción seguidos en contra de gobernadores de las entidades federativas, que hicieron uso indebido de los recursos públicos. En ese sentido, cobra relevancia llevar a cabo un estudio para determinar qué factores han influido para tales efectos. Así, se hace notar que el tema en torno al cual se centra la relación a revisar, es el uso eficiente, honesto y correcto de los recursos públicos. De esta forma el actor B de la relación son las entidades que llevan a cabo el control en el ejercicio presupuestal y su fiscalización tanto interna como externa, es decir la Contraloría General del Estado (CGE) por un lado y la Auditoría Superior del Estado (ASE) por el otro.

Cabe indicar además, que se pone énfasis en el tercer pilar de la relación de rendición de cuentas, es decir, en el proceso de sanción, pero no de todos los servidores públicos estatales sino sólo de altos funcionarios, gobernadores. Esto es así ya que por una parte, el proceso de sanción por desvío de recursos precede a la sanción misma y si no la hay cuando existen indicios de malversación de fondos, significa que el sistema mismo de rendición de cuentas tiene fallas. Por otra parte, a la misma conclusión se llega si el tercer pilar de la rendición de cuentas no se hace extensivo a altos funcionarios, de ahí el interés en centrarse en esta clase de servidores públicos. A continuación se muestra el modelo adaptado al caso concreto.

Diagrama 2.1. Modelo de Rendición de Cuentas de la investigación



Fuente: elaboración propia con base en el modelo de López-Ayllón y Merino (2009; 6).

En tal relación es evidente que se abordan distintos temas retomados en otros trabajos de investigación: la rendición de cuentas, la fiscalización y las responsabilidades de los servidores públicos. La mayoría de los trabajos sobre rendición de cuentas se centran en la discusión teórica, algunos otros abordan la estructura de la misma en México. Los relativos a la fiscalización abordan únicamente un tipo de control, centrándose en el externo o el interno, los trabajos más recientes sobre el control externo abordan el avance legislativo subnacional. Finalmente los trabajos relativos a las responsabilidades de los servidores públicos son descriptivos y jurídicos. Por lo que esta investigación tiende un puente entre los trabajos de corte politológico en los que se revisan los planteamientos teóricos y prácticos de la rendición de cuentas y la fiscalización,

aborda los dos tipos de control y se relacionan sus consecuencias con la posibilidad de imponer sanciones, que es materia de las responsabilidades.

2.2. Objetivo

Mediante esta investigación se busca determinar si la calidad en las leyes de fiscalización y la alternancia política, influyen para que en el ámbito subnacional mexicano, se lleve a cabo la rendición de cuentas, específicamente los procesos de sanción en contra de altos funcionarios del Poder Ejecutivo que han hecho uso indebido de recursos públicos. De esta forma se analiza el fundamento legal bajo el cual la Contraloría General del Estado y la Auditoría Superior del Estado, llevaron a cabo la revisión del correcto ejercicio de los recursos en el último año de gobierno de Marcelo de los Santos Fraga, ahora ex gobernador de San Luis Potosí, mismo que fue sometido a un proceso de sanción. Para la consecución del objetivo general, se plantean como objetivos específicos los siguientes:

Objetivos específicos

1. Determinar si las leyes con las cuales la Contraloría General del Estado y la Auditoría Superior del Estado, revisaron el ejercicio de los recursos públicos del Poder Ejecutivo en 2009, pueden ser consideradas de calidad
2. Establecer si el cambio de partido en el gobierno, influyó para que existiera el proceso de sanción.
3. Describir uno de los procesos de sanción iniciados con motivo de la revisión de la CGE y la ASE en el ejercicio de los recursos en 2009.

4. Explicar de qué forma influyeron los elementos de las normas de calidad y la alternancia política en uno de los procesos de sanción iniciados.

2.3. Pregunta de investigación

De esta forma se plantean dos tipos de pregunta, la primera de ellas es de tipo descriptivo y dice ¿Cómo son las leyes de fiscalización? Mediante la segunda se busca lograr una explicación para el proceso de sanción, se enuncia de la siguiente manera ¿Por qué hubo un proceso de sanción? Esta última pregunta permitirá determinar cuáles factores influyeron para que se haya desarrollado un proceso de sanción a un alto funcionario estatal que hizo uso indebido de los recursos públicos.

2.4. Hipótesis

A partir del establecimiento de los objetivos y las preguntas de investigación se busca contrastar la siguiente hipótesis de trabajo: “la calidad legislativa en materia de fiscalización influye para que exista un proceso de sanción a un alto funcionario que hace uso indebido de los recursos públicos. De igual forma aún y cuando exista la calidad en la legislación relativa, la alternancia en el gobierno es un factor político importante que contribuye a la existencia del proceso de sanción.”

Entonces el fenómeno del cual se busca su explicación, es decir, la variable dependiente, es el proceso de sanción, entendiendo por tal el procedimiento previo a la sanción en el cual, después de detectar en la fiscalización que hubo un desvío de recursos,

se determina al responsable y la sanción correspondiente. De manera específica el proceso del cual se busca su explicación es el procedimiento de responsabilidad seguido en contra del ex gobernador del estado Marcelo de los Santos Fraga

Tabla 2.1. Variable dependiente

VARIABLE DEPENDIENTE	INDICADOR
Proceso de sanción por desvío de recursos	Se llevó a cabo un proceso de sanción en contra del ex Gobernador. De qué tipo es

Fuente: elaboración propia

Por otro lado, la variable independiente es la calidad en la legislación por medio de la cual se fiscaliza el presupuesto público, ya que al revisarse procesos de sanción iniciados por irregularidades en el manejo del presupuesto estatal, se requiere de la fiscalización para detectar un desvío y en consecuencia sancionar política, administrativa, resarcitoria o penalmente. Se entiende por calidad que en la norma se garantice la independencia y autonomía de la entidad de fiscalización como lo disponen la INTOSAI, la ASOFIS y las buenas prácticas.

Para determinar si existe calidad o no es útil hacer uso de indicadores. Así tenemos que en materia de fiscalización en México, se han desarrollado diversos, siendo los más relevantes los elaborados por Aimeé Figueroa para el periodo de 2000-2009 y los del Instituto Mexicano para la Competitividad en colaboración con el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara (IMCO/CUCEA) para el periodo posterior. Ambos parten de las características que, de acuerdo a los lineamientos internacionales de la INTOSAI, debe tener una buena legislación en la materia.

Ahora bien, los indicadores del estudio más reciente, es decir el elaborado por el IMCO/CUCEA (Instituto, 2013; 20 a 25), son novedosos respecto del anterior en virtud de que conjugan aspectos normativos y prácticos, además de que incorporan también a la legislación federal en materia de fiscalización. Sin embargo, ambos grupos de indicadores han sido diseñados para evaluar el avance legislativo sub-nacional, con respecto a la normatividad federal, lo cual si bien es un aspecto importante, no es útil del todo para la consecución de los objetivos de la presente investigación.

Luego entonces los indicadores se han rediseñado, incorporan las Declaraciones de Principios de la INTOSAI y la ASOFIS y las buenas prácticas en la legislación, retomados del reporte 2013 de IMCO/CUCEA y la ISSAI 11 (Organización, 1998c), quedando en seis rubros a observar: el primero representa la independencia y autonomía de la entidad, el segundo refiere la independencia y autonomía del titular, el tercero es el procedimiento de auditoría, el cuarto las consecuencias de la fiscalización, el quinto la disponibilidad de recursos y finalmente la rendición de cuentas de la entidad. Este rediseño es útil porque permite, por un lado, evaluar la distancia entre lo que se considera adecuado y la legislación que es aplicable y por el otro, la distancia entre la legislación y su aplicación *de facto*. Esta investigación no trasciende de lleno a la aplicación práctica, se deja como tarea pendiente.

Retomando parte de la metodología seguida por el IMCO, en cada rubro se han identificado aspectos y en cada uno se utilizan preguntas guía para determinar si lo que se considera ideal, se encuentra en la legislación revisada. Si el aspecto deseable es

localizado en la legislación que se revisa, se asigna un valor de 2, si se encuentra parcialmente el valor se asigna a la mitad y si no se localiza, no se acumula valor alguno.

Entonces, en cuanto a la independencia y autonomía de la entidad, se revisa que en el artículo 135 y 54 de la CPESLP, se establezca de manera expresa la independencia y autonomía plena, es decir, la no subordinación a ningún ente estatal, así como las atribuciones de las entidades de fiscalización interna y externa respectivamente, conforme lo disponen los principios número 1 de la DLIMA, la DMEX y la DZAC. Las preguntas guía se muestran a continuación.

Tabla 2.2. Independencia y autonomía de la entidad

Pregunta guía	Respuesta y valor		
	Si	Par.*	No
¿Se define la naturaleza de la entidad como un organismo con plena autonomía?	2	1	0
¿Se establecen sus atribuciones principales?	2	1	0
Sub total	4	2	0

*Parcialmente

Fuente: elaboración propia.

Para observar el grado de independencia y autonomía conferido a su titular, se revisa para ambos tipos de controles el ordenamiento constitucional del estado y en específico en la LOAPE para el control interno y la LASE para el externo, que el nombramiento del Contralor y Auditor respectivamente, sea bajo convocatoria pública, que participe más de un actor y que se incorpore cuando menos un actor no político. Se revisa también que se establezcan requisitos técnicos como determinado grado académico o años de experiencia mínima en auditoría, contabilidad y responsabilidades. Se observa además que se disponga de bases para su salario y protección al mismo. Finalmente se revisa que el periodo del encargo dure cuando menos siete años, que sea prorrogable por un periodo similar y en caso de removerse que se establezcan de manera clara las causas

de remoción, sin que sea como consecuencia de la labor de auditoría, tal como lo refieren los principios 2 de la DHER y 3 de la DZAC y las buenas prácticas legislativas.

Tabla 2.3. Independencia y autonomía del titular

Aspectos	Pregunta guía	Respuesta y valor		
		Si	Par.	No
Nombramiento	¿Se ordena realizar convocatoria pública?	2	1	0
	¿Debe participar más de un actor?	2	1	0
	¿Existe una evaluación a-política?	2	1	0
Requisitos	¿Se tiene como requisito determinado grado académico?	2	1	0
	¿Se requiere que tenga cierto tiempo de experiencia en auditoría, contabilidad y responsabilidades?	2	1	0
Profesionalización	¿Se establecen bases para su remuneración (que sea adecuada e irrenunciable)?	2	1	0
	¿Es irreductible durante su encargo?	2	1	0
Duración en el cargo	¿Dura al menos siete años?	2	1	0
	¿Es prorrogable por un periodo similar?	2	1	0
Remoción	¿Se establecen las causas?	2	1	0
	¿Se prohíbe su remoción como consecuencia de su labor de auditoría?	2	1	0
Sub total		22	11	0

Fuente: elaboración propia

El tercer rubro es el procedimiento de auditoría, en este se revisa que en la legislación se establezca la prerrogativa para la entidad de fiscalización de elaborar, ejecutar y dar seguimiento a sus programas de auditoría sin interferencias externas, criterios claros y técnicos para llevar a cabo la selección de entidades a auditar, realizar auditorías en cualquier momento si así lo ameritan las circunstancias. De igual manera se revisa que en la legislación se establezcan las etapas de la auditoría y los plazos de cada una de forma clara y específica. De manera similar se observa que la fiscalizadora tenga facultades para llevar a cabo auditorías de ingresos, contabilidad, calidad en la administración e información financiera, la eficacia y eficiencia de las operaciones de gobierno, con acceso oportuno e irrestricto a documentos e información de los entes auditados, de acuerdo a los principios 3 y 4 de la DMEX y 4 y 5 de la DZAC.

Tabla 2.4. Procedimiento de fiscalización

Aspectos	Pregunta guía	Respuesta y valor		
		SI	PAR.	NO
Programa de auditoría	¿Lo elabora sin interferencias externas?	2	1	0
	¿Se establecen criterios claros de selección?	2	1	0
	¿La legislación establece los plazos y las etapas?	2	1	0
	¿Puede realizar auditorías fuera de los plazos sobre temas relevantes?	2	1	0
Alcance de la auditoría	¿Puede realizar auditorías financieras?	2	1	0
	¿De desempeño?	2	1	0
	¿De cumplimiento?	2	1	0
Acceso a la información	¿Puede solicitar cualquier información y documentación?	2	1	0
	¿Puede practicar visitas?	2	1	0
	¿Puede imponer medidas de apremio?	2	1	0
Sub total		20	10	0

Fuente: elaboración propia

El cuarto rubro son las consecuencias de la fiscalización, en este se observan tres aspectos: 1. La obligación de emitir informes periódicamente, bajo lineamientos y principios legales, sobre auditoría, de seguimiento a observaciones, recomendaciones y fincamiento de sanciones, 2. La posibilidad de realizar observaciones y recomendaciones y darles seguimiento y 3. La posibilidad de imponer o bien iniciar proceso de sanción sin interferencias externas y darles seguimiento, de conformidad con lo que refieren los principios 5, 6 y 7 de la DMEX y 7 y 8 de la DZAC.

Tabla 2.5. Consecuencias de la fiscalización

Aspectos	Pregunta guía	Respuesta y valor		
		SI	PAR.	NO
Informes	¿Se establecen principios y bases para la elaboración de informes?	2	1	0
	¿Hay informes de auditoría y seguimiento a observaciones, recomendaciones y responsabilidades?	2	1	0
Observaciones y recomendaciones	¿Puede hacer observaciones y recomendaciones?	2	1	0
	¿Se establece de qué forma se le dará seguimiento?	2	1	0
Sanciones	¿Puede imponer sanciones resarcitorias sin autorización externa?	2	1	0
	¿Puede iniciar procedimientos de sanción administrativa, política y penal ante la autoridad competente?	2	1	0
	¿Se establece de qué forma le dará seguimiento a los procesos iniciados?	2	1	0
Sub total		14	7	0

Fuente: elaboración propia

También se observa que en la legislación se garantice la disponibilidad de recursos financieros y humanos, que sean suficientes y adecuados para llevar a cabo sus funciones de acuerdo a los principios 1 de la DLIMA, 8 de la DMEX, 9 y 11 de la DZAC y las buenas prácticas. Así, en cuanto a los recursos financieros se observa si puede determinar y administrar su presupuesto libremente, si tiene la prerrogativa de apelar o bien si cuenta con una partida presupuestal asignada.

En cuanto a los recursos humanos se revisa si cuenta con la facultad de decidir su organización interna y si cuenta con servicio civil de carrera en el que se incluya la forma de ingreso, requisitos, bases para la remuneración, incentivos, posibilidades de ascenso, capacitación y adiestramiento, causas de remoción y códigos de ética. Siguiendo a Cazares y Cejudo (2010; 165), para el caso del control interno se revisa además, que la línea de mando de los Contralores Internos de cada entidad, no sea dependiente de los entes que auditan.

Tabla 2.6. Disponibilidad de recursos

Aspectos	Pregunta guía	Respuesta y valor		
		SI	PAR.	NO
Recursos financieros	¿Puede determinar y administrar su presupuesto?	2	1	0
	¿Puede apelar si los recursos no son suficientes?	2	1	0
	¿Tiene una partida presupuestal asignada?	2	1	0
Recursos humanos	¿Puede emitir normas sobre su organización interna?	2	1	0
	¿Los contralores son nombrados por persona distinta al titular de la dependencia que auditan?*	2*	1*	0*
	¿Cuenta con servicio civil de carrera?	2	1	0
Subtotal		10 12*	5 6*	0 0*

Fuente: elaboración propia

*Solo aplica para el Control Interno

Finalmente, es elemental que las entidades de fiscalización tanto interna como externa, tengan la obligación de rendir cuentas sobre su trabajo, para lo cual se observa que conforme a las buenas prácticas, los principios 5 de la DMEX, 9 de la DHER y 6 y 10

de la DZAC, sean sujetos obligados de brindar a los ciudadanos información sobre sus labores por lo menos una vez al año, si cuenta con algún tipo de consejo técnico honorífico que haga las veces de contrapeso al control interno, además de la sujeción a controles externos como lo son la comparecencia de su titular ante el Congreso como máximo dos veces por año, la fiscalización de sus labores realizada por algún despacho externo.

Tabla 2.7. Rendición de cuentas de la entidad

Aspectos	Pregunta guía	Respuesta y valor		
		SI	PAR.	NO
Transparencia	¿Es sujeto obligado del acceso a la información?	2	1	0
	¿Debe publicar sus informes de auditoría por lo menos una vez al año?	2	1	0
Control interno	¿Cuenta con algún tipo de consejo honorífico?	2	1	0
Control externo	¿Debe su titular comparecer ante el Congreso?	2	1	0
	¿Se establece un límite a sus comparecencias?	2	1	0
	¿Es sujeta a procesos de fiscalización por despachos externos?	2	1	0
Subtotal		12	6	0

Fuente: elaboración propia

En suma, se tiene que el valor máximo que cada entidad de fiscalización puede alcanzar en el rubro independencia y autonomía de la entidad es de 4 puntos. En el segundo rubro se pueden alcanzar hasta 22 tantos. En el rubro procedimiento de auditoría el puntaje máximo es de 20, en tanto que en las consecuencias de la fiscalización es de 14. En el quinto rubro, es decir, disponibilidad de recursos, el valor máximo que puede obtener la normatividad aplicable para el control interno es de 12, en tanto que la de control superior es de 10. Finalmente en el rubro rendición de cuentas de la entidad fiscalizadora el valor máximo disponible es de 12.

Tabla 2.8. Valores máximos a obtener

	Rubro	Valor Ideal	
		Control interno	Control externo
1	Independencia y autonomía de la entidad	4	4
2	Independencia y autonomía del titular	22	22
3	Procedimiento de fiscalización	20	20
4	Consecuencias de la fiscalización	14	14
5	Disponibilidad de Recursos	12	10
6	Rendición de cuentas	12	12
Total		84	82

Fuente: elaboración propia

Entonces se tiene que el mayor puntaje que la normatividad de control interno puede tener es de 84, en tanto que la de control externo es de 82, con lo cual es dable hacer una categorización. Utilizando reglas de tres, se adaptan las categorías creadas por Aimeé Figueroa (2009; 61), con lo cual el rango equivalente a 100-90 es de 84 a 76 para el control interno y de 82 a 74 para el control externo y nos hablan de legislación excelente; el equivalente al rango 89-80 es de 75 a 68 para la fiscalización interna y de 73 a 66 para el control externo y refieren normas buenas pero no excelentes; el equivalente al rango 79-60 es de 67 a 51 puntos para el control interno y de 65 a 50 puntos para el externo y hablan de legislación regular y finalmente, el equivalente a menos de 60 son los puntajes menores de 50 y de 49 para los controles interno y externo, respectivamente, que refieren legislación mala.

Tabla 2.9. Parámetros de calidad

Rango*	Identificación*	Valores control interno	Valores control externo	Legislación
100-90		84-76	82-74	Excelente
89-80		75-68	73-66	Buena
79-60		67-51	65-50	Regular
-60		50-0	49-0	Mala

*Adaptado de Aimeé Figueroa (2009; 61).

Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien retomando la hipótesis de trabajo, se tiene como variable interviniente la alternancia política, se entiende por tal el cambio de partido en el gobierno ya que puede maximizar o disminuir los efectos de la calidad legislativa en la existencia o no de un proceso de sanción como el que aquí se estudia.

Tabla 2.10. Variable interviniente

VARIABLE	INDICADOR
Alternancia Política	Cambio de partido en el gobierno

Fuente: elaboración propia

Entonces, la hipótesis se desdobra en dos afirmaciones a verificar:

1. A mayor calidad en las leyes de fiscalización, mayor probabilidad de que exista un proceso de sanción.

2. La alternancia política aumenta las probabilidades de que se lleve a cabo un proceso de sanción.

2.5. Selección del caso

Existen diversos métodos para la contrastación de hipótesis, el experimental casi imposible de llevar a cabo en las ciencias sociales, el estadístico que busca establecer una correlación entre dos variables sin profundizar en el porqué, el método comparado que permite controlar y hacer investigaciones más profundas y finalmente el estudio de caso que tiene las ventajas de generar contrastaciones más fuertes, además de que la relación causal es más fácilmente identificable. En ese sentido, se puede afirmar que no existe un mejor o peor método de control, sino un más adecuado o menos adecuado método, lo cual va a estar determinado por los objetivos y la pregunta de investigación.

Ahora bien, de acuerdo a Van Evera, los estudios de caso pueden servir a cinco propósitos: contrastar teorías, crear teorías, identificar condiciones antecedentes, verificar la importancia de las condiciones antecedentes y explicar casos de importancia intrínseca (1997; 65). Por su parte Yin indica que el estudio de caso puede referirse al material descriptivo fundamental que el observador ha reunido por cualquier medio disponible de algún fenómeno o conjunto de eventos. Es una pregunta empírica que investiga un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto y es utilizado cuando los límites entre el fenómeno y el contexto no son claramente evidentes, además de que el investigador no controla.

Entonces en el presente trabajo se realiza un estudio de caso, el cual en principio busca contribuir a generar una relación causal entre la calidad en las leyes de fiscalización y la alternancia política de un lado y que se lleven a cabo procesos de sanción contra altos funcionarios que desvían recursos estatales, por otro. El proceso de sanción que se investiga para saber si en él hubo impacto de la alternancia política y las normas de fiscalización es un fenómeno contemporáneo además de que no se cuenta con variables de control, como se verá más adelante.

Tomando en consideración que lo que se busca es saber porque se llevó a cabo un proceso de sanción por desvío de recursos, contra un alto funcionario como lo es un Gobernador, se tiene que para seleccionar el caso se parte de la variable dependiente, es decir, se requiere tomar aquellos casos en los que haya habido un proceso de sanción bajo las circunstancias antes descritas. Se tiene que de la revisión hemerográfica en línea, hay dos estados San Luis Potosí y Baja California Sur que iniciaron procesos de sanción

administrativos contra sus exgobernadores, en dieciocho se iniciaron procesos de sanción penal, culminando sólo uno de ellos, es decir Tabasco, con la prisión del exgobernador Andrés Granier y en tres, Nayarit, Querétaro y Quintana Roo se iniciaron juicios políticos.

No obstante, por la disponibilidad de la información se selecciona al estado de San Luis Potosí, en el cual la Contraloría del Estado impuso al exgobernador la inhabilitación para ocupar cargos públicos por 20 años y una multa de alrededor de ocho mil millones de pesos, tal situación no tiene precedentes en el estado ni en la República Mexicana, por lo cual determinar si en ese caso influyó la calidad de las normas en la fiscalización y la alternancia política, tiene además importancia intrínseca.

Entonces el estudio es de carácter intensivo pues contiene pocas unidades de análisis, (toma un proceso de sanción) y muchas variables (por un lado la calidad en las normas de fiscalización que refiere seis aspectos y la alternancia política). La dimensión temporal es de tipo sincrónico, pues sólo abarca las condiciones en que sucede el fincamiento de la responsabilidad.

2.6. Técnicas de recolección

Se emplean las siguientes fuentes de información:

1. Revisión documental, para determinar si los aspectos se cumplen en las normas, se hace la revisión legislativa, documental y de páginas oficiales de los entes encargados de la fiscalización. Cabe mencionar que la legislación contrastada en cada rubro, es la que estuvo vigente en los procesos de fiscalización de 2009, utilizándose la Constitución Política del Estado (CPESLP) y la ley de Acceso a la Información Pública Gubernamental

del Estado (LAIPG) para ambos tipos de control. Para el control interno se examinan además la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado (LOAPE), la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado (LRSPE) y el Reglamento Interno de la Contraloría (RIC). Para el control externo se revisan además de la CPESLP y la LAIPG, la Ley Orgánica de la Auditoría Superior del Estado (LASE) y su reglamento interior (RASE).

2. *Revisión hemerográfica*, de los principales diarios del estado a fin de complementar la documentación del caso, ya que al tratarse de un estudio contemporáneo la información se considera reservada.

3. *Entrevistas*. Se llevaron a cabo entrevistas no estructuradas a servidores públicos a fin de conocer la operatividad de los aspectos que en la legislación son positivos y para la construcción del caso. Se entrevistó a personal con jerarquía de Director hacia arriba, mismos que cuentan con experiencia de 3 a 26 años en la Contraloría General del Estado (CGE), del Congreso del Estado (CE), de la Auditoría Superior (ASE), y de la Procuraduría General de Justicia (PGJE). Atendiendo a la confidencialidad la información proporcionada por estos personajes se identifica con claves: *Informante A*, funcionario que prestó servicios en la Contraloría, *Informante A1* servidor público de la Contraloría Social de la CGE, *Informante A2*, funcionario de la Unidad de Transparencia de la CGE, *Informante B*, Diputado Local, *Informante B1* servidor público de la Comisión de Vigilancia del CE, *Informante B2* empleado público del CE, *Informante C* funcionario público de la ASE e *informante D*, funcionario público de la Administración Central.

4. *Cuestionario*, se elaboró un cuestionario que se hizo llegar a los titulares tanto de la Contraloría del Estado (Cuestionario 1) como de la Auditoría Superior (Cuestionario 2), a fin de conocer los aspectos operativos de la organización que presiden (Anexo 2.1).

5. *Solicitudes de acceso a la información*, a fin de obtener documentos considerados públicos de oficio que no se lograron obtener de las páginas Web, tales como procesos legislativos, informes de cuentas públicas y procesos de sanción.

Hasta aquí puede observarse que se tienen tanto los elementos teóricos, conceptuales y metodológicos. Queda de manifiesto pues que la rendición de cuentas sólo es posible en un esquema de división de poderes, en el cual no se reúna en el mismo sujeto la función de fiscalizar y la obligación de ser fiscalizado, aspecto que ha de observarse para determinar que en las normas de fiscalización existe calidad.

Por otra parte se mostró la forma en que se procede para conocer si las normas de fiscalización y la alternancia política influyeron en el proceso de sanción seguido contra el ex-gobernador del Estado de San Luis Potosí, Marcelo de los Santos Fraga, no sin antes mencionar los objetivos e hipótesis de la investigación. Acorde con tales es el estudio de caso, mismo que como se mostró a lo largo de esta parte posee validez interna. Ahora bien, en virtud del pacto federal en el que se encuentra inserto San Luis Potosí, es necesario dar cuenta de las reformas legales en materia de rendición de cuentas del ejecutivo federal, toda vez que algunas de ellas tienen impacto en el esquema de fiscalización seguido en San Luis Potosí. Se revisa en el siguiente capítulo.

CAPITULO III. Hacia el fortalecimiento de la rendición de cuentas en México

“Los puestos públicos no deben ser botín de nadie”
Miguel de la Madrid Hurtado⁹

Las constituciones de México como nación independiente consagraron el principio de división de poderes, a la par que otorgaron al Poder Legislativo la tarea de revisar las cuentas públicas. No obstante, ese sistema de pesos y contrapesos no fue una realidad; durante la mayor parte del siglo XX la escena política fue dominada por el titular del Poder Ejecutivo federal. Es al final de dicha centuria, cuando se llevaron a cabo modificaciones al marco legal de la fiscalización, con el fin de hacer efectivo el control sobre el ejercicio de los recursos públicos en el Poder Ejecutivo.

Tales modificaciones impactaron en los esquemas de fiscalización de los Estados de la República, por ello es importante dar cuenta de las reformas federales tendientes a fortalecer tanto el control interno como el externo de los recursos públicos ejercidos por el Poder Ejecutivo en México. Ese es el objetivo de este capítulo, para lo cual se divide en dos apartados, en el primero se revisan las modificaciones legales desde la Secretaría de Contraloría General de la Federación al Órgano Nacional Anticorrupción y en el segundo las reformas desde la Contaduría Mayor de Hacienda a la Auditoría Superior de la Federación.

3.1. El control interno

El recorrido histórico por el órgano encargado del control interno,¹⁰ podría remontarse hasta antes del Departamento de Contraloría creado el 25 de diciembre de 1917, con la

⁹ En su discurso de toma de protesta Diario No. 45.

finalidad de mejorar las funciones administrativas del Estado (Guerrero, 1984; 221, Diario no. 55).¹¹ No obstante, para efectos de esta investigación, comenzaremos con las reformas de 1982, puesto que en ese año se impulsó la primer iniciativa global para combatir la corrupción en el Sector Público.

En efecto, el 1° de diciembre de 1982 en su toma de protesta como Presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado presentó ante el Congreso de la Unión los puntos programáticos de su gobierno y las tesis sintetizadoras que regirían su planeación. Entre los diez puntos programáticos se encontraba la disminución del gasto público, el reforzamiento de las normas que asegurasen disciplina, programación, eficiencia y honradez en la ejecución del gasto público y la reestructuración de la Administración Pública Federal para que actuara con eficacia y agilidad. Puntos concatenados con la tesis de la *renovación moral* como norma de conducta de su gobierno, por medio de la cual se impulsarían las reformas legales para hacer efectivas las responsabilidades de los servidores públicos y en ese sentido, prevenir, detectar, corregir y sancionar “conductas inmorales” de los funcionarios y empleados públicos (Diario No. 45).

Para hacer tangible la renovación moral, De la Madrid hizo llegar al Senado, iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Federal¹² y a leyes secundarias relacionadas,¹³ ya que si bien la legislación vigente establecía el Juicio Político, había una

¹⁰ Actualmente es llevado a cabo por la Secretaría de la Función Pública, no obstante se encuentra en proceso de desaparición como se verá más adelante.

¹¹ El Departamento de Contraloría desapareció en 1933, con lo cual se transfirieron algunas de sus funciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Diario No. 55).

¹² El Título Cuarto relativo a las responsabilidades de los servidores públicos, el artículo 127 para sujetar las remuneraciones de los altos funcionarios de los poderes, a las mismas bases de cualquier servidor público y artículo 134 por el que se establecieron los principios de eficacia y honradez en el manejo de los recursos públicos y la licitación pública.

¹³ El paquete de reformas incluyó modificaciones a la LFRSP, el Código Penal Federal, el Código Civil Federal y la LOAPF.

laguna legal respecto de las obligaciones del resto de los servidores públicos, las responsabilidades por su incumplimiento y las sanciones y procedimientos para aplicarlos (Documentos, 1984; 178). Así, se establecieron las modalidades de responsabilidad que continúan vigentes: penal y civil, política y administrativa, las dos primeras reguladas en sus respectivos ordenamientos (Código Penal Federal y Código Civil Federal, respectivamente) y las dos últimas reguladas por la LFRSP, que también se sometió a consideración.

1982. Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF)

En ese sentido, al superarse legalmente la falta de un sistema que regulara la responsabilidad administrativa, se propuso la creación de la SECOGEF como órgano centralizado y especializado en vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos (incluyendo el manejo de los recursos públicos de manera honesta y eficaz), identificar faltas administrativas por su incumplimiento y aplicar sanciones disciplinarias (Documentos, 1984b; 180). Así, la iniciativa para modificar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) y establecer a la nueva Secretaría, fue recibida el 17 de diciembre de 1982 por las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública (Diario No. 52).

A pesar de las propuestas de adiciones de la oposición¹⁴ y mociones en contra, la Presidencia de la Cámara de Diputados declaró aprobado en lo general y en lo particular el proyecto de decreto, a pocos días de haber recibido la minuta por parte del Senado (Diario

¹⁴ El diputado Antonio Gershenson (PSUM) propuso establecer de manera específica que la SECOGEF estuviera sujeta al control de la Contaduría Mayor de Hacienda. El diputado Baltazar Valdez Montoya (PDM) propuso que la Contraloría informara semestralmente y no anualmente, no solo al Titular del Ejecutivo Federal y al Congreso, sino también a la Opinión Pública (Diario No. 55).

No. 55). Así, la SECOGEF quedó configurada a través del decreto de reformas y adiciones a la LOAPF, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 29 de diciembre de 1982, con las facultades, entre otras, de control y evaluación gubernamental, de registro de declaraciones patrimoniales de los servidores públicos de la administración pública, de atención a quejas de particulares en contra de contratos celebrados con las entidades de la Administración Pública Federal y para constituir responsabilidades administrativas. Algunas de estas funciones estaban conferidas a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

1994. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)

En 1994 con objeto de contar con una Secretaría de Estado encargada de modernizar y controlar las funciones administrativas básicas, el Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, envió iniciativa a la Cámara de Diputados para que las facultades de la Contraloría General de la Federación fueran absorbidas por la Secretaría de la Contraloría y Modernización Administrativa (Diario No.18). A diferencia del proceso de reforma de 1982, en este, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales determinó modificar la iniciativa presentada. Para el caso de la entidad que nos ocupa, se alteró la denominación propuesta por Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y en ese sentido, reflejara la permanencia de un programa rector de desarrollo administrativo (Diario No. 23).

En esta discusión no hubo diputados que propusieran modificaciones en concreto a alguna disposición, en tal virtud se aprobó en la Cámara de Diputados por 381 votos en pro y 35 en contra, el proyecto de decreto que reformó a la LOAPF y a la SECOGEF

(Diario No. 23). Tales reformas fueron publicadas en el DOF el 28 de diciembre de 1994. Así pues, se confirieron a la SECODAM atribuciones de la SHCP y de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) tendientes a controlar el ejercicio del gasto público bajo los criterios de eficiencia, eficacia y honradez previstos en el artículo 134 de la Constitución Federal; prevenir conductas desviadas de los objetivos del servicio público; aplicar las políticas de simplificación administrativa, de desconcentración y descentralización; establecer la política de desarrollo del personal de la Administración Pública Federal y asumir la administración de los muebles e inmuebles del gobierno federal (Diario No. 23).

No obstante, se determinó que había limitaciones legales que dificultaban el funcionamiento de los Órganos Internos de Control de las dependencias del Poder ejecutivo, ya que sus titulares eran nombrados por quienes encabezaban a la dependencia. En ese sentido, se promovieron modificaciones a la LOAPF, a la LFRSP y a la Ley de Entidades Paraestatales, para dotar de autonomía a las contralorías internas (Secretaría; Diario No.36) y con ello prevenir la corrupción y mejorar la gestión y sus resultados (Diario No. 37). Así el 21 de noviembre de 1996 el Ejecutivo Federal envió al Senado la iniciativa de reformas, misma que fue aprobada por unanimidad el 28 y remitida en la misma fecha a la Cámara de Diputados. Fue turnada a la Comisión de Gobernación y de Puntos Constitucionales, en la cual no se hicieron modificaciones a la iniciativa original (Diario No. 36).

Sin embargo, en la discusión en la Cámara de Diputados, el diputado Adolfo Miguel Aguilar Zinser (PRD) manifestó que si bien en teoría era una iniciativa favorable, en la práctica los órganos centralizadores restaban toda capacidad de acción contra la corrupción, que la SECODAM había demostrado ser un organismo ineficaz para controlar

los actos de corrupción de la administración pública central, por lo que al otorgarle mayores facultades lo único que se lograría era fortalecer su poder discrecional para tapar la corrupción, para utilizar la información como elemento de chantaje político y mantener los esquemas de lealtad al régimen (Diario No. 37).

Finalmente el proyecto de decreto fue aprobado por 277 votos a favor y 9 en contra (Diario No. 37) y publicado en el DOF el 24 de diciembre de 1996. Con ello se facultó a la SECODAM para designar y remover de manera directa a los contralores internos de las dependencias, entidades y de la Procuraduría General de la República y así sustraer la línea de mando del órgano fiscalizado (Secretaría). Posteriormente, el 4 de enero de 2000 se le confirieron a la SECODAM facultades para administrar el sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales (Compranet), derivado de la entrada en vigor de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con los mismos, leyes que establecieron mecanismos para reducir la discrecionalidad en los procesos de licitaciones y contrataciones de obra pública.

2003. Secretaría de la Función Pública (SFP)

En consonancia con el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, se expidió la Ley del Servicio Profesional de Carrera (LSPC) en la Administración Pública Federal, por lo que se reformó nuevamente la LOAPF, además de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público (LFPCGP). A diferencia de los procesos de reformas anteriores, la iniciativa de la LSPC fue presentada por senadores del PRI (Gaceta No. 17), a la que se sumó la propuesta de Senadores del PAN (Gaceta No. 55). Ambas fueron turnadas a las

Comisiones Unidas de Gobernación, De Hacienda y Crédito Público y De Estudios Legislativos, las cuales emitieron un dictamen que concentró ambas iniciativas. El dictamen fue aprobado por unanimidad el 24 de octubre de 2002, fecha en que se remitió a la Cámara de Diputados y a su vez Diputados del PRD presentaron su iniciativa de Ley.

El dictamen del Senado y la Iniciativa del PRD fueron turnados a la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados. En tal comisión se hicieron modificaciones para hacer específicas las causales en que dejarían de surtir efectos los nombramientos del servidor público responsable y el lapso de tiempo en que entraría en vigor la normatividad. En la discusión del dictamen, la diputada Magdalena del Socorro Nuñez Monreal (PRD), hizo notar que algunas de sus propuestas iniciales no se consideraron en el dictamen final,¹⁵ no obstante, se aprobó el proyecto de decreto con las modificaciones propuestas por la Comisión de Gobernación y de Seguridad Pública, con una votación de 374 votos en pro, cero en contra y seis abstenciones por lo cual se remitió al Senado. (Diario, Sesión No. 5).

El Senado aprobó por unanimidad las modificaciones hechas por la Cámara de Diputados el 3 de abril de 2003, por lo que las reformas fueron publicadas en el DOF el 10 de abril de 2003. Así, la SECODAM pasó a denominarse SFP y se le confirieron las facultades encaminadas a operar el Servicio Profesional de Carrera (Secretaría). El cambio en la denominación obedeció a la necesidad de otorgarle un enfoque de desarrollo y profesionalización de las actividades del gobierno (Zarate, 2011; 13).

¹⁵ En su propuesta se consideró: 1. La inclusión de las Oficialías Mayores de las Secretarías en el Servicio Profesional, puesto que al buscar combatir la corrupción y la discrecionalidad en el manejo de los recursos, su personal requería además de capacitación, solvencia e independencia del titular de la dependencia; 2. La creación de un Consejo con facultades más amplias que las establecidas en el dictamen y 3. Instauración de instrumentos de participación ciudadana más amplios que sólo la captación de la opinión ciudadana respecto al funcionamiento (Diario, Sesión No. 5).

2012. ¿Autonomía del control interno?

Actualmente la SFP se encuentra en proceso de disolución, toda vez que el 15 de noviembre de 2012 se presentó ante el Pleno de la Cámara de Diputados una iniciativa para reformar la LOAPF, suscrita por integrantes de los grupos parlamentarios del PRI y PVEM, con el propósito de efectuar cambios antes del 1° de diciembre y así el gobierno contara “con las dependencias para cumplir desde un inicio con sus objetivos”. Dentro de los puntos de la propuesta se estableció desaparecer a la SFP y distribuir sus dependencias y órganos, principalmente en la SHCP y en Unidades de Auditoría Preventiva (UAP), en virtud de requerirse “un nuevo régimen de control gubernamental” al que se sumaría un órgano dotado de autonomía técnica propuesto en iniciativa por separado (Diario Sesión No. 26).

La iniciativa fue turnada a la Comisión de Gobernación y de manera posterior también se involucró a la Comisión de Seguridad Pública. Se confirmó entonces la reasignación a la SHCP de las competencias que hasta ese momento habría tenido la SFP en cuanto al Servicio Civil de Carrera, transparencia en las compras de gobierno, administración de inmuebles y generación de indicadores de gestión de las dependencias federales. En tanto que las tareas para establecer responsabilidades y operar el control interno con motivo del ejercicio del gasto público federal, estaría a cargo de las UAP, empleando la estructura de los órganos de control interno y al ser nombrados sus directores por los titulares de las dependencias estos “asumirían la responsabilidad del adecuado uso y destino de los recursos confiados a ellos” (Diario Sesión No. 26; Gaceta No.3650-VI).

En la discusión del Dictamen de reforma a la LOAPF en la Cámara de Diputados, se presentaron dos mociones suspensivas de los diputados Loretta Ortiz Ahlf (PT) y Ricardo Mejía Berdeja (PMC), ya que no se turnó la iniciativa a otras Comisiones que también eran competentes, además de que algunas propuestas eran inconstitucionales, con lo cual se evidenciaba un “albazo y un traje a la medida del impuesto, una iniciativa ultra preferente, más expedita, más exprés, más rápida, más autoritaria, sin discusión, sin debate” (Diario Sesión No. 28). Ambas mociones fueron rechazadas por la mayoría de los diputados.

De igual forma se presentaron 42 propuestas de reforma al dictamen, entre ellas la negativa del PAN y del PT hacia la desaparición de la SFP, puesto que aún no se contaba con la aprobación del Órgano Anticorrupción que sustituyera en todas sus facultades a la SFP, sumado a que no era benéfico para luchar contra la corrupción que los titulares de las dependencias nombraran a los titulares de las UAP. De las 42 propuestas, aún y cuando algunas fueran sustanciosas, fueron aprobadas únicamente cinco sobre temas ajenos a la transparencia y la corrupción, por lo que se aprobó el proyecto de decreto y se turnó al Senado el 22 de noviembre de 2012 (Diario Sesión No. 28).

En el Senado se hicieron modificaciones tocantes a la estructura de la Secretaría de Gobernación y el Sistema de Seguridad Pública. No obstante, las modificaciones fueron discutidas en el pleno de la Cámara de Diputados, sin pasar primero a la Comisión respectiva y en ese sentido aprobadas por 228 votos a favor, 38 en contra y 195 abstenciones (Diario Sesión No. 36), con lo cual iniciativa para eliminar a la SFP fue remitida al Ejecutivo y publicada en el DOF el 2 de enero de 2013.

En lo que respecta al Órgano Nacional Anticorrupción (ONA), fueron presentadas diversas iniciativas en la Cámara de Senadores suscritas por integrantes del PRI y del PVEM el 15 de noviembre de 2012 para crear un órgano encargado de las responsabilidades administrativas por corrupción; del PRD el 20 del mismo mes y año con la finalidad de establecer un órgano autónomo para perseguir delitos de corrupción; y del PAN el 30 de enero de 2013 y el 4 de abril del mismo año para crear dos órganos autónomos uno que persiguiera las responsabilidades administrativas y el otro las penales. A diferencia de los anteriores procesos legislativos, en este se incorporó la opinión de especialistas mediante la celebración de diversos foros (Diario No. 39).

En ese sentido, las Comisiones dictaminaron modificar diversos artículos constitucionales para crear el Órgano Anticorrupción como entidad autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propios. De los aspectos más importantes destacan sus facultades para prevenir, investigar y sancionar responsabilidades administrativas derivadas de hechos de corrupción cometidos por servidores públicos y particulares. Las sanciones administrativas disciplinarias estarían a cargo de las UAP. El titular del Órgano Anticorrupción sería elegido con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado, a propuesta de los grupos parlamentarios, para un periodo de siete años.

En el Dictamen se estableció también la creación de un Consejo Consultivo integrado por el titular del Órgano Anticorrupción como Presidente, tres integrantes designados por el Senado, uno por el IFAI, uno por el Ejecutivo Federal, y otro por la ASF. Se refiere también la expedición de una Ley General de Responsabilidades Administrativas con aplicación en toda la República, en la que se especifican los tipos de

responsabilidades administrativas y el organismo encargado de iniciar el procedimiento. Se le confiere también la facultad de iniciar denuncias penales por corrupción.

Finalmente, el Dictamen fue presentado en el Pleno de la Cámara de Senadores y aprobado en la misma con 111 votos a favor, 2 votos en contra y 2 abstenciones, el 13 de diciembre de 2013. Los Senadores del PT votaron en contra ya que si bien reconocieron el esfuerzo de las Comisiones, también manifestaron que faltaba aún para contar con el instrumento que acabara con la corrupción. Entre los motivos destacan por un lado el centralismo, por la facultad de atracción del Órgano en casos de corrupción estatales y por el otro, el hecho de que en el Consejo Consultivo se encontrara un representante del Poder Ejecutivo y que la designación del titular se hiciera por parte del Senado, contribuirían a negociar posiciones, creando con ello un déficit de independencia en el diseño del órgano. No obstante, se turnó a la Cámara de Diputados (Diario No. 40). A la fecha el Dictamen se encuentra en las Comisiones de Puntos Constitucionales y De Transparencia y Anticorrupción desde el 4 de febrero de 2014.

De lo revisado hasta aquí se tiene que en treinta años hubo tres organizaciones distintas, encargadas del control interno. Por lo tanto, se identifican cinco periodos en los cuales fueron aumentando las atribuciones de la entidad de fiscalización interna (Tabla 3.1). El primero es antes de la creación de la SECOGEF. El segundo comienza con las reformas de 1982 en las cuales se le otorgó la facultad de imponer sanciones administrativas y termina con las reformas de 1994. El tercero comienza en 1995 en el que se le delegó la prerrogativa de modernizar y simplificar la gestión administrativa, abarca 1996 año en que se avanza hacia la autonomía del control interno, se extiende al 2000 en el que se le otorgaron las facultades para vigilar contrataciones y obras públicas y termina

con las reformas de 2003. El cuarto periodo comienza en 2004 año en que la consigna fue administrar el Servicio Civil de Carrera y termina con las reformas de 2013. El quinto comenzaría con el ONA, sin embargo aún no es operativo.

Tabla 3.1. Desarrollo de la SECOGEF al ONA

Periodo	Atribuciones y disposiciones legales	Observaciones
1982 SECOGEF	<ul style="list-style-type: none"> • Se le confirieron las facultades de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) para practicar auditorías externas y dictar medidas administrativas sobre responsabilidades que afectaran la hacienda. • Planear, organizar y coordinar el Sistema de control y evaluación gubernamental, mediante auditorías al ejercicio del presupuesto, sistemas contables y eficiencia de operaciones. • Coordinación con la CMHF. • Recibir y registrar declaraciones patrimoniales. • Atender las quejas de los particulares con motivo de convenios y contratos • Conocer e investigar los actos y omisiones para imponer responsabilidades administrativas y denunciar. 	<p>No se garantiza ni la independencia, ni autonomía del titular, no se establece en la ley orgánica un procedimiento de auditoría ni criterios para seleccionar entidades. Su mandato de auditoría es amplio. No era obligatorio pero podía proponer el nombramiento o remoción de Comisarios y contralores internos. Debía informar anualmente al titular del Ejecutivo Federal y a las autoridades competentes sobre los resultados de su actuación.</p>
1994 SECODAM	<ul style="list-style-type: none"> • Se le retiró la facultad de planear el sistema de control gubernamental. • Organizar y coordinar el desarrollo administrativo, para que los recursos fueran aplicados con eficiencia, eficacia, desconcentración y simplificación administrativa. • En coordinación con la SHCP autorizar las estructuras orgánicas de las dependencias. • Conducir la política inmobiliaria y administrar los bienes de la Federación y la Administración Pública Federal • En 1996 se le otorga la facultad de nombrar y remover a los titulares de los órganos internos de control • En 2000 tiene la prerrogativa de administrar COMPRANET 	<p>Continúan sin tener autonomía e independencia ni el titular ni la entidad. No obstante, en este periodo se suscitan reformas para que la SECODAM tenga la facultad de nombrar a los Contralores Internos y Comisarios de las entidades del Poder Ejecutivo. Antes de la reforma era facultad del titular del órgano revisado y sólo podía opinar sobre el nombramiento o remoción de dichos servidores públicos.</p> <p>Cambia la temporalidad en la cual la SECODAM debe informar al Titular del Ejecutivo sobre su actuar, de anualmente a periódicamente, es decir aumenta la frecuencia.</p>
2003 SFP	<ul style="list-style-type: none"> • Dirigir, organizar y operar el sistema de Servicio profesional de Carrera, además de establecer las normas y lineamientos. • Autorizar las estructuras orgánicas de las dependencias. • Establecer políticas de gobierno electrónico • En 2007 se le otorga la prerrogativa de evaluar los resultados de la aplicación de recursos públicos y validar indicadores de gestión. 	<p>Los rubros en cuanto a calidad en la legislación continúan de manera similar que en periodos anteriores, pero al entrar en vigor la Ley Federal de Transparencia, la obligación de informar sobre su actuar se extiende a los ciudadanos.</p>
2013	Retornan a la SHCP las facultades de la SFP para:	Se trata de una reforma en camino en la

SHCP	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar el desarrollo administrativo integral, incluyendo la elaboración de indicadores y los criterios de simplificación administrativa. • Conducir la política inmobiliaria y emitir los lineamientos sobre muebles e inmuebles de la Administración Pública Federal, administrar COMPRANET. • Conducir las políticas y administrar lo relativo a los recursos humanos, incluyendo contratación, remuneraciones y sanciones. • Coordinar el sistema de control gubernamental. <p>Se le otorgan a la SHCP nuevas facultades para</p> <ul style="list-style-type: none"> • Determinar los perfiles que deben cubrir los titulares de la UAP. 	<p>cual la SHCP recupera algunas de las funciones que en su momento se le retiraron para ser incorporadas en la SPP y adquiere otras que, en virtud de las necesidades sociales se confirieron a la SECODAM y la SFP.</p> <p>Con ese diseño, hay por un lado, un avance en distinguir las sanciones administrativas por corrupción (incluyendo la utilización de recursos públicos de manera indebida) y las sanciones administrativas disciplinarias. No obstante se regresa a los titulares de la entidad sujeta a fiscalización interna, la posibilidad de nombrar a los Auditores Preventivos, que pasan a sustituir a los Contralores Internos.</p>
UAP	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a la política de control interno, a la toma de decisiones para el cumplimiento de los objetivos y políticas institucionales. • Óptimo desempeño de los servidores públicos y sus órganos. • Modernización y desarrollo eficiente de la gestión administrativa y correcto manejo de los recursos públicos. • Forman parte del Sistema Nacional de Fiscalización. 	<p>También hay un avance en cuanto a los programas de auditoría, ya que se establecen criterios y plazos para que las UAP formulen su plan de trabajo e informen hallazgos y recomendaciones,, pero tal información se dirige al titular de la entidad en que se insertan.</p> <p>Por otro lado, si bien se le da al ONA el carácter de autónomo, la designación de su titular no incorpora opiniones técnicas.</p>
ONA	<ul style="list-style-type: none"> • El objetivo principal de su creación es combatir la corrupción, (una de las modalidades de la corrupción es el desvío de recursos públicos). • Prevenir, investigar y sancionar las responsabilidades administrativas con motivo de actos de corrupción de personas. • Se establece el procedimiento para la designación de su titular a cargo de la Cámara de Senadores a propuesta de los grupos parlamentarios, con una duración de siete años. • Cobrar sanciones económicas. • Con un Consejo Consultivo conformado por tres ciudadanos nombrados por el Senado, representantes del Ejecutivo, de la ASF y del organismo encargado de garantizar el acceso a la información. 	<p>Se planea que cuente con un Consejo Consultivo con representantes de otros órganos estatales, pero no se garantiza que la integración de ese consejo se encuentre libre de interferencias políticas.</p> <p>Con esto, básicamente lo que se estaría creando es una especie de Procuraduría General de Justicia para perseguir a los responsables de sanciones administrativas, ya que sus facultades de investigación, dependerán del trabajo que realicen otros entes como los son las UAP.</p>

Fuente: elaboración propia

Entonces si hubo un fortalecimiento en las atribuciones de la entidad de control interno, se esperaría que el número de servidores públicos sancionados y en específico altos funcionarios federales que desviaron recursos, aumente. Lamentablemente los datos con los que se cuentan no desagregan el cargo del servidor público sancionado, ni hacen distinción entre las sanciones administrativas impuestas por desvío de recursos y las sanciones administrativas disciplinarias. Los datos relativos al número de servidores públicos sancionados por año desde 1980, se comparan a continuación.

Tabla 3.2. Número de sanciones administrativas por año

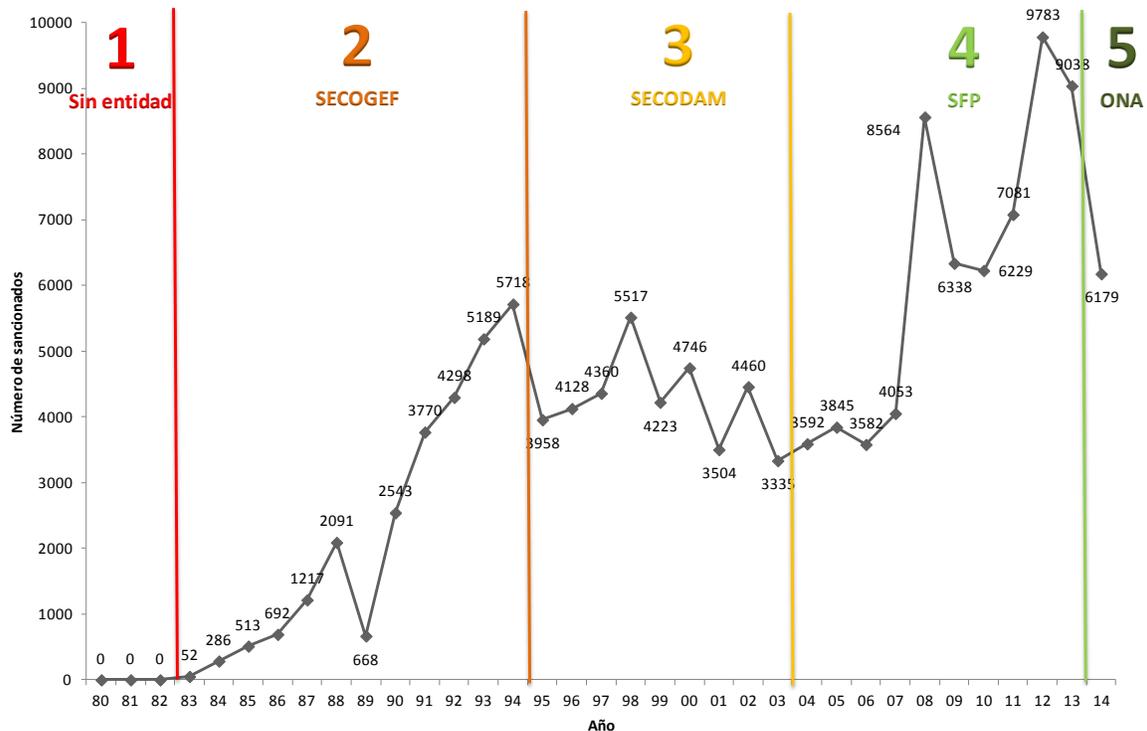
Año	No. de sancionados	Periodo
80	0	1 Sin organismo
81	0	
82	0	
83	52	2 SECOGEF
84	286	
85	513	
86	692	
87	1217	
88	2091	
89	668	
90	2543	
91	3770	
92	4298	
93	5189	
94	5718	
95	3958	3 SECODAM
96	4128	
97	4360	
98	5517	3 SECODAM
99	4223	
00	4746	
01	3504	
02	4460	
03	3335	4 SFP
04	3592	
05	3845	
06	3582	
07	4053	
08	8564	
09	6338	
10	6229	
11	7081	5 ONA
12	9783	
13	9038	
14	6179	

Fuente: elaboración propia con datos de solicitud de información número 145,914 realizada a la SFP (Anexo 3.1).

Como puede apreciarse también del Gráfico 3.1., en el primer periodo no hay registro de que se haya llevado a cabo algún proceso de sanción administrativo, se entiende ya que en ese momento no se encontraban bien delimitadas las responsabilidades

administrativas. A partir de 1983 creció exponencialmente el número de servidores públicos sancionados, reduciéndose sin algún patrón detectable en 1989, 1995, 1999, 2001, 2003, 2006, 2009, 2010, 2013. De esto se observa que si bien es cierto, hay un aumento en el número de servidores públicos sancionados, no hay una tendencia clara en que aumente la cifra conforme se suman atribuciones al órgano de fiscalización interno. En ese sentido, el aumento de servidores públicos sancionados podría deberse a otros factores como lo son el incremento en la nómina de la Administración Pública Federal.

Gráfico 3.1. Fortalecimiento de la entidad de control interno y sanciones



Fuente: elaboración propia

Por otra parte, si bien hay un incremento en las funciones conferidas al órgano de control interno, se observa que en sus treinta 30 años de vigencia, nunca se procuró que contara con independencia y autonomía ni la dependencia ni su titular (salvo en 1996 de manera reducida y en 2013 al menos en cuanto a la entidad), elementos fundamentales para una efectiva y extensiva rendición de cuentas. Sin ningún otro actor de veto y sin

mayores requisitos técnicos, el titular del Ejecutivo podía nombrar y remover libremente al titular de la dependencia. Este factor si bien fue retomado en algunos de los debates se dejó de lado, ya que se reclamó no el fortalecimiento de la fiscalización interna sino el de la fiscalización superior. Estas voces fueron escuchadas hasta 1995 como se verá a continuación.

3.2. La fiscalización superior

La historia nos remite hasta el Tribunal Mayor de Cuentas de la Colonia Española vigente desde 1453. No obstante, en la Constitución de 1824 se estableció como prerrogativa de la Cámara de Diputados la revisión de la cuenta pública, para lo cual contó con la Contaduría Mayor de Hacienda. Durante el siglo XIX este organismo registró diversas transformaciones, mediante decretos se promovió la formación de Tribunales de Cuentas y posteriormente la reconstitución a su denominación original (Auditoría, 2009b; 7).

Ya en el siglo XX permaneció con la misma denominación, empero se suscitaron diversas reformas constitucionales en 1904, 1936 y 1978, lo cual fue el soporte jurídico que dio vigencia a la fiscalización superior en el resto del siglo (Auditoría; 2009b; 7). Cabe mencionar la reforma de 1978, pues a través de ella se ampliaron las atribuciones de la CMHF en materia de control externo y evaluación de políticas. Sin embargo, se eliminó el papel de las Comisiones en la tarea legislativa de control y evaluación de las políticas, con esto se propició la tendencia a satisfacer clientelas partidarias (Solares, 2004; 82).

1999. La Auditoría Superior de la Federación ASF

Es el 28 de noviembre de 1995 cuando, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el Presidente de la República Ernesto Zedillo presentó a la Cámara de Diputados la

iniciativa para crear un órgano de auditoría superior autónomo (Diario No. 25). A dicha iniciativa se sumó la del PAN presentada el 2 de abril de 1996, cuyos legisladores propusieron el fortalecimiento de la CMHF como órgano técnico del Congreso y así hacer efectivo el sistema de contrapesos (Diario No. 8) y la iniciativa de congresistas del PRD de 24 de abril de 1997 quienes propusieron una participación mayor del Congreso en tres vertientes: 1. El Sistema Nacional de Planeación, 2. El presupuesto, contabilidad y gasto y 3. La vigilancia y fiscalización del gasto federal (Diario No. 14). Básicamente las iniciativas buscaban fortalecer la facultad del Congreso como revisor de los recursos públicos ejercidos por el Poder Ejecutivo y con esto hacer efectiva la división y equilibrio de poderes.

Las iniciativas fueron turnadas a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales cuyo dictamen fue presentado a debate el 14 de diciembre de 1998. Entre los argumentos en contra del dictamen, destaca la postura del PRD quienes propugnaron por la creación de un órgano independiente de cualquiera de los poderes del estado, ya que el partido que tuviera la mayoría podría utilizar al órgano de fiscalización como un órgano de control político, no obstante se estaba creando un híbrido sin plena independencia de los poderes públicos, ni una instancia supeditada a la Cámara de Diputados para que esta cumpliera con su función de fiscalizar. Además de que se requería un órgano capaz de enfrentar al estado corrupto con facultades para vigilar no sólo *ex post*, sino *ex ante*, es decir, en curso el ejercicio fiscal (Auditoría, 2009b; 34-35).

Por su parte la fracción del PT estaba en contra de crear un órgano con autonomía ya que la Cámara de Diputados no podría ejercer el control sobre el Poder Ejecutivo. Finalmente el dictamen se aprobó por 388 votos a favor, y 21 en contra, por lo que se

remitió a la Cámara de Senadores. Las Comisiones de Puntos Constitucionales, De Gobernación y de Estudios Legislativos realizaron diversas modificaciones con una votación a favor de 89 votos y 13 en contra (Auditoría, 2009b; 37). El 29 de abril de 1999 fue recibido el dictamen en la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados y presentado para su discusión en el pleno el mismo día. Al no inscribirse oradores, el proyecto de reforma a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Federal, fue aprobado por 327 votos a favor, 102 en contra y 2 abstenciones (Auditoría, 2009b; 72) y en consecuencia, publicado en el DOF el 30 de julio de 1999, con lo cual inició una nueva etapa en la fiscalización de los recursos públicos, además de que se fortalecieron el equilibrio del poder público y la rendición de cuentas (Bravo, 2009; 14).

A partir de dichas reformas se le concedió a la ASF autonomía técnica y de gestión. Así mismo, de la modificación al artículo 79 constitucional se desprende el otorgamiento de las siguientes atribuciones: 1. fiscalizar en forma posterior la aplicación de recursos de los entes públicos federales así como el cumplimiento de programas en el mismo orden de gobierno, 2. entregar el resultado de la revisión de la cuenta pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación, 3. Investigar los actos u omisiones que impliquen conductas ilícitas en el manejo de los recursos públicos, además de promover frente a la autoridad competente las responsabilidades del Título Cuarto constitucional, las denuncias penales y los procedimientos administrativos de ejecución para el cobro de indemnizaciones y sanciones pecuniarias.

En el mismo numeral también se definió el proceso de designación del titular de la entidad. Así, se confirió a la Cámara de Diputados la facultad de nombrar al Auditor Superior por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. Dicho funcionario duraría en el encargo un periodo de ocho años, pudiendo ser nombrado nuevamente por una sola ocasión. De igual manera, se establecieron como causas de su remoción, sólo las graves referidas por la ley o bien las señaladas en el Título Cuarto constitucional. Como requisitos para ser nombrado se determinó que el interesado debía ser mexicano por nacimiento, tener 35 años cumplidos al día de la designación, tener título profesional con antigüedad mínima de diez años, gozar de buena reputación, haber residido en el país en los dos años anteriores a la designación y no haber ocupado algún otro cargo público relevante en el año previo.

Estas normas fueron reguladas en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación publicada en el DOF el 29 de diciembre de 2000. En ella se establecieron además los principios de actuación de la ASF, los procedimientos de auditoría y de responsabilidades resarcitorias, además de la estructura interna de la entidad de fiscalización superior. Dicha ley fue objeto de modificaciones en 2005 para incluir como objeto de fiscalización a los mandatarios, fiduciarios o figuras análogas, en 2007 para que la ASF informara semestralmente a la Cámara de Diputados mediante la Comisión de Vigilancia el estado de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas a las entidades fiscalizadas y en 2008 se precisó que el presupuesto de la ASF sería presentado a la Comisión de Vigilancia, no a la Junta de Coordinación Política (Bravo, 2009; 18).

2008. La fiscalización superior en el ámbito subnacional

Las reformas no fueron suficientes. En 2007 el Ejecutivo Federal presentó ante la Comisión Permanente iniciativa a fin de modificar disposiciones constitucionales en materia de gasto público, la cual fue turnada a las Comisiones de Puntos Constitucionales, De Hacienda y Crédito Público y De Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados. En el dictamen, las Comisiones Unidas incorporaron la opinión de actores económicos, sociales, académicos y gubernamentales del país, sobre tres temas, entre ellos, mejorar la transparencia de la información contable, armonizando y homologando los sistemas contables públicos en los tres órdenes de gobierno y fortalecer la rendición de cuentas, adelantando las fechas de presentación de la Cuenta Pública a la ASF y su Informe de Resultado, y conferirle a la ASF atribuciones para fiscalizar recursos federales ejercidos por entes no federales incluyendo a particulares. (Auditoría, 2009b; 81-82).

Se propuso además un procedimiento para el desahogo de observaciones y recomendaciones por parte de la ASF, así mismo la construcción de un Sistema Nacional de Fiscalización en el que las entidades federativas garantizaran la autonomía de la entidad fiscalizadora y finalmente reformas al artículo 134 constitucional para señalar que cualquier ente estatal en la administración y ejercicio de los recursos, debería observar los principios de eficiencia, eficacia, transparencia y honradez y el resultado en el ejercicio de dichos recursos evaluados por instancias técnicas que establecería cada entidad, a fin de que la evaluación se tomara en consideración en la subsiguiente asignación de recursos (Auditoría, 2009b; 83-85).

El dictamen fue presentado al pleno el 13 de septiembre de 2007 en cuya discusión en lo particular el diputado Narciso Alberto Amador Leal (PRI) refirió que el tema de

fondo se concentraba en que desde la aparición de la Secretaría de la Contraloría, había prevalecido una confusión y no se habían delimitado las funciones y competencias de los órganos de control interno del gobierno federal, que al establecerse el principio de anualidad para las funciones de la ASF, se especificaba que al control interno le correspondía el control del ejercicio presupuestal en curso. Finalmente el 13 de septiembre de 2007 se aprobó el dictamen por 439 votos en pro, 1 en contra y 9 abstenciones, con lo cual se turnó al senado (Auditoría, 2009b; 103).

El dictamen fue turnado a las Comisiones de Puntos Constitucionales, De Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, las cuales lo presentaron para su discusión al pleno el 18 de septiembre de 2013 y aprobado por 118 votos a favor y cero en contra, turnándose entonces a las legislaturas estatales. Finalmente el 7 de mayo de 2008 se publicó en el DOF el decreto que reformó y adicionó los artículos 74, 79, 116, 122 y 134 constitucionales. Con lo cual se confirmó la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de revisar la cuenta pública, se redujo el tiempo de revisión nuevamente y se fortalecieron las atribuciones de la ASF en el control de los recursos federales (Bravo, 2009; 15). Así también se buscó la homologación en materia de fiscalización en los órdenes estatales, específicamente en cuanto a los tiempos de revisión y la designación del titular.

A efecto de armonizar las disposiciones constitucionales con la ley reglamentaria, se turnaron a la Comisión de la Función Pública de la Cámara de Diputados, diversas iniciativas suscritas por integrantes del PRI, PRD y PAN, presentadas del 24 de abril de 2007 al 2 de diciembre de 2008. En la Comisión se aprobó el dictamen con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas y aprobado

con 305 votos en el pleno de la Cámara de Diputados el 16 de abril de 2009. El dictamen fue enviado a la Cámara de Senadores y aprobado por la misma el 30 del mismo mes y año con 90 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención. Finalmente la nueva ley reglamentaria de fiscalización fue publicada en el DOF el 29 de mayo de 2009 (Bravo, 2009; 22).

Además de regular los principios establecidos en la Constitución, la nueva Ley incorporó, entre otros aspectos, el procedimiento para fiscalizar directamente los recursos federales transferidos a las entidades federativas y municipios, así también el procedimiento para la entrega del informe preliminar sobre el resultado de la revisión de la cuenta pública, el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado y la agilización del procedimiento resarcitorio.

Entonces, de lo revisado se podrían establecer tres momentos en el desarrollo de la fiscalización externa, a saber: 1. de 1998 al 2000: la etapa concerniente a la Contaduría Mayor de Hacienda, 2. de 2001 a 2008, abarca de la puesta en marcha de la ASF a las reformas hacendarias y finalmente 3. de 2009 a 2011.

Tabla 3.3. Desarrollo de la CMHF a la ASF

Periodo	Atribuciones y disposiciones legales	Observaciones
<p>Antes 1999</p> <p>CMHF</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Órgano técnico de la Cámara de Diputados con el cargo de revisar la cuenta pública del Gobierno Federal y del Distrito Federal. • El Contador Mayor era designado por la Cámara de Diputados de una terna propuesta por la Comisión de Vigilancia. • Podía ser removido a petición de la Comisión de Vigilancia. • Podía el Contador promover ante las autoridades competentes el fincamiento de las responsabilidades. • La CMHF contaba con un plazo que vencía el 10 de septiembre del años siguiente al en que se hubiera recibido la cuenta pública para rendir informe de resultados 	<p>Ni la entidad ni el titular contaban con independencia y autonomía.</p> <p>Si bien tenía un mandato amplio y acceso irrestricto a la información, se limitaba a fiscalizar únicamente al Poder Ejecutivo.</p> <p>No se establecen plazos claros del proceso de auditoría.</p> <p>No podía fincar responsabilidades y no estaba obligada a rendir cuentas.</p>
<p>2000</p> <p>ASF</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Órgano con autonomía técnica y de gestión. • Fiscalizar de manera posterior el ingreso y ejercicio de los recursos públicos, el cumplimiento de los programas federales • Entregar el resultado de la revisión de la cuenta pública el 31 de marzo del año siguiente a su presentación. • Determinar daños y perjuicios que afectan a la Hacienda pública cuya ejecución es cobrada por el Poder Ejecutivo. • Su titular es designado por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados y dura 8 años. • Se establecen requisitos para la designación del Auditor 	<p>Posee mayor autonomía que el órgano de control interno, no obstante esta no es plena.</p> <p>De igual manera, el modo de designación de su titular permite la negociación política.</p> <p>No se establece un plazo ni etapas claras en cuanto al procedimiento de fiscalización</p>
<p>2008</p> <p>Extensión al ámbito subnacional</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se establecen plazos más claros. <ul style="list-style-type: none"> - Presentación de la cuenta pública el 30 de abril del año siguiente a su ejercicio. - Entrega del informe del resultado el 20 de febrero del año siguiente a su presentación. - Notificación a entidades fiscalizadas para que en 30 días presenten información respecto de los hallazgos encontrados - La entidad de fiscalización se pronuncia en 120 días sobre las respuestas emitidas. - Concluye la Cámara de Diputados la revisión el 30 de septiembre. - Entrega de informes sobre el estado que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, en mayo y noviembre. • Se establecen los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad, para la fiscalización. • Fiscalizar directamente los recursos federales ejercidos por municipios y entidades federativas. 	<p>Hay importantes avances, sin embargo la autonomía e independencia de la entidad y del titular continúan sin ser plenas ni garantizarse la impermeabilidad de influencias políticas.</p> <p>Se establecen plazos más claros para la presentación de las cuentas públicas, pero siguen siendo largos.</p> <p>Se establece la obligación de presentar informes de seguimiento a recomendaciones y acciones con lo cual aumenta la rendición de cuentas de la ASF y disminuye su discrecionalidad en la imposición de sanciones.</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • Revisar de manera casuística y concreta información de ejercicios anteriores o bien en situaciones excepcionales. • Se establece que los estados deben contar con órganos de fiscalización con los parámetros de la Constitución Federal. • Se establecen los principios bajo los cuales se administrarán los recursos públicos, es decir, eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, cuya evaluación corresponde a instancias técnicas. 	
--	---	--

Fuente: elaboración propia

En la tabla 3.4. se muestran el número de procesos penales, administrativos y resarcitorios iniciados por año desde 1998 hasta 2011 (Véase también gráfico 3.2). De una revisión general se puede afirmar que a partir del segundo periodo, el número de procesos penales y administrativos iniciados, fue aumentando. No obstante, tampoco se observa una relación clara en el aumento del número de procesos y el fortalecimiento de la entidad de fiscalización externa. Así, los de tipo administrativo triplicaron su volumen en 2007 y esto podría deberse al cambio de administración y no a las modificaciones constitucionales de 1999. Posterior a ese año, no hay un patrón uniforme. Por otro lado, la tendencia con respecto a los procesos resarcitorios fue a la inversa, sin embargo, de la revisión de los informes en comento, se observa que el número real de procedimientos iniciados de este tipo, se presenta alrededor de dos años después, por lo que a la fecha de corte, hay la posibilidad de que no se cuente con información completa.

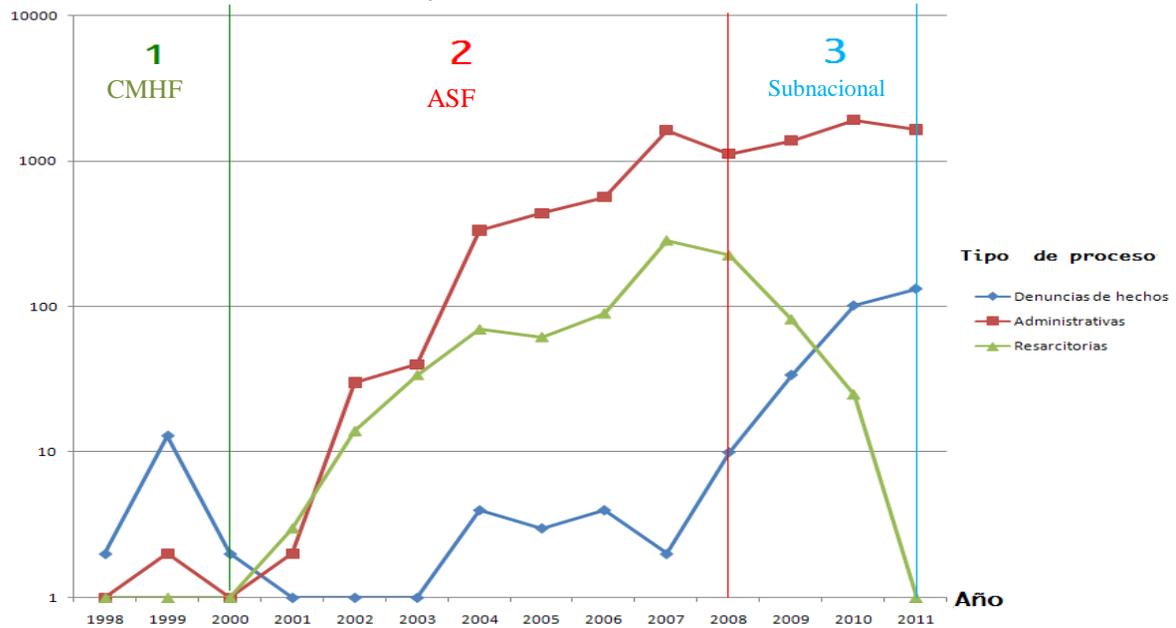
Tabla 3.4. Procesos de sanción iniciados por año*

Año	Tipos de procesos iniciados			Periodo
	Denuncias de hechos	Administrativos	Resarcitorios	
1998	2	1	SD	1 CMHF
1999	13	2	SD	
2000	2	1	SD	
2001	0	2	3	2 ASF
2002	0	30	14	
2003	1	40	34	
2004	4	334	70	
2005	3	438	70	
2006	4	563	90	
2007	2	1631	286	
2008	10	1116	226	
2009	34	1385	82	
2010	102	1909	25	
2011	133	1638	1	

*Datos al 31 de Diciembre de 2013

Fuente: elaboración propia con base en los Informes del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2000 al 2011, disponibles en: http://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria.

Gráfico 3.2. Fortalecimiento de la ASF y sanciones



Fuente: elaboración propia

Otra cuestión que se debe destacar es que se trata de procesos iniciados, no de sanciones efectivamente impuestas. Así con relación a las denuncias de hechos, muy pocas son las que se consignan ante un juzgado penal (Véase tabla 3.3). De igual forma, los procesos resarcitorios iniciados suman 901, de estos hay 709 con resolución¹⁶ (es decir, el 78% del total). Aunque de acuerdo al Registro de personas sancionadas a través de dicho proceso,¹⁷ hay 206 procedimientos con resolución firme al 2011, esa cantidad representa el 22% del total de procesos iniciados. Con respecto a los de tipo administrativo no se cuenta con los datos.

Tabla 3.5. Denuncias de hechos por año

Año de fiscalización	Denuncias de hechos	Estado de la denuncia al 31 de diciembre de 2013	
		Averiguaciones ante el MP	Causa penal ante Órgano jurisdiccional
2000	6	2	1
2001	0	0	0
2002	0	0	0
2003	1	1	
2004	3	3	
2005	3	3	
2006	4	4	
2007	2	2	
2008	10	9	1
2009	34	30	4
2010	102	100	2
2011	133	131	2

Fuente: Elaboración propia con base en los informes de Auditoría publicados en http://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria.

En suma desde 1982 a la fecha han existido tres entidades encargadas de la fiscalización interna. Con lo cual es evidente que no hubo una planeación de largo plazo para hacer efectivo el control interno. El objetivo de estas reformas básicamente fue

¹⁶ En: http://www.asf.gob.mx/Section/122_FincamientoResponsabilidadesResarcitorias

¹⁷ El padrón se encuentra disponible en:

http://www.asf.gob.mx/uploads/164_Fincamiento_de_Responsabilidades_Resarcitorias/VERSION_PARA_LA_PAGINA_DE_LA_ASF-_REGISTRO_DE_SERVIDORES_PUBLICOS_-_JUNIO_2014.pdf

combatir la corrupción en la administración pública, pero tal pareciera que no consiguieron los resultados esperados, por lo que nuevamente en 2012-2013 hubo la necesidad de nuevas modificaciones, esta vez más retadoras, ya que por primera vez se intenta dar autonomía a un órgano encargado de imponer sanciones administrativas, lo cual si bien puede ser un acierto, representa un claro retroceso que las Unidades de Auditoría Preventiva, que sustituyen a las Contralorías Internas dependan de la entidad que fiscalizan, ya que son estas las encargadas del control interno y previo de los recursos públicos.

Por otra parte, el órgano de fiscalización superior posee un diseño más acorde con los parámetros de calidad en la fiscalización, sin embargo no posee autonomía plena que blinde a la entidad de influencias externas y políticas. A diferencia del fiscalizador interno, presenta una línea de reforma más estable y continua. Ahora bien, si no hay un patrón claro entre el fortalecimiento de las normas de fiscalización y el número de servidores públicos sancionados, cómo es que en San Luis Potosí se llevó a cabo un proceso de sanción en contra de su ex gobernador. Es en el siguiente capítulo en el que se conjuntan los aspectos teóricos con la metodología.

CAPITULO IV. La fiscalización de los recursos ejercidos por el Ejecutivo Potosino en 2009

La rendición de cuentas debe ser pública,
porque públicos son los recursos que se manejan
y pertenecen a toda la sociedad
Arturo González de Aragón

El objetivo de este capítulo es determinar si influyeron tanto la calidad en las normas de fiscalización como la alternancia política, en el proceso de sanción seguido contra el gobernador Marcelo de los Santos Fraga y de ser así, de qué manera influyeron. Para el logro de tal objetivo, esta parte de la investigación se divide en cuatro apartados, en el primero de ellos se da cuenta de los sucesos que antecedieron al proceso de sanción en contra del ex-gobernador. En el segundo apartado, se esbozan los antecedentes de la Contraloría General del Estado, de igual manera se revisa que en la legislación utilizada por esta entidad en la revisión del 2009, se encuentren los rubros considerados de calidad.

En la tercera parte se describen los antecedentes de la Auditoría Superior del Estado, así como las acciones que esta entidad emprendió. Para tal efecto, se contrasta la legislación que sirvió de fundamento para la revisión de la cuenta pública en comento, con los parámetros de lo ideal referidos por los principios de la INTOSAI y de la ASOFIS. Finalmente se oponen los valores obtenidos por cada dependencia con las acciones que cada entidad emprendió y la influencia que tuvo la alternancia política para cada caso.

4.1. Antes de la sanción

El 27 de julio de 2009 a meses de dejar el cargo como Gobernador del Estado, Marcelo de los Santos Fraga solicitó autorización al Congreso de la entidad para contratar un crédito hasta por la cantidad de \$1,500, 000,000.00 (mil quinientos millones de pesos cero centavos, moneda nacional). Entre las razones para solicitar dicho financiamiento se

encontró la falta de liquidez para cumplir con las obligaciones contraídas en la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado Ejercicio Fiscal 2009, a consecuencia de la reducción en las aportaciones y participaciones federales que a su vez fueron causadas por la crisis y la desaceleración económica. El 29 del mismo mes y año el Secretario de Finanzas, Joel Azuara Robles remitió al Congreso escrito anexando información complementaria, en alcance a la iniciativa presentada por el Gobernador.

Dos días después, la iniciativa fue recibida por las Comisiones de Hacienda del Estado y Gobernación, mismas que presentaron el dictamen al pleno en sentido afirmativo, el 2 de agosto de 2009. En la discusión el diputado Jorge Alejandro Vera Noyola (PCP) manifestó que no debía aprobarse el crédito pues se solicitaba para el pago de obligaciones financieras, siendo que la única circunstancia para contraer deuda pública era la inversión pública productiva, sumado a que se dejaría al estado y a la siguiente administración en una situación económica compleja ante la cual se seguía derrochando, además de la alta discrecionalidad dada al ejecutivo al no plantearse claramente en la iniciativa de decreto, en qué se gastaría el dinero.

A favor el diputado Enrique Octavio Trejo Azuara (PAN) argumentó que era un acto de responsabilidad autorizar el crédito, y así concretar el proyecto en infraestructura que está a la vista de todos. Finalmente se aprobó con una votación de 23 votos a favor, 2 en contra¹⁸ y cero abstenciones el decreto para autorizar al Ejecutivo la contratación del crédito solicitado. Del dictamen se desprende que se autorizó porque lo solicitado no excedía de más del 20 % del presupuesto autorizado en la Ley de Ingresos del Estado para

¹⁸ En contra votaron los diputados Jorge Alejandro Vera Noyola (PCP) y Jorge Aurelio Álvarez Cruz (PVEM).

ese ejercicio fiscal y porque la solicitud cumplía con todos los aspectos jurídicos y financieros señalados por los ordenamientos legales aplicables, con lo cual era viable.

Así, mediante el decreto legislativo número 819 publicado en la edición extraordinaria del POE el 6 de agosto de 2009, se autorizó contratar un crédito simple por la cantidad solicitada y se establecieron, entre otros, los siguientes deberes y facultades: 1) destinarlo a cumplir con las obligaciones financieras en materia de inversión pública productiva atendiendo a los ejes del Plan Estatal de Desarrollo (Tabla 4.1), 2) contratarlo en el país y en moneda nacional, 3) pagarlo con los recursos de la hacienda pública del Estado y 4) afectar como garantía de pago las participaciones federales presentes y futuras además del fideicomiso maestro de participaciones.

Tabla 4.1. Asignación por eje estratégico

	Eje	Monto
1	Desarrollo Humano y Oportunidad Social	99,994,376.48
2	Educación Integral y Formación de Capital Humano	462,322,277.02
3	Desarrollo Empresarial e Impulso a la Competitividad	67,479,260.16
4	Crecimiento Ordenado y Sustentabilidad	414,705,040.37
5	Seguridad y Justicia	161,964,109.56
6	Buen Gobierno y Desarrollo Institucional	293,534,936.40
TOTAL		1,500,000,000.00

Fuente: Decreto Legislativo 819

El 18 de agosto se celebró el contrato con Banco del Bajío SA, por el importe solicitado, a un plazo de 20 años, fijándose una tasa de interés ordinario sobre saldos insolutos y el pago del 0.5% de comisión por apertura sobre el monto total del crédito al momento de la celebración del contrato. Finalmente el Ejecutivo envió al Congreso las modificaciones a las leyes de ingresos y presupuesto de egresos del estado, emitiéndose los decretos respectivos 839 y 840 y publicados en el POE el 15 de septiembre de 2009. Derivado del ejercicio de este crédito las entidades de fiscalización emprendieron distintas acciones como se verá a continuación.

4.2. El control interno en el Estado de San Luis Potosí

El proceso de fiscalización interna del Poder Ejecutivo en San Luis Potosí es llevado a cabo por la Contraloría General del Estado CGE. De manera específica es la encargada de desarrollar e implementar las acciones para el control y vigilancia de los procesos que aseguran el manejo correcto de los recursos públicos al interior del Poder Ejecutivo (Página Oficial) y en ese sentido, es la dependencia que lleva a cabo los procedimientos de sanción administrativos a los servidores públicos que prestan sus servicios en la administración pública del estado.

Fue creada mediante la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de San Luis (LOAPE) misma que fue publicada en el POE el 22 de octubre de 1997, teniendo su antecedente más próximo en la Coordinación General de Contraloría y Desarrollo Administrativo. De acuerdo a la exposición de motivos el cambio de denominación se debió a la delimitación de sus atribuciones en el ámbito del control interno del Ejecutivo, de entre las que destaca informar y publicar en el POE el resultado final de la evaluación a las dependencias y el seguimiento de las denuncias en contra de servidores públicos del Ejecutivo Estatal.

Ahora bien, de acuerdo al Informante B1, derivado del proceso de entrega-recepción, la CGE inició el proceso de sanción contra el ex gobernador panista Marcelo de los Santos Fraga con motivo del desvío de recursos en la utilización del crédito solicitado, pues determinó que el monto se destinó a gasto corriente y no para lo que se había autorizado en el Decreto. Por lo cual mediante el proceso RESP. 57/2011 se establecieron

como sanciones al ex gobernador,¹⁹ la inhabilitación para ocupar cargos públicos por veinte años²⁰ y una multa de \$ 7 791 300 000.00 (siete mil setecientos noventa y un millones trescientos mil pesos), total que se calculó con base en tres veces el monto del daño, el cual a su vez se computó tomando en consideración tanto el crédito como los intereses. Entonces la suma base fue de \$ 2 597 100 000.00 (dos mil quinientos noventa y siete millones cien mil pesos) (Juárez, 2013). Empero este proceso aún no causa ejecutoría.²¹ Si la hipótesis es correcta se espera que la legislación que sirvió de fundamento a la CGE para llevar a cabo la fiscalización, haya sido de calidad.

4.2.1. Independencia y autonomía de la entidad

La CPESLP no señala ni en su artículo 125 ni en el 135 que la Contraloría del Poder Ejecutivo sea un organismo con autonomía. Con respecto a sus facultades en el precepto 135 del mismo ordenamiento, se refiere la facultad de la Auditoría, las Contralorías de los poderes estatales y Organismos autónomos, de revisar que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de toda clase de bienes, la prestación de servicios y la contratación de obra se adjudiquen en las mejores condiciones de precio, calidad, financiamiento y oportunidad.²²

Entonces, siguiendo los parámetros de la INTOSAI y la ASOFIS, no existe en la CPESLP fundamento constitucional adecuado en el que se garantice, de origen, la

¹⁹ Al 22 de septiembre de 2014 de acuerdo al portal de servidores públicos sancionados de la SFP en <http://www.rsps.gob.mx/Sancionados/publica/buscapublicas.jsp>, se observa que también se impuso la inhabilitación derivado del mismo proceso a Héctor Vega Robles Secretario de Gobierno de la administración marcelista.

²⁰ Al 7 de abril de 2014 podía observarse en el mismo portal dicha información. .

²¹ Sentencia que alcanzó la firmeza de cosa juzgada; Quedar firme una resolución por no haberse impugnado (Palomar de Miguel, 1981).

²² La facultad para vigilar la eficiencia, eficacia, economía en el uso de recursos públicos conforme lo establece la CPEUM, fue incorporada en dicho precepto hasta enero de 2014.

independencia y autonomía de las Contralorías Internas y entre ellas la del Poder Ejecutivo, respecto de los entes que auditan. A pesar de ello de acuerdo a los datos recolectados en el cuestionario, al interior de la CGE se considera que el marco legal con el que se cuenta existe y es adecuado. No obstante, si no está garantizada desde la misma Constitución la independencia y la autonomía del ente fiscalizador, difícilmente en las normas y en la práctica se actuará de tal forma, lo cual conlleva la influencia del auditado, primero en los resultados de la fiscalización y segundo en la determinación de sanciones por parte de la entidad fiscalizadora.

Tabla 4.2. Independencia y autonomía de la CGE

Pregunta guía	Respuesta	Valor
¿Se define la naturaleza de la entidad como un organismo con plena autonomía?	No	0
¿Se establecen sus atribuciones principales?	Par.	1
Sub total		1

Fuente: elaboración propia

4.2.2. Independencia y autonomía del titular

Íntimamente vinculado con la autonomía e independencia de la entidad, se encuentra la de su titular, ya que podría establecerse la primera pero sin garantizar la segunda, con lo cual la autonomía e independencia de la entidad se vuelve irrealizable. Ahora bien, en cuanto al nombramiento del Contralor General es una facultad exclusiva del Gobernador del Estado de acuerdo al artículo 80 fracción XI de la CPESLP. En ese sentido, no existe algún otro actor que participe en la designación y mucho menos se incorpora la visión técnica de cuerpos de investigación o académicos. Tampoco se establecen requisitos técnicos como grado académico ni experiencia.

En cuanto a su remuneración no se establece que sea adecuada ni irreductible, simplemente se establece de manera genérica en el artículo 133 de la CPESLP, que todo

funcionario y empleado público recibirá una remuneración determinada por las leyes, no renunciable, por el efectivo desempeño del encargo. En cuanto a la duración en el encargo, al ser el Contralor designado exclusivamente por el Gobernador, su permanencia en el cargo coincide con la duración del sexenio y en consecuencia no se establece que exista prórroga. Lo mismo sucede con la remoción, es facultad exclusiva del Gobernador realizarla libremente sin establecerse de manera específica las causas, ni la prohibición de hacerlo como consecuencia de las labores de auditoría, no obstante los Secretarios de Despacho, y entre ellos el contralor son sujetos de responsabilidad política y penal.

El hecho de que el nombramiento se haga sin parámetros legales claramente establecidos y sin incorporar a otros actores que sirvan de contrapeso a la decisión del ejecutivo, al igual que su remoción, compromete seriamente tanto la autonomía del Contralor y en consecuencia de la entidad. Al comprometerse la autonomía del titular quedan también en peligro las consecuencias de las auditorías preventivas, tal como lo refirió en entrevista el informante A, quién señaló que aún y cuando se hubiera determinado que existía cierta responsabilidad por desvío de recursos, el Gobernador ordenaba al Contralor contra quien se procediera y contra quien no, con lo cual “te quedas con un coraje porque ya hiciste el trabajo y ya tienes todo para iniciar la responsabilidad” y simplemente se deja pasar para que prescriba la posibilidad de hacer algo.

Tabla 4.3. Independencia y autonomía del Contralor

Aspectos	Pregunta guía	Respuesta	Valor
Nombramiento	¿Se ordena realizar convocatoria pública?	No	0
	¿Debe participar más de un actor?	No	0
	¿Existe una evaluación a-política?	No	0
Requisitos	¿Se tiene como requisito determinado grado académico?	No	0
	¿Se requiere que tenga cierto tiempo de experiencia en auditoría, contabilidad y responsabilidades?	No	0
Profesionalización	¿Se establecen bases para su remuneración (que sea adecuada e irrenunciable)?	Par	1
	¿Es irreducible durante su encargo?	No	0
Duración en el cargo	¿Dura al menos siete años?	No	0
	¿Es prorrogable por un periodo similar?	No	0
Remoción	¿Se establecen las causas?	Par	1
	¿Se prohíbe su remoción como consecuencia de su labor de auditoría?	No	0
Sub total			2

Fuente: elaboración propia

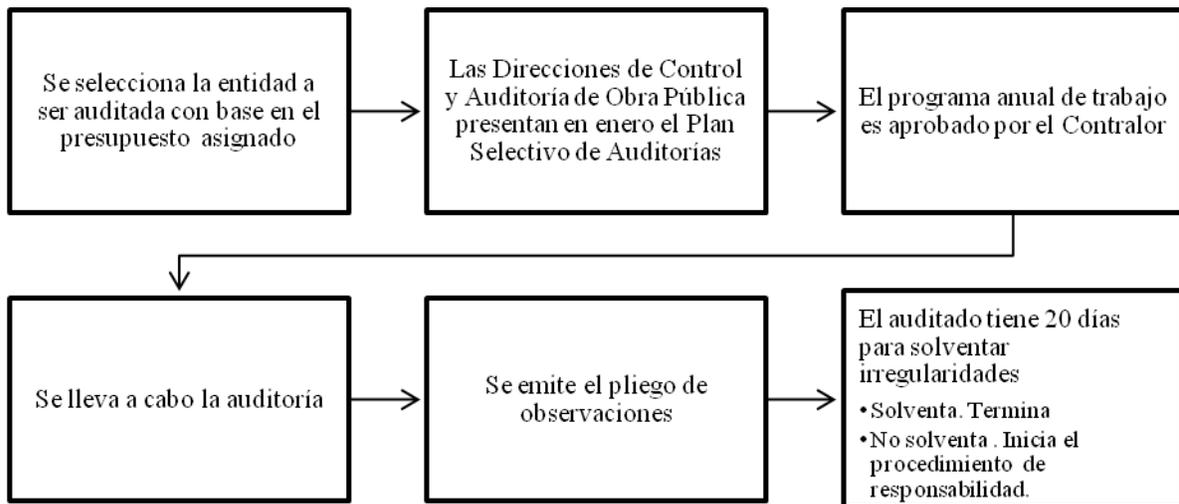
4.2.3. Procedimiento de fiscalización

Este rubro se divide en tres aspectos, el programa de auditoría, el alcance de la auditoría y el acceso a la información del ente auditado. Ahora bien, el plan de fiscalización es realizado sin interferencias externas ya que de acuerdo al RIC, es presentado en Enero por los Directores Generales de la CGE, al Contralor para su aprobación. Esto coincide con la información vertida en el Cuestionario 1, en el que se refiere que son el titular de la entidad junto con el área correspondiente quienes determinan el número de auditorías por año, el tipo de auditoría a realizar, el asunto sobre el que se auditará y la entidad que se revisará, ya que en la normatividad aplicable (al menos no en la que se publica en el sitio oficial web de la Contraloría), no se establecen criterios objetivos de selección, etapas ni plazos de manera clara y específica.

No obstante, aún y cuando no se contemple un procedimiento de fiscalización claro ni criterios técnicos para seleccionar la entidad a auditar, en la práctica, de acuerdo a

la información proporcionada por el informante A, la entidad que será sujeta a fiscalización se determina con base en el presupuesto asignado a cada dependencia y el cumplimiento del programa anual de trabajo es verificado por el Coordinador de Contralores Internos, se lleva a cabo la auditoría y se elabora el pliego preventivo de responsabilidad, teniendo 20 días el auditado para solventar. Si se presentan pruebas suficientes a juicio del Auditor, se da por terminado, de lo contrario se inicia el procedimiento de Responsabilidad, para lo cual se turnan las constancias a la Dirección de Normatividad de la CGE (Diagrama 4.1).

Diagrama 4.1. Proceso de fiscalización de la CGE



Fuente: elaboración propia

En cuanto a las auditorías especiales la CGE tiene posibilidad de realizarlas, pues se establece en el artículo 111 de la LRSPE la facultad de los órganos responsables del registro y seguimiento de la situación patrimonial, en este caso la Contraloría, de ordenar las prácticas y visitas cuando reciban quejas o denuncias por ingresos ilícitos del servidor público. De igual forma tiene la facultad de realizar auditorías sobre amplios aspectos, financieras, de recursos humanos, de recursos materiales, integral (Financiera, Operacional, de Resultados de Programas y de Legalidad), administrativa, de seguimiento,

a programas, de obra pública. Puede también llevar a cabo revisiones e intervenciones financieras y de recursos humanos, además de que también ejerce control en los procedimientos de entrega-recepción. En ese sentido, es factible detectar mediante la auditoría, cuando no se han ejercido los recursos públicos de acuerdo a las disposiciones aplicables.

Finalmente con respecto al acceso a la información del auditado, en el RIC se establece la prerrogativa de su titular para ordenar visitas, auditorías o bien el secuestro de documentos archivos o bienes y en la LRSPE se establecen como medios de apremio para hacer efectivas sus atribuciones, la sanción económica, el auxilio de la fuerza pública y el arresto. No obstante dichas disposiciones son para la resolución de los expedientes administrativos, es decir, para la etapa posterior del proceso en que se lleva la auditoría. Aún así en la práctica, de acuerdo a las respuestas vertidas en el Cuestionario 1, no hay limitantes para acceder a la información del ente auditado.

En ese sentido, este rubro se encuentra casi cubierto en la legislación que se revisa. Aquellos aspectos que no se contemplan en la norma, se subsanan en la práctica de manera aparentemente efectiva. Sin embargo, es deseable que en la legislación se institucionalicen de manera formal, las buenas prácticas para dar certeza sobre los procedimientos y así evitar la realización de auditorías a modo de beneficiar o perjudicar a los sujetos en revisión, pues en ese sentido se determinará también el proceso de sanción.

Tabla 4.4. Procedimiento de fiscalización de la CGE

Aspectos	Pregunta guía	Respuesta	Valor
Programa de auditoría	¿Lo elabora sin interferencias externas?	SI	2
	¿Se establecen criterios claros de selección?	No	0
	¿La legislación establece los plazos y las etapas de manera clara y específica?	No	0
	¿Puede realizar auditorías fuera del programa sobre temas relevantes?	Si	2
Alcance de la auditoría	¿Puede realizar auditorías financieras?	Si	2
	¿De desempeño?	Si	2
	¿De cumplimiento?	Si	2
Acceso a la información	¿Puede solicitar cualquier información y documentación?	Si	2
	¿Puede practicar visitas?	Si	2
	¿Puede imponer medidas de apremio?	No	0
Sub total			14

Fuente: elaboración propia

4.2.4. Consecuencias de la fiscalización

El rubro consecuencias de la fiscalización se divide en tres aspectos: informes, observaciones y recomendaciones y sanciones. En cuanto al primero, no se observa en el RIC el establecimiento de principios para la emisión de los informes de auditoría. Con respecto a los tipos de informes no se establece de manera específica que se informe sobre la auditoría y el seguimiento dado a las observaciones y el fincamiento de responsabilidades. Aunque, se establece en diversos numerales la obligación de los directores de área de informar mensualmente sobre el resultado de sus actividades, el deber de informar a los entes auditados -previo acuerdo con el Contralor- los resultados de las revisiones o auditorías a fin de que substancien las observaciones, y a los contralores internos de las dependencias para que instrumenten acciones, den seguimiento o bien tomen medidas correctivas.

En cuanto al segundo aspecto, se observa que si bien el RIC otorga la facultad de realizar observaciones y recomendaciones derivadas de la auditoría, también se detecta

que no existe de manera específica un procedimiento establecido para darle seguimiento. Cada Director es responsable de hacerlo pero no se establece cómo. Lo mismo sucede con la imposición de sanciones, el artículo 12 del RIC indica que es facultad de la Dirección General de Normatividad, previo acuerdo con el titular, substanciar y resolver los procedimientos resarcitorios y disciplinarios, además de formular denuncias penales derivadas de las auditorías, pero no se señala de qué manera se verificará que efectivamente se llevaron a cabo.

Entonces, al no establecerse de manera específica de qué forma se le dará seguimiento a los procedimientos de sanción, ni la obligación específica de informar de manera puntual el seguimiento dado a cada observación no resuelta, aumenta la discrecionalidad para que haya o no consecuencias de esas desviaciones detectadas durante la auditoría. De igual forma, si bien es obligación y deber del Contralor conocer lo que pasa al interior de su organización, el hecho de que para fincar responsabilidades y remitir a la autoridad competente requiera de su aprobación, puede traer como consecuencia la dilación del proceso, puesto que, como ya se describió en el segundo rubro, la función del titular se encuentra altamente comprometida.

Tabla 4.5. Consecuencias de la fiscalización

Aspectos	Pregunta guía	Respuesta	Valor
Informes	¿Se establecen principios y bases para la elaboración de informes?	No	0
	¿Hay informes de auditoría y seguimiento a observaciones, recomendaciones y responsabilidades?	Par	1
Observaciones y recomendaciones	¿Puede hacer observaciones y recomendaciones?	Si	2
	¿Se establece de qué forma se le dará seguimiento?	No	0
Sanciones	¿Puede imponer sanciones resarcitorias sin autorización externa?		
	¿Puede iniciar procedimientos de sanción administrativa, política y penal ante la autoridad competente?	Si	2
		Si	2
	¿Se establece de qué forma le dará seguimiento a los procesos iniciados?	No	0
Sub total			7

Fuente: elaboración propia

4.2.5. Disponibilidad de recursos

En este rubro hay dos aspectos los recursos financieros y humanos. La disponibilidad de recursos financieros garantiza recursos humanos suficientes y capacitados. Así, debe la entidad de control interno, poder determinar y ejercer su presupuesto de manera autónoma, en tal virtud es facultad del titular de la Contraloría, de acuerdo al artículo 6° fracción VI del RIC, aprobar el anteproyecto del presupuesto de egresos y ejercerlo a través de la Dirección Administrativa, sin embargo su incorporación en el Presupuesto de Egresos del Poder Ejecutivo depende de la Secretaría de Finanzas, es decir la anuencia de su presupuesto final, depende de la aprobación de un órgano par y a la vez sujeto de fiscalización.

Ahora bien, no se establece un porcentaje presupuestal como mínimo, pero de acuerdo al artículo 20 fracción XIII del RIC, puede gestionar mediante la Secretaría de Finanzas el entero del dos y cinco al millar para las funciones de vigilancia y control de

obras públicas. No se observa que tenga la posibilidad de apelar cuando los recursos asignados no sean suficientes o menores a lo solicitado.

En cuanto a los recursos humanos, la fracción IX del artículo 6 del mismo ordenamiento, indica que es facultad del titular acordar el nombramiento de servidores públicos, contralores internos y comisarios, así como resolver la remoción de los mismos y su ratificación. Pero este acuerdo debe tener la aprobación del Gobernador del Estado lo que conlleva la disminución de la autonomía, por lo que puede decidir su organización interna sólo parcialmente.

Por otra parte no cuenta con servicio civil de carrera como se indica en el Cuestionario1, ni se establecen disposiciones que especifiquen de qué forma ingresa el resto del personal, los requisitos, posibilidades de ascenso, ni las causas de su remoción, únicamente se refiere en el RIC que es facultad de la Dirección de Control de Gestión diseñar y ejecutar los programas de capacitación anual y, de la Dirección Administrativa gestionar ante la Oficialía Mayor los recursos humanos de las contralorías internas, administrar el personal y tramitar los nombramientos, remociones, renunciaciones y licencias. Aunque de acuerdo al Cuestionario 1, se da capacitación a mandos medios y personal de base, en promedio de 3 a 5 veces al año sobre resguardo de archivos, atención a la ciudadanía y procedimientos de auditoría, no así sobre imposición de sanciones.

En ese sentido, si bien se garantiza la autonomía presupuestaria, no se garantiza desde la norma la suficiencia financiera para que la entidad de fiscalización cuente con recursos económicos suficientes, en consecuencia se reduce la posibilidad para que esta pueda contar con personal suficiente y calificado a fin de llevar a cabo las tareas encomendadas, sumado a que no cuenta con servicio civil de carrera que abarque los

puestos de confianza, con lo cual hay alta rotación del personal y al término de seis años (o incluso menos por causas extraordinarias como el fallecimiento del Contralor) hay temor por parte de esta clase de trabajadores a ser removidos (Cuestionario 1), paralizándose el trabajo hasta que llegue el siguiente titular y decida ratificar o remover.

Tabla 4.6. Recursos de la CGE

Aspectos	Pregunta guía	Respuesta	Valor
Recursos financieros	¿Puede determinar y administrar su presupuesto?	Si	2
	¿Puede apelar si los recursos no son suficientes?	No	0
	¿Tiene una partida presupuestal asignada?	Par	1
Recursos humanos	¿Puede emitir normas sobre su organización interna?	Si	2
	¿El nombramiento de los contralores internos es facultad de un órgano distinto al que auditan?	No	0
	¿Cuenta con servicio civil de carrera?	No	0
Subtotal			5

Fuente: elaboración propia

4.2.6. Rendición de cuentas de la CGE

La contraloría se encuentra legalmente sometida a controles tanto internos como externos, algunos de estos tampoco gozan de autonomía respecto de la propia CGE. Así es sujeto obligado de las regulaciones de la LTAIP puesto que como lo refiere su numeral 19, debe publicar de oficio en su página de internet es decir, sin necesidad de una solicitud, sus informes de actividades, de ingresos y egresos, la información contenida en los documentos y expedientes de las auditorías concluidas por lo menos una vez al año, entre otros asuntos.

Pero hay ciertas restricciones a tal disposición ya que también se refiere que son información reservada los expedientes de juicios o procedimientos que no hayan causado estado y ejecutoría con lo cual, se dificulta conocer las consecuencias de la fiscalización y la consecución de las responsabilidades administrativas, aduciendo que se encuentran en proceso. Así respecto al expediente RESP. 57-2011 la CGE en tres años ha recibido tres

solicitudes de personas distintas, requiriendo copias o información de tal proceso, la respuesta ha sido la misma, no se puede brindar información porque ha sido clasificada como reservada (Anexo 4.0).

Por otra parte, se llevó a cabo una solicitud de información para conocer los resultados de la revisión, auditoría o fiscalización de recursos públicos, llevados a cabo por la CGE del 2003 al 2009 (Anexo 4.1). En la respuesta se dijo que no eran la autoridad competente para llevar a cabo tales procedimientos. Sin embargo en la página de la Contraloría se aprecia que si se dispone de la información en los términos solicitados pero con respecto a otros años, lo que evidencia o falta de conocimiento del encargado de la Unidad de Transparencia o bien su falta de disposición para proporcionar una respuesta adecuada y congruente. La segunda afirmación fue referida por el informante A1, quien en entrevista manifestó que buscan la “forma de darle la vuelta a las solicitudes”

En la medida en que la entidad de fiscalización tenga la obligación de rendir cuentas, informando sobre su actuar y el seguimiento dado a los procesos en que se detectaron manejos indebidos de recursos, se reducirá la discrecionalidad en la aplicación de sanciones. En ese sentido, la CGE si bien publica en su portal la información de acuerdo al artículo 19 de la LTAIP, la información de antes de cuatro años es difícil de conseguir aún y cuando ya existía una ley de transparencia. El informante A2 refirió que no cuentan con un servidor más potente por lo cual no pueden incorporar más información, es decir la insuficiencia financiera tiene también consecuencias en la rendición de cuentas de la fiscalizadora.

Por otro lado, la CGE cuenta con mecanismos de control interno como lo son la Contraloría Interna y la Contraloría Social en la que además se reciben denuncias

ciudadanas, pero ninguna es de carácter honorífico, ni autónomo de la institución ya que no cuenta con algún consejo técnico conformado por ciudadanos ajenos a la organización, que sirvan de contrapeso o vigilante de sus actuaciones. Finalmente, no se encontró disposición que estableciera la obligación de su titular de comparecer ante el Congreso un mínimo de ocasiones, se podría decir que lo hace indirectamente a través de los informes de Gobierno. Tampoco se establece disposición alguna para que sean despachos externos quienes revisen su actuación, quedando así el control externo en manos de la Auditoría Superior del Estado.

Tabla 4.7. Rendición de cuentas de la CGE

Aspectos	Pregunta guía	Respuesta	Valor
Transparencia	¿Es sujeto obligado del acceso a la información?	Si	2
	¿Debe publicar sus informes de auditoría y de seguimiento por lo menos una vez al año?	Par	1
Control interno	¿Cuenta con algún tipo de consejo honorífico?	No	0
Control externo	¿Debe su titular comparecer ante el Congreso?	No	1
	¿Se establece un límite a sus comparencias?	No	0
	¿Es sujeta a procesos de fiscalización por despachos externos?	Par	1
Subtotal			5

Fuente: elaboración propia

En suma, se tiene que los valores de la normatividad aplicada por la CGE para llevar a cabo la fiscalización, están lejos de lo que se considera ideal. Los rubros más alejados de lo deseable tienen que ver con la independencia y autonomía, acercándose más a los parámetros el rubro procedimiento de la fiscalización. El valor total de las normas de control interno revisadas es de 34 puntos (Tabla 4.8), lo que contrastado con la tabla 2.9 habla de una legislación mala. Veamos si el control externo tiene mejor fundamento.

Tabla 4.8. Contraste del valor ideal con el valor de la CGE

	Rubro	Valor	
		Ideal	Obtenido
1	Independencia y autonomía de la CGE	4	1
2	Independencia y autonomía del Contralor	22	2
3	Procedimiento de fiscalización de la CGE	20	14
4	Consecuencias de la fiscalización	14	7
5	Recursos de la CGE	12	5
6	Rendición de cuentas de la CGE	12	5
Total		84	34

Fuente: elaboración propia

4.3. La fiscalización externa en San Luis Potosí

En San Luis Potosí la fiscalización externa de los recursos públicos ejercidos antes de 2006 fue llevada a cabo por la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH). A partir del 18 de mayo la Auditoría Superior del Estado (ASE) asumió las funciones de fiscalización de la cuenta pública con la finalidad de introducir al estado de San Luis Potosí, en el nuevo esquema de fiscalización superior que se venía utilizando en la federación desde el 2000 y algunas otras entidades federativas.

Posteriormente, en noviembre de 2009 se suscitaron diversas reformas que impactaron en los rubros y en la revisión de la Cuenta Pública del Ejecutivo en ese año. Ahora bien, en dicha revisión²³ la ASE realizó 226 observaciones cuantitativas y 164 cualitativas.²⁴ Dentro de las observaciones cuantitativas a la Secretaría de Finanzas, en la número 112 se hace referencia a la aplicación del crédito que nos ocupa. En la observación se menciona “no se proporcionó evidencia que demuestre que estos pagos se destinaron al cumplimiento de obligaciones financieras en materia de inversión pública

²³ La revisión de la Cuenta Pública de 2009 puede ser consultada en la página web de Proyecto Tábano

²⁴ Las observaciones cuantitativas son las que implican una afectación financiera, en tanto que las cualitativas importan conductas administrativas.

productiva, tal como lo indica el Decreto 819” importando la cantidad de \$557,252,842.91.

Por otra parte, en la observación 113 por concepto de remanente del Crédito otorgado al 25 de septiembre de 2009, se determinó que “de acuerdo a los registros contables el saldo no aplicado al 25 de septiembre de 2009 por concepto del préstamo (...) es de \$561,976,438.40, mismo que no es posible identificar a cuales Ejes Estratégicos los aplicó la actual administración” por no contar con comprobantes.

De la respuesta proporcionada a la solicitud de información a la ASE (Anexo 4.2) se manifestó que de las 226 observaciones financieras y las 164 observaciones administrativas de la cuenta pública de 2009, al 21 de julio de 2014 fueron sujetos a procesos de sanción 20 servidores públicos, de los cuales fueron sancionados 19, con amonestación privada, pública, apercibimiento público, multa y resarcimiento. Empero, no se proporcionó información que permita relacionar las sanciones a dichos servidores públicos, como consecuencia de las observaciones 112 y 113 antes descritas. Veamos pues, si las normas que sirvieron de fundamento para fiscalizar la Cuenta Pública del Ejecutivo en 2009 fueron de calidad.

4.3.1. Independencia y autonomía de la entidad

Fue a partir del 18 de mayo de 2006 cuando se definieron la naturaleza y atribuciones de la ASE. Así se establece en el artículo 54 de la CPESLP que es un organismo dotado de autonomía administrativa, técnica y de gestión y por el otro es el órgano de fiscalización superior por medio del cual el Congreso del Estado, examina y revisa las cuentas públicas de los poderes estatales y demás entes auditables.

Es decir, su fundamento constitucional se encuentra más acorde a lo que señalan los principios de la INTOSAI, pero no así a los de la DZAC, puesto que la ASE tiene carácter de órgano dependiente del Congreso y en tal sentido, la autonomía que se le concede no es plena, sino para determinar sus procedimientos, métodos de actuación, necesidades económicas y ejercer su presupuesto, lo cual si bien es un avance, contiene altos elementos políticos que influyen en la aplicación o inaplicación de las consecuencias de la fiscalización.

Así se refirió también en el Cuestionario 2 practicado a personal de la ASE, el marco legal con respecto a la autonomía de la entidad como existente pero no adecuado. En ese sentido, se establece de manera específica la función de la ASE como entidad de fiscalización superior pero no se le otorga plena autonomía e independencia de interferencias políticas, aún y cuando la fiscalización superior es una tarea fundamental en cualquier estado democrático.

Tabla 4.9. Independencia y autonomía de la ASE

Pregunta guía	Respuesta	Valor
¿Se define la naturaleza de la entidad como un organismo con plena autonomía?	Par	1
¿Se establecen sus atribuciones principales?	Si	2
Sub total		3

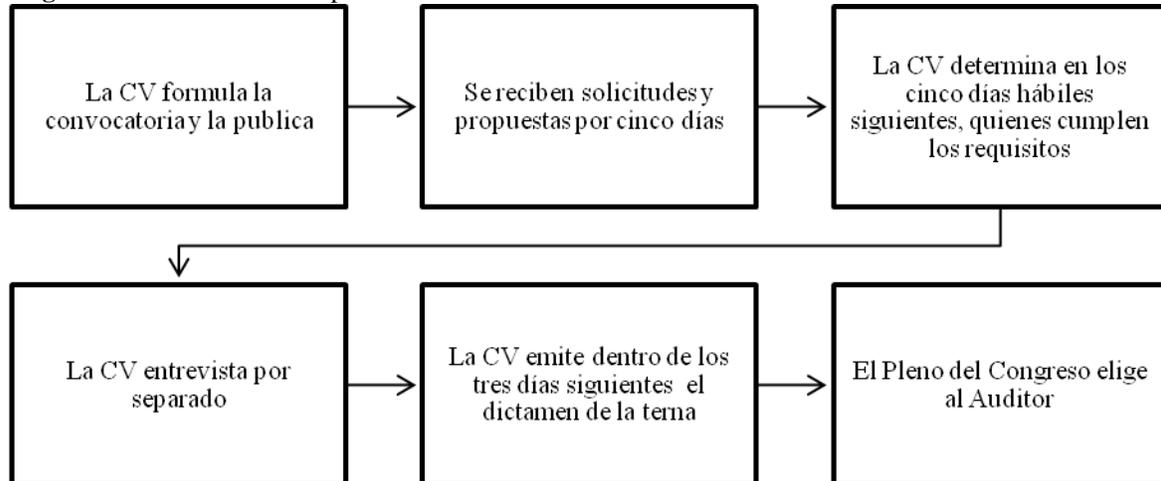
Fuente: elaboración propia

4.3.2. *Independencia y autonomía del titular*

Este rubro contiene cinco aspectos. El primero es el nombramiento del Auditor, facultad que le compete de manera exclusiva al CE mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, conforme lo disponen los artículos 54 y 57 fracción XLIII de la CPESLP. El procedimiento (Diagrama 4.2.) se establece en la ley reglamentaria, sin

embargo, es hasta noviembre de 2009 cuando se ordena que sea publicada la convocatoria en el POE y en los diarios locales de mayor circulación.

Diagrama 4.2. Procedimiento para nombrar al Auditor



Fuente: elaboración propia con base en la LASE

Del procedimiento se observa, por un lado, que sus plazos son muy cortos lo que conlleva una elección apresurada, y por el otro, que si bien intervienen dos actores colectivos (la Comisión de Vigilancia y el Pleno), estos pertenecen al mismo Poder Legislativo, por lo tanto no hay contrapesos en la designación y mucho menos se incorpora una opinión técnica proveniente de cuerpos académicos. Esto trae como resultado que el nombramiento se encuentre altamente politizado, y en consecuencia también su labor. En ese sentido, se encuentra la información vertida por personal de la ASE en el Cuestionario 2, consideran que el marco legal para el nombramiento del titular existe pero no es adecuado y en tal virtud la designación no debería ser exclusiva del Congreso del Estado.

En cuanto al segundo aspecto de este rubro el artículo 54 de la CPESLP y el 8 de la LASE, establecen los requisitos que debe cubrir el aspirante. Entre estos se encuentra

contar con experiencia comprobable de cinco años y tener título y cedula de contador, administrador, economista o relacionada con fiscalización con antigüedad de diez años, es decir si se establecen requerimientos técnicos, además de que se indican prohibiciones específicas para ocupar cargos públicos que tengan conflicto de interés con la labor de auditoría.

No obstante, al igual que como sucede con el Contralor, no se señalan de manera específica bases para su remuneración, aunque le es aplicable lo que establece el precepto 133 de la Constitución Local. Por otra parte, a partir de 2009 se modificó la duración en el cargo pasando de cuatro a siete años, pudiendo ser prorrogable en ambos casos. Empero, personal de la ASE manifestó en el Cuestionario 2 que la duración en el cargo es insuficiente para el cumplimiento de metas, además de que para la reelección se debe evaluar el cumplimiento de objetivos y metas trazadas.

Finalmente, se indican tanto en el artículo 54 de la Constitución del Estado como en el artículo 13 y 25 de la LASE las causas de remoción. Además de la responsabilidad política y penal, se establecen las siguientes: no formular observaciones sobre las situaciones irregulares que se detecten o bien reducir su alcance, presentar los informes de auditoría fuera de los plazos legales, utilizar en beneficio propio la documentación e información, destruir, ocultar o utilizar la documentación que tenga a su cuidado o bien divulgar información que deba mantener en reserva, incumplir con la obligación de determinar daños, perjuicios y responsabilidades, ausentarse por más de quince días sin causa justificada y ser parcial en la revisión de la cuenta pública.

Tabla 4.10. Independencia y autonomía del Auditor

Aspectos	Pregunta guía	Respuesta	Valor
Nombramiento	¿Se ordena realizar convocatoria pública?	Si	2
	¿Debe participar más de un actor?	No	0
	¿Existe una evaluación a-política?	No	0
Requisitos	¿Se tiene como requisito determinado grado académico?	Si	2
	¿Se requiere que tenga cierto tiempo de experiencia en auditoría, contabilidad y responsabilidades?	Si	2
Profesionalización	¿Se establecen bases para su remuneración (que sea adecuada e irrenunciable)?	Par	1
	¿Es irreducible durante su encargo?	No	0
Duración en el cargo	¿Dura al menos siete años?	Si	2
	¿Es prorrogable por un periodo similar?	Si	2
Remoción	¿Se establecen las causas?	Si	2
	¿Se prohíbe su remoción como consecuencia de su labor de auditoría?	No	0
Sub total			13

Fuente: elaboración propia

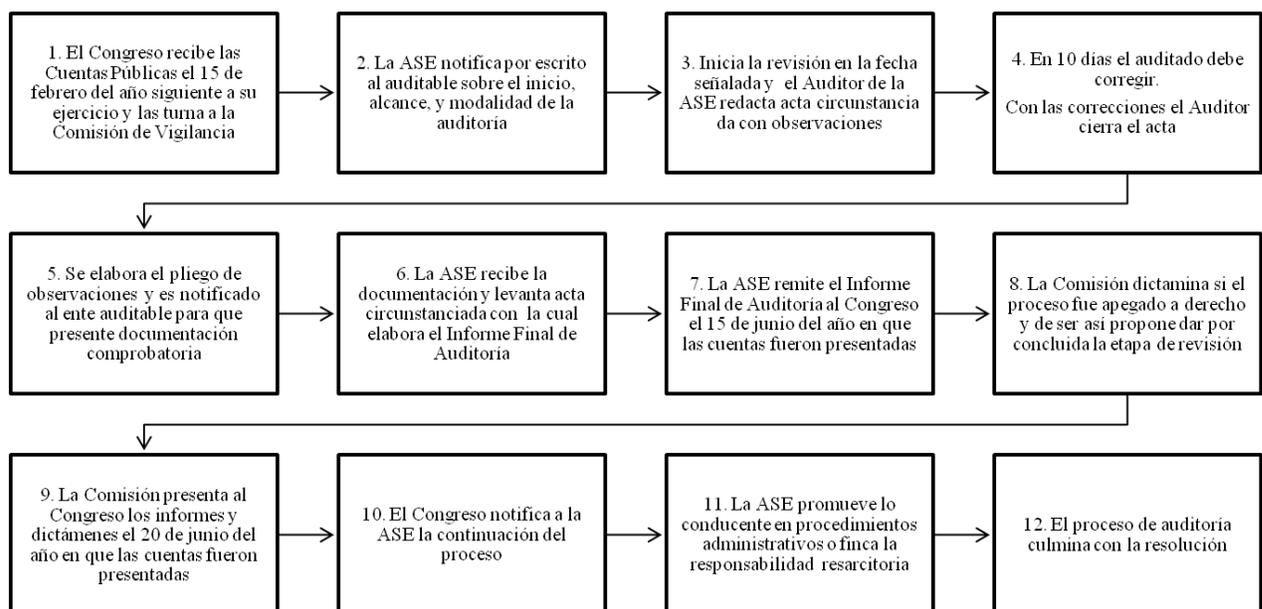
Si bien, se establecen de manera clara las causas de remoción, entre estas se encuentran algunas, tales como divulgar información en reserva, que puede traer como consecuencia que la entidad de fiscalización no rinda cuentas de su labor, como se detallará más adelante. En ese sentido, no existe la prohibición de remover al Auditor en virtud de sus labores de auditoría, al contrario se establece que es causa de remoción el divulgar información que deriva del trabajo de fiscalización y las consecuencias de la misma.

4.3.3. Procedimiento de fiscalización

Para llevar a cabo el procedimiento, se requiere primero de un programa anual de auditoría. De conformidad con el artículo 17 de la LASE, este es elaborado por los directores de área y aprobado por el Auditor Superior. No obstante no se observa que se establezcan criterios objetivos para seleccionar a los entes que serán fiscalizados, las posibles consecuencias de esta omisión ya han sido señaladas en el punto 4.2.3.

Por otra parte, a diferencia de la legislación que reguló a la CMH, en la LASE se indica de manera más clara el proceso de fiscalización (Véase diagrama 4.3), pero hay contradicciones en cuanto a los plazos en que las entidades fiscalizadas deben solventar los pliegos de observaciones e inconsistencias detectadas en la auditoría. Además se indica que el proceso de auditoría²⁵ termina con la resolución, no con el informe que se presenta al Congreso, sin establecer en cuanto tiempo se debe emitir esa resolución, sumado a que debe contener entre otros requisitos, los puntos decisorios respecto de las sanciones pecuniarias, administrativas para su personal, resarcitorias y la abstención de sancionar. No obstante, no se especifica en qué consisten esos puntos decisorios pudiendo confundirse con los puntos resolutivos de los procedimientos y en ese sentido, el proceso de auditoría se extiende más allá de la revisión de la cuenta pública lo que conjugado con otros aspectos, como se verá más adelante, dificulta la rendición de cuentas de la entidad.

Diagrama 4.3. Procedimiento de fiscalización de la ASE



Fuente: elaboración propia

²⁵ Si como lo refiere la INTOSAI la auditoría es la herramienta por la cual se lleva a cabo la fiscalización, la LASE además confunde al Proceso de Auditoría con el Proceso de Fiscalización.

Ahora bien, entre los principios que rigen a la ASE, desde el 2009 se encuentra el de anualidad y posterioridad, esto significa que las visitas y auditorías con motivo de la cuenta pública se hacen cada año, una vez que se ha ejercido el presupuesto y la Comisión de Vigilancia del CE entrega la cuenta pública a la ASE. Sin embargo, puede realizar visitas y auditorías en el ejercicio fiscal respecto de las acciones, obras y programas reportados como concluidos y situaciones excepcionales como lo son denuncias debidamente fundadas (lo cual es muy ambiguo), cuando pelagra la prestación de servicios públicos, la salubridad, la seguridad el orden público, el ambiente a consecuencia de desastres naturales, casos fortuitos o de fuerza mayor y cuando existan circunstancias que pueden provocar pérdidas o costos adicionales.

Finalmente, no hay limitación para la ASE de practicar auditorías en temas como la recaudación y el uso que se le da a los recursos públicos, la legalidad en el actuar del ente fiscalizado, el desempeño, eficacia y economía en el cumplimiento de programas (para mayor información véase el artículo 35 de la LASE). En ese sentido, cuenta con acceso irrestricto a la información del ente auditado pues puede practicar auditorías, revisiones, visitas, solicitar cualquier información y documentación, además de que para hacer cumplir sus determinaciones puede amonestar e imponer multas.

Tabla 4.11. Procedimiento de fiscalización de la ASE

Aspectos	Pregunta guía	Respuesta	Valor
Programa de auditoría	¿Lo elabora sin interferencias externas?	SI	2
	¿Se establecen criterios claros de selección?	No	0
	¿La legislación establece los plazos y las etapas de manera clara y específica?	Par	1
	¿Puede realizar auditorías fuera del programa sobre temas relevantes?	Si	2
Alcance de la auditoría	¿Puede realizar auditorías financieras?	Si	2
	¿De desempeño?	Si	2
	¿De cumplimiento?	Si	2
Acceso a la información	¿Puede solicitar cualquier información y documentación?	Si	2
	¿Puede practicar visitas?	Si	2
	¿Puede imponer medidas de apremio?	Si	2
Sub total			17

Fuente: elaboración propia

4.3.4. Consecuencias de la fiscalización

La auditoría es una herramienta de la fiscalización, de la cual se obtiene un informe en el que se establecen los resultados de la revisión y la imposición de sanciones. La ASE de acuerdo al artículo 64 de la ley reglamentaria, señala que el informe final de auditoría debe contener, entre otros aspectos, el señalamiento de irregularidades y las propuestas de acción a seguir. Además debe dar cuenta al Congreso de los pliegos de observaciones, los procesos iniciados para el fincamiento de responsabilidades, la imposición de sanciones y la promoción de otro tipo de responsabilidades. Aunque no se señalan principios a los cuales se sujetarán los informes, ni hay la obligación de proporcionar informes de seguimiento a observaciones, recomendaciones y fincamiento de responsabilidades.

En ese sentido, es claro que puede realizar observaciones y recomendaciones respecto del incumplimiento de metas y objetivos de programas, no obstante no se indica de qué forma se les dará seguimiento. Finalmente puede imponer sanciones resarcitorias y promover las de otra naturaleza ante la autoridad competente previa aprobación del

Auditor, una vez que el Congreso le ordena notificar que el procedimiento de auditoría se hizo conforme a los principios establecidos. No obstante, únicamente en lo que respecta a las responsabilidades resarcitorias se establece el procedimiento para hacerla efectiva. No hay la obligación específica de darle seguimiento a los demás tipos de responsabilidad.

Tabla 4.12. Consecuencias de la fiscalización

Aspectos	Pregunta guía	Respuesta	Valor
Informes	¿Se establecen principios y bases para la elaboración de informes?	Par	1
	¿Hay informes de auditoría y seguimiento a observaciones, recomendaciones y responsabilidades?	Par	1
Observaciones y recomendaciones	¿Puede hacer observaciones y recomendaciones?	Si	2
	¿Se establece de qué forma se le dará seguimiento?	No	0
Sanciones	¿Puede imponer sanciones resarcitorias sin autorización externa?		
	¿Puede iniciar procedimientos de sanción administrativa, política y penal ante la autoridad competente?	Si Si No	2 2 0
	¿Se establece de qué forma le dará seguimiento a los procesos iniciados?		
Sub total			8

Fuente: elaboración propia

4.3.5. Disponibilidad de recursos

Para la obtención de recursos financieros el Auditor remite el Proyecto de presupuesto a la Comisión de Vigilancia, la que a su vez tiene la obligación de presentarlo al Congreso. La ASE tiene la facultad explícita de ejercerlo de manera autónoma, no obstante también se considera como facultad del Auditor dar cuenta trimestralmente de su ejercicio a la Comisión de Vigilancia para su aprobación o rechazo, lo cual de acuerdo a la teoría, reduce la autonomía financiera. De manera similar no se establece que tenga la posibilidad de apelar cuando el presupuesto asignado no haya sido el solicitado, ni que se destine para las labores de fiscalización un porcentaje del presupuesto.

No obstante, es importante destacar que el importe de las multas cobradas se divide en dos fondos, uno destinado a estímulos al personal del área que se encargó de efectuar el procedimiento, y el otro destinado al fortalecimiento de las actividades de fiscalización, capacitación e infraestructura de la ASE, lo cual si bien es un estímulo importante, puede reducir la objetividad requerida en los procesos de sanción.

Por otro lado son facultades del titular elaborar el proyecto de las condiciones generales de trabajo de los servidores de la ASE, pero requiere de la aprobación del Congreso, así también tiene el deber de expedir los manuales de organización, los cuales deben ser publicados en el POE. Por otra parte, se establece el servicio civil de carrera para permitir la objetiva y estricta selección de los integrantes de la ASE, pero es de destacar que en el capítulo III de la LASE se hace referencia a un Comité de Servicio Civil de Carrera formado por el Auditor, el presidente de la Comisión de Vigilancia y el Coordinador de Administración, Finanzas y Servicios de Auditoría, con funciones establecidas en el reglamento, además de la obligación de emitir un Manual

Empero, por un lado hay la injerencia de un actor externo a la Auditoría como lo es el Presidente de la Comisión de Vigilancia quien tiene voz y voto. Sumado a que el Reglamento Interior de la ASE (RASE), se publicó hasta el 2010 y no establece procedimientos claros para cumplir con la selección objetiva del personal, las posibilidades de ascenso y las causas de remoción. De igual manera no se detectó que en la normatividad aplicable publicada en la página oficial de la Auditoría, existiera un Manual de Servicio Civil de Carrera, con lo cual la designación del personal depende no sólo del Auditor, sino también de la Comisión de Vigilancia. La inaplicabilidad del Servicio Civil se confirma con la respuesta vertida en el Cuestionario 2, en la que se

señaló que no hay Servicio Profesional o Civil de Carrera, además de ser un reto la capacitación adecuada al personal, pues si bien en promedio se realizan 5 por año, no se considera que sea frecuente ni a fondo.

Tabla 4.13. Recursos de la ASE

Aspectos	Pregunta guía	Respuesta	Valor
Recursos financieros	¿Puede determinar y administrar su presupuesto?	Si	2
	¿Puede apelar si los recursos no son suficientes?	No	0
	¿Tiene una partida presupuestal asignada?	Par	1
Recursos humanos	¿Puede emitir normas sobre su organización interna?	Si	2
	¿Cuenta con servicio civil de carrera?	Par	1
	Subtotal		

Fuente: elaboración propia

4.3.6. Rendición de cuentas de la ASE

Al igual que la CGE, la ASE es sujeto obligado de las disposiciones de la LTAIP y en tal sentido debe hacer públicos sus informes de auditoría, no así los de seguimiento a observaciones, con lo cual operan las mismas reservas para difundir información respecto de los procedimientos de cualquier naturaleza. Es en este punto donde se evidencian las consecuencias de que no se establezca, de manera adecuada cuándo es que termina el proceso de auditoría, pues si se indica que concluye con una resolución que debe contener los puntos decisorios respecto de las sanciones impuestas, entonces para poder conocer si hubo observaciones, se tendrían que terminar también los procesos de sanción.

Por otra parte al ser remitidos los informes de las Cuentas Públicas al Congreso, la LTAIP extiende la obligación a dicha entidad de publicar de oficio tales informes. No obstante, al no encontrarse en línea los informes respecto de las Cuentas Públicas del Ejecutivo de 2003 a 2009, se realizaron solicitudes de información tanto al Congreso del Estado como a la Auditoría, refiriendo el primero que proporcionar dicha información correspondía a la ASE y la segunda que sólo tenían la información de 2006 al 2009

(Anexos 4.3 y 4.2), siendo obligación del Congreso proporcionar información de los años previos.

Por lo que nuevamente se hizo la solicitud al Congreso (Anexo 4.4) en donde se informó que después de pagar las alrededor de 4000 copias, la Coordinación de Servicios Parlamentarios del Congreso proporcionaría la información que es pública de oficio, pero que de acuerdo al Informante B2 no se hace ya que el servidor no tiene la potencia para soportarlo. Después de una serie de acciones que se siguieron para acceder a la información, esta se brindó bajo la “supervisión” de personal de la Unidad de Transparencia del Congreso.

No obstante, la información proporcionada refiere únicamente a las Cuentas Públicas (Anexo 4.5.), con lo que se aprecia que no hay un seguimiento dado a las observaciones resultado de la revisión de las cuentas públicas y si lo hubo no queda documentación ya que antes de la LTAIP de 2007 algunos diputados las tomaban para sí (Informantes B1 y B2), . Entonces si se desconocen las consecuencias de la fiscalización y no hay la obligación expresa para la entidad fiscalizadora de que informe periódica y públicamente sobre las acciones que tomó, disminuye la rendición de cuentas del fiscalizador y con ello aumenta su discrecionalidad para hacer efectivas o no las sanciones derivadas de las observaciones hechas.

Por otra parte, la ASE cuenta con una Contraloría Interna, que tiene la obligación de informar los resultados de auditoría a su titular, pero no existe un control a cargo de algún consejo de carácter honorífico. Finalmente la evaluación sobre su correcto funcionamiento legalmente no es competencia de despachos externos, es una labor que corresponde a la Comisión de Vigilancia. Es decir, la rendición de cuentas del ente

fiscalizador depende de un órgano político y de esta forma las consecuencias de la fiscalización, ya sea positivas (que se imponga una sanción cuando no se han solventado observaciones) o negativas (que no haya sanción aún y cuando no se solventó la observación) depende de la Conformación del Congreso (Informantes B1 y C).

Tabla 4.14. Rendición de cuentas de la ASE

Aspectos	Pregunta guía	Respuesta	Valor
Transparencia	¿Es sujeto obligado del acceso a la información?	Si	2
	¿Debe publicar sus informes de auditoría y de seguimiento por lo menos una vez al año?	Par	1
Control interno	¿Cuenta con algún tipo de consejo honorífico?	No	0
Control externo	¿Debe su titular comparecer ante el Congreso?	Par	1
	¿Se establece un límite a sus comparencias?	No	0
	¿Es sujeta a procesos de fiscalización por despachos externos?	No	0
Subtotal			4

Fuente: elaboración propia

De los valores agregados en las tablas, se tiene que el total obtenido por la legislación de la ASE suma 51 puntos, que en contraste con la tabla 2.9 refiere a una legislación regular. Los parámetros que más se alejan son la independencia y autonomía del titular y la rendición de cuentas de la entidad, siendo el procedimiento de fiscalización el más acorde, al igual que los valores obtenidos por la CGE.

Tabla 4.15. Contraste del valor ideal con los valores obtenidos por la CGE y la ASE

	Rubro	Valor		
		Ideal	CGE	ASE
1	Independencia y autonomía de la entidad	4	1	3
2	Independencia y autonomía del titular	22	2	13
3	Procedimiento de fiscalización	20	14	17
4	Consecuencias de la fiscalización	14	7	8
5	Disponibilidad de recursos	12 - 10	5	6
6	Rendición de cuentas	12	5	4
Total		84 - 82	34	51

Fuente: elaboración propia

Entonces, de cuatro puntos en el rubro autonomía e independencia de la entidad, la CGE obtiene sólo uno pues en la Constitución del Estado únicamente se refieren sus atribuciones de manera parcial, en tanto que la ASE obtiene tres, pues en el mismo ordenamiento se establece su naturaleza y sus atribuciones, pero no es un Órgano dotado de plena autonomía.

De los 22 puntos a obtener en el rubro independencia y autonomía del titular, la CGE sólo obtiene dos ya que la designación del Contralor depende únicamente del Gobernador del Estado, con lo cual se compromete su autonomía y en consecuencia su actuar. La ASE por su parte, obtuvo 13 ya que si bien se emite una convocatoria pública y se establecen requisitos técnicos, no se incorporan a actores apolíticos quedando únicamente en manos del Congreso el nombramiento del Auditor, por lo cual también se compromete su actuar.

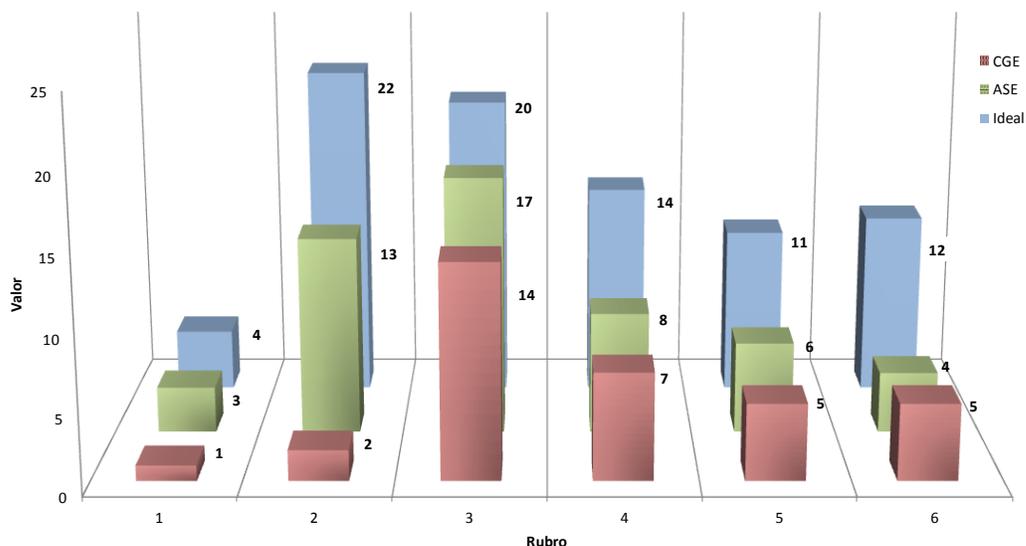
En cuanto al Procedimiento de Fiscalización ambas entidades tienen valores por encima de la mitad pues tienen facultades para fiscalizar amplios temas y no se establecen disposiciones que limiten el acceso a la información de los auditados. De igual manera para el rubro consecuencias de la fiscalización ambas entidades obtienen casi el mismo puntaje, la diferencia estriba en la especificidad de los informes que para el caso de la ASE si se señala, empero en ninguno de los dos casos se refiere de manera clara de qué forma se dará seguimiento a observaciones.

Respecto a la disponibilidad de recursos, no se garantiza en la norma la suficiencia financiera para las entidades, de igual manera no cuentan con Servicio Civil de Carrera por lo que cuando hay cambio de titular el personal de confianza tiene temor de ser removido y en consecuencia, se pierde continuidad en la elaboración de auditorías y los

procesos de sanción. Finalmente ninguna de las dos entidades alcanza una puntuación por encima de la mitad para el caso de la rendición de cuentas. Esto es así ya que no cuentan con la obligación de publicar sus informes de seguimiento a observaciones, recomendaciones y acciones tomadas, tampoco cuentan con un Consejo de carácter honorífico que sirva de contrapeso a sus órganos internos de control. No obstante la CGE es sujeta a la fiscalización externa por parte de la ASE, en tanto que la vigilancia externa de esta última corre a cargo de la Comisión de Vigilancia del Congreso.

A continuación se muestra de manera gráfica el contraste entre lo ideal y lo obtenido por cada ente de fiscalización. En azul está representado el valor ideal para cada uno de los rubros, sin embargo, para efectos de representación gráfica se promediaron los valores en el rubro 5. Disponibilidad de recursos, ya que el valor máximo a obtener por el control interno fue de 12 y del externo fue de 10; en verde se observa el puntaje que obtuvo en cada rubro la normatividad de la Auditoría Superior del Estado y en rojo los valores otorgados a la legislación de la Contraloría General del Estado.

Gráfico 4.1. Contraste de valores



Fuente: elaboración propia

Entonces se observa que la normatividad que aplicó la ASE tiene mayor calidad que la de la CGE. Si es mejor se esperaría que la ASE lleve a cabo acciones más contundentes. Pero se desconoce el seguimiento que haya dado la entidad de fiscalización superior a las observaciones números 112 y 113, pues conjuntando las disposiciones de su ley orgánica respecto a cuando concluye el proceso de auditoría y las sanciones a su titular por revelar información; con las que establece la LTAIP al no considerar información pública todo tipo de procesos, resulta que las acciones subsecuentes a la determinación de las observaciones 112 y 113, es información catalogada como reservada. Así lo refieren el informante B y D.²⁶

Entonces si la legislación fundamento del órgano de control interno no fue el adecuado ¿Por qué se llevó a cabo el proceso de sanción en contra del ex-gobernador? Y si la legislación de la entidad de control externo fue mejor ¿Porqué no ha determinado algún procedimiento de sanción ya sea resarcitorio, administrativo o penal?

4.4. Alternancia política

Por alternancia política se entiende la llegada a la gubernatura de un candidato perteneciente a un partido político distinto al que se encuentra en el poder. En efecto, la administración pública potosina 2003-2009, estuvo gobernada por un miembro del Partido Acción Nacional. Al término de su mandato el cargo como Gobernador pasó a un integrante del Partido Revolucionario Institucional, el cual mediante la Contraloría inició

²⁶ El informante D refirió también que se inició averiguación previa en contra del Secretario de Finanzas, el Oficial Mayor y la Directora de Adquisiciones de la Oficialía Mayor del sexenio que se revisa, por los delitos de fraude, peculado, ejercicio indebido de las funciones públicas y asociación delictuosa, relativo al ingreso y aplicación del crédito en comento. Dicha averiguación se consignó en 2010 al Juzgado Penal, pero se dejó en libertad bajo caución sin establecerse el monto de la reparación del daño pues el Auditor señaló que no ha concluido la fiscalización a la Secretaria de Finanzas.

proceso de responsabilidad que derivó en la sanción administrativa consistente en inhabilitación por 20 años y multa de casi ocho mil millones de pesos. El proceso fue posible en virtud de la autonomía de que gozó el siguiente titular de la CGE respecto del anterior Gobernador, pues de presentarse indicios de malversación de fondos en un mismo sexenio, difícilmente un Contralor instaurará un procedimiento de sanción en contra de aquel a quien le debe su puesto, so pena de quedarse sin trabajo.

Ahora bien, en entrevista al Informante B refirió que tal proceso obedece a una revancha política toda vez que bajo ninguna circunstancia un servidor público de menor jerarquía podrá sancionar a uno de nivel superior que además es de elección popular, correspondiéndole única y exclusivamente al Congreso la imposición de sanciones a servidores públicos de esa naturaleza, aún las de carácter administrativo. Sin embargo, la legislación aplicable, es decir la constitución Política del Estado y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, refieren como prerrogativa del Congreso únicamente la posibilidad de llevar a cabo el Juicio Político y la declaración de procedencia para efectos de la responsabilidad penal, con lo cual se considera que el Gobernador siguiente si tiene facultades para imponer una sanción administrativa, a través del Contralor, pues ese diseño en el que el control interno no tiene autonomía e independencia de influencias políticas, así lo permite.

También hizo hincapié en que la sanción económica es excesiva puesto que se determinó con base en la totalidad del crédito autorizado y no sobre los daños y perjuicios efectivamente ocasionados. En ese sentido, la visión de Eduardo Martínez Benavente quien refiere que esa multa es impagable, con lo cual se quiere dar una imagen de que se hace justicia pero es falso (Redacción, 2014). Continúa el Informante B quien refirió que

además con esa multa se dejaba a la ASE maniatada, es decir, sin posibilidades de fincar responsabilidad resarcitoria, pues ambas, es decir, la multa y la resarcitoria son de naturaleza administrativa.

Para el caso de la CGE hay influencia de la alternancia política en el Gobierno, no así en la labor de la ASE puesto que el tiempo del encargo del Auditor, está expresamente diseñado para que no ocurra así y brindarle independencia a la ASE del Poder Ejecutivo. Sin embargo, al ser la entidad de fiscalización superior un órgano, si bien con autonomía administrativa, técnica y de gestión, pero al fin órgano técnico del Congreso, trae como consecuencia que la conformación partidaria en este último influya para que exista o no un proceso de sanción (Informante B), así si el titular del Ejecutivo es del mismo partido que la mayoría en el Congreso, que a su vez es encargada de nombrar al Auditor, las consecuencias derivadas de la fiscalización como el proceso de sanción por malos manejos de los recursos, son sujetas a negociación partidaria o bien instrumento de control político.

Conclusiones y resultados

No se cambia la sociedad por decreto

Michael Crozier

Tampoco se la cambia sin decreto

Enrique Isaac Groisman

Recapitulando, se tiene que limitar el poder público e impedir su abuso por parte del que lo ejerce, ha sido una preocupación tanto de sociedades antiguas como contemporáneas, de ahí la necesidad de crear mecanismos que lo limiten. Fue así como en el siglo XVII, se consideró útil, para tal efecto, dividir las tareas legislativas y ejecutivas en distintas personas y con ello proteger la propiedad de los hombres del abuso del soberano. Esta idea se retomó para proteger la libertad de los individuos, surgiendo así la teoría de la división de poderes del Estado, que lo separa en ejecutivo, legislativo y judicial, bajo una premisa central: para impedir el abuso del poder es menester que su misma naturaleza le detenga y controle

Su utilidad se ve reflejada en la fiscalización de los recursos públicos, mecanismo de rendición de cuentas horizontal por excelencia, en el cual se hace patente que no debe el sujeto con la prerrogativa de fiscalizar y sancionar conductas impropias, tener cierta dependencia respecto del sujeto obligado a informar y justificar su conducta, en relación al uso dado al presupuesto gubernamental. Tal concentración de poder conlleva el abuso del mismo, lo que a su vez trae como consecuencia la impunidad; la falta de sanción por manejos indebidos de recursos gubernamentales.

En ese sentido, se encuentran las Declaraciones de Principios de la INTOSAI y la ASOFIS, los cuales refieren que las entidades de fiscalización deben poseer autonomía e independencia respecto de interferencias externas y del ente que auditan, parámetro aplicable tanto para el control interno como el externo.

Sin embargo, a las entidades de control interno se les ha otorgado no sólo la facultad de controlar previamente o en curso el correcto ejercicio de los recursos, sino que también tienen la facultad de hacer más eficientes los procesos de la entidad y vigilar la disciplina del personal. En este trabajo se defendió la postura de que aún los órganos que realizan el control interno deben poseer autonomía, es decir no debe el representante de dicha función, depender jerárquicamente del titular de la entidad a la que se encarga de auditar, pero sólo en cuanto al ejercicio de los recursos públicos. Para la eficiencia de los procedimientos, la disciplina del personal y temas relacionados, si cabe un control de tipo jerárquico sin que se vean afectadas sus funciones, ya que son de naturaleza distinta.

También se mostró que atendiendo al tipo de responsabilidad en que incurre el funcionario que desvía recursos, será el tipo de sanción, pudiendo ser política, penal administrativa o económica, existiendo procedimientos, organizaciones e instituciones distintos para cada tipo de proceso. Tanto la responsabilidad como la sanción se encuentran directamente relacionadas con el bien que el servidor público ha vulnerado y de esta forma cabe hacer la aclaración en el mismo sentido que el párrafo anterior, no es lo mismo una sanción administrativa disciplinaria, es decir, por no llevar a cabo el trabajo con diligencia, que una sanción administrativa por manejar indebidamente, es decir con dolo, los fondos estatales, con lo cual la Organización encargada de imponer la sanción debe ser distinta también.

La propuesta de reforma federal para crear un Órgano Nacional Anticorrupción se encuentra en ese sentido, ya que el desvío de recursos es una forma de corrupción y se pretende que este nuevo organismo sea el que determine las responsabilidades y las sanciones administrativas por actos de tal naturaleza, sustituyendo en ese aspecto a la

Secretaría de la Función Pública. Lo cual si bien es un importante avance porque por primera vez en México se le dota de autonomía - al menos en el texto constitucional- a un órgano que contendrá algunas facultades de control interno; también es un retroceso ya que la tarea de fiscalización previa e interna se confiere a Unidades de Auditoría Preventiva, dependientes jerárquicamente de la entidad en la que actuarán.

Ahora bien, en el marco jurídico del Estado de San Luis Potosí, tuvieron impacto - y seguramente seguirán teniéndolo- las reformas federales en materia de fiscalización, sin que la pertenencia al pacto federal sea una limitante para que en las entidades se lleven a cabo reformas tendientes a fortalecer la fiscalización, sin que previamente se hayan realizado en el orden federal. Tal impacto es más evidente en cuanto al Control Externo, así la Contaduría Mayor de Hacienda potosina fue sustituida por la Auditoría Superior del Estado en los mismos términos que la legislación federal. Por términos me refiero a la designación del titular con el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso, la duración en el cargo, las causas de remoción, entre otras cuestiones.

Por otra parte, cabe mencionar que previo a la sanción por desvío de recursos, existe el proceso de sanción, en el cual se determina quién es el responsable de la conducta y se calcula el monto del daño que se haya ocasionado. A su vez, antes del proceso de sanción existe el de fiscalización en el cual hay la detección de irregularidades en el ejercicio del presupuesto, por ello en este trabajo la regulación legal del proceso de fiscalización, se estudió como variable explicativa y de esta manera se revela la importancia de que tales normas sean adecuadas. Para determinar qué es lo adecuado, se retomaron las Declaraciones de Principios y buenas prácticas, con la finalidad de diseñar aspectos ideales y contrastarlos con las leyes de fiscalización del estado de San Luis

Potosí y en consecuencia verificar si la calidad en las normas de fiscalización influyeron en el proceso de sanción seguido en contra de Marcelo de los Santos Fraga.

Teniendo el marco teórico, metodológico e histórico se procedió a la contrastación de los rubros con los datos. Se tiene que Marcelo de los Santos Fraga solicitó un crédito dos meses antes de dejar el cargo como gobernador, mismo que fue aprobado sin retenciones que fueran lo suficientemente fuertes como para frenarlo. Derivado de la utilización del crédito la Contraloría General del Estado llevó un proceso de responsabilidad administrativo contra él y algunos miembros de su administración, para imponer la sanción de inhabilitación por 20 años y una multa por casi ocho mil millones de pesos, que aún no se hace efectiva. Por su parte, la Auditoría Superior del Estado detectó dos observaciones, en una de las cuales manifiesta que aproximadamente la tercera parte del crédito que se solicitó no se destinó para lo autorizado en el Decreto 819. En otra observación manifiesta que aproximadamente otra tercera parte se dejó para la siguiente administración, sin detectarse en qué lo ejerció.

De la revisión de las leyes que sirven como fundamento del control ejercido por la Contraloría, se tiene que se clasifica como mala. Su actuar está altamente dirigido por el Gobernador, lo cual facilitó que existiera el mencionado proceso, ya que si bien en la norma no se garantiza la independencia y autonomía del Contralor respecto del Gobernador, para el caso que nos ocupa *de facto* ocurrió así derivado de la alternancia política. El Contralor dependiente del nuevo gobernador Fernando Toranzo, fue autónomo e independiente con respecto al anterior, es decir Marcelo de los Santos.

Pero esa dependencia conlleva que el proceso de sanción sea utilizado como herramienta de ataque político y no como herramienta técnica para castigar a quien con

dolo, no hace un uso correcto de los recursos estatales, pues de acuerdo a la información vertida en entrevista,²⁷ la multa excede por mucho el límite de los tres tantos como máximo que ordena la legislación. Sumado a que lo no solventado por la administración en 2009 fue la tercera parte del crédito solicitado, y no la totalidad del mismo.

En cuanto a la legislación de la Auditoría Superior del Estado se entiende que no haya consecuencias visibles que deriven de las observaciones realizadas, pues su legislación es regular de acuerdo a los parámetros para garantizar autonomía e independencia. La autonomía concedida por la legislación que por cierto no es plena, se ve aún más limitada pues su titular es nombrado únicamente por el Congreso del Estado sin actores de veto o técnicos, además de que no tiene la obligación de informar, al menos no a los ciudadanos, el seguimiento dado a las observaciones. Esto reduce la rendición de cuentas de la entidad y aumenta la posibilidad de que las consecuencias de la fiscalización sean cooptadas por intereses políticos. Cabe agregar que para el caso de la Auditoría no hay influencia de la alternancia política, al menos no evidente, lo que si influye es la conformación del Congreso, por ser su titular designado por las dos terceras partes de sus miembros presentes.

Entonces se responde a las preguntas planteadas al inicio y en el capítulo de estrategia metodológica. A la pregunta cómo son las normas de fiscalización, se responde que el fundamento de la entidad de control interno es malo, en tanto que el de control externo es regular. La respuesta a la segunda pregunta, es decir por qué hubo el proceso de sanción en contra del ex gobernador Marcelo de los Santos Fraga, es que al ser las normas

²⁷ Esto es así ya que a cinco años de que Marcelo dejara el cargo y tres de que la Contraloría iniciara el proceso de responsabilidad, no hay información oficial hacia los ciudadanos en dónde se informe el curso que siguió tal expediente, bajo el argumento de que al encontrarse en proceso es información reservada.

de fiscalización malas y regulares, la existencia de tal proceso se explica por la alternancia política, misma que impacta de manera más contundente en la labor de la entidad de control interno.

De lo anterior se obtiene que la hipótesis planteada: “la calidad legislativa en materia de fiscalización influye para que exista un proceso de sanción a un alto funcionario que hace uso indebido de recursos públicos. Aún y cuando exista calidad en la legislación relativa, la alternancia en el gobierno es un factor político importante que contribuye a la existencia del proceso de sanción”; no es correcta del todo.

Así, para la Contraloría hubo un proceso de sanción aún y cuando las normas no fueran de calidad, pero la alternancia política fue un factor determinante para que se llevara a cabo, por lo cual la segunda parte de la hipótesis si se cumple no así la primera. Para la Auditoría sus normas son regulares, si son regulares de acuerdo a la hipótesis se reduce la posibilidad de que haya un proceso de sanción, y en efecto, no hay indicios de que haya siquiera una denuncia penal, ya que de acuerdo a la información vertida en entrevista, el proceso penal que se originó como consecuencia del ejercicio en el crédito, fue presentada por el titular de la Secretaría de Finanzas y no por personal de la Auditoría.

Es posible que el procedimiento resarcitorio se encuentre en trámite pero no existe información oficial que corrobore tal circunstancia, salvo los datos vertidos en entrevista de los cuales se tiene que el proceso penal no fue factible fijar el monto de la reparación del daño porque la Auditoría, a cinco años de los hechos que dieron lugar a las observaciones cuantitativas, aún no ha concluido la fiscalización. Esto es así ya que no se especifica en la ley de manera clara cuando es que termina la etapa de fiscalización, ni hay la obligación de la Auditoría de informar de manera específica y puntual sobre el

seguimiento dado a las observaciones. Es decir, la rendición de cuentas del Ejecutivo Potosino en relación a los recursos obtenidos mediante un crédito en 2009 y ejercidos en dicha anualidad, no es un hecho, se encuentra en proceso.

Continuando con la contrastación de hipótesis, la segunda parte de la misma: “la alternancia en el gobierno es un factor político importante que contribuye a la existencia del proceso de sanción” en el caso de la Auditoría no se cumple, para esta entidad el factor político que influye para que haya o no el proceso de sanción, es la conformación del Congreso, así, si la mayoría es del mismo partido que el del titular del Ejecutivo, se reducen las posibilidades de que exista una sanción aún y cuando no se hubiese empleado el presupuesto correctamente.

De todo lo anterior se reformula la hipótesis para quedar en lo siguiente: “la independencia y autonomía plena de la entidad de fiscalización influye para que exista una sanción” Pero para garantizar tal circunstancia hay la necesidad de establecerlo, en principio, en la norma y luego hacerla operativa. Así al tratarse de un órgano técnico, si en la designación del titular de la entidad se incorpora la opinión de especialistas, se hace en condiciones de publicidad y con base a la experiencia y honorabilidad del candidato; se reducen las posibilidades de que tal nombramiento sea sujeto a negociaciones partidarias que comprometan el actuar del Contralor o Auditor. Así también se reducen las posibilidades de que la fiscalización sea rehén de las revanchas políticas.

Que los procedimientos para llevar a cabo las auditorías sean breves en la medida de lo posible y estén especificados con claridad, contribuye a la celeridad en las consecuencias de fiscalización y que la posibilidad de iniciar sanciones no prescriba. De igual forma que la entidad de fiscalización posea un mandato amplio para auditar y

acceder a la información del ente auditado y cuando no sea así, tener la posibilidad de imponer sanciones, conlleva a que se detecten manejos indebidos en el presupuesto con la oportunidad requerida. Que se establezca la obligación para la entidad de realizar observaciones, recomendaciones, imponer sanciones, denunciar, emitir informes sobre sus hallazgos y el seguimiento puntual dado a cada acción, conlleva que haya consecuencias de la fiscalización y no se queden en el archivo de la impunidad.

Lo anterior no es posible si la entidad no cuenta con recursos suficientes, para lo cual la fiscalizadora debe poseer suficiencia financiera, es decir una partida presupuestal asignada y la posibilidad de apelar cuando lo aprobado no sea lo solicitado. El contar con recursos financieros garantiza, por un lado, tener personal suficiente para llevar a cabo sus labores con oportunidad y por el otro, poseer recursos materiales que le permitan cumplir con su tarea. Pero tener un servicio civil de carrera efectivo y que abarque a los puestos de Director, garantiza contar con las personas que tengan mayores conocimientos, experiencia, vocación y sean estas quienes ocupen los cargos que implican mayor responsabilidad. En ese sentido, aumentan los incentivos para hacer un mejor trabajo, disminuye la rotación del personal y con ello se aprovecha la experiencia de las personas.

Finalmente que la fiscalizadora sea sujeto obligado a rendir cuentas, debiendo publicar periódicamente sus informes de auditoría y de seguimiento puntual a sus observaciones, bajo el control interno de un Consejo Consultivo conformado por ciudadanos y control externo por despachos ajenos a la política, conlleva a que se reduzca la discrecionalidad en la imposición de sanciones y que el destinatario final de las acciones de fiscalización sea el ciudadano, limitando con ello la cooptación partidaria.

Por otra parte, sin ser el objetivo de la investigación se encontró que existe duplicidad de funciones en cuanto a la supervisión en el ejercicio de los recursos, ya que si bien la Auditoría Superior está sujeta al principio de anualidad, puede realizar auditorías especiales durante el ejercicio en curso, cuestión que le compete a la Contraloría. Además de que ambas entidades pueden iniciar procedimientos de sanción económica, que si derivan de un mismo asunto como es el caso del Crédito que nos ocupa, alguna sanción de las dos está destinada a no ejecutarse.

En ese sentido, existe también una fragmentación en cuanto a quien impone las responsabilidades, ya que si bien la Auditoría puede fincar las de tipo administrativo y penal, compete a otra entidad ejecutar sus disposiciones. Igual sucede con la Contraloría, puede presentar denuncias para hacer efectiva una sanción penal, pero la consecución de tal proceso corresponde a otras entidades que presentan serios problemas para lograr sus fines, de ahí la importancia de que la entidad fiscalizadora posea la facultad de dar seguimiento puntual a sus acciones emprendidas y la obligación de informar sobre su avance de manera periódica.

Ahora bien, este trabajo se centró en los factores para que exista el proceso de sanción. Queda como materia pendiente lo que ocurre antes, es decir la planeación ya que en la medida en que se reduzcan las partidas discrecionales y se fortalezcan los sistemas contables, habrá la posibilidad de detectar en la fiscalización el desvío de recursos. También queda como materia pendiente lo que ocurre después del proceso es decir, la sanción. Esto conlleva analizar para cada tipo de responsabilidad su diseño institucional y organizacional, así como las redes políticas que se tejen para impedir que haya una

sanción o bien acelerarla. Este último aspecto conlleva una revisión tanto teórica como empírica más profunda de los elementos políticos.

De igual manera en esta investigación se hizo una comparación entre lo que se considera ideal y la legislación potosina, queda también como pendiente para investigaciones futuras observar y “medir” de lleno, la distancia entre la norma y lo que ocurre en la realidad, ya que si bien en algunos rubros se hizo referencia a la forma en que se aplican ciertas normas, no fue una tarea generalizada. Así por ejemplo, para el rubro procedimiento de fiscalización, si bien en las leyes y reglamentos aplicables no se establecen criterios para seleccionar al ente a auditar, en la práctica se toma como referencia el mayor presupuesto asignado.

Ocurre de modo inverso en el rubro disponibilidad de recursos, así se contempla en la Ley de Auditoría el servicio civil de carrera, pero no opera en la práctica. En el mismo sentido las obligaciones de transparencia del rubro rendición de cuentas de la fiscalizadora, ya que se considera en la ley aplicable el deber de publicar cierta información de oficio, como lo son procesos legislativos, informes de labores, padrón de servidores públicos sancionados, resultados de auditoría, pero hay documentación que no se encuentra en las páginas oficiales y en consecuencia, el ciudadano interesado debe realizar una solicitud de información que tarda en tener respuesta, máxime cuando hay que pagar por obtener copias de documentos públicos.

En ese sentido, cuando en la misma ley se encuentran restricciones a otras normas, como en el rubro rendición de cuentas en donde se encontró que es información pública de oficio todo lo relacionado con el presupuesto público, excepto los procesos de cualquier tipo derivados incluso del ejercicio del presupuesto. Sin embargo, es menester diferenciar

los procesos que sólo atañen a las partes del mismo, de aquellos en los cuales hay un interés público, como lo son los procesos seguidos en contra de servidores públicos que desvían recursos gubernamentales; situación que la ley en este caso no hace, da un tratamiento similar a los procesos de interés privado y en los que se debaten temas de interés público. Luego entonces también es factible trabajar sobre propuestas a fin de contribuir para que las normas de fiscalización sean adecuadas y la transparencia y el derecho de acceso a la información, una realidad.

Referencias

- AUDITORÍA Superior de la Federación (2009), *La independencia de las Entidades de Fiscalización Superior. Declaraciones de Principios*, consulta 15 de agosto de 2014, en: www.asf.gob.mx.
- AUDITORÍA Superior de la Federación, (2009b), *Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Reglamentaria*, Cámara de Diputados, México.
- BRAVO Padilla Tonatiuh, (2009) “El trabajo legislativo sobre la fiscalización superior 1999-2009” en Aimee Figueroa Neri dir. *Buenas, malas o raras. Las leyes de fiscalización Superior (2000-2009)*, Auditoría Superior de la Federación, México.
- BOVENS, Mark, (2006), “Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework” en *European Governance papers (EUROGOV)*, No. C-06-01, consulta 18 de abril de 2014, en: <https://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-06-01.pdf>.
- CARLINI, Armando, (2011), “John Locke” en John Locke, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, Sepan cuantos, número 671, Porrúa, México.
- CRESPO Mendoza, José Antonio (2009), “Reflexiones en torno a los órganos constitucionales autónomos” en John Ackerman y Cesar Astudillo (coord.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, UNAM, México.
- DOCUMENTOS (1984), “Exposición de motivos de la iniciativa presidencial de reformas y adiciones al Título IV Constitucional” en *Revista de Administración Pública*. El Sistema Nacional de Control de Evaluación, Número 57-58 Enero – Junio, Biblioteca Jurídica Virtual, UNAM, consulta 13 de junio de 2014, en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/57/doc/doc12.pdf>
- DOCUMENTOS (1984b), “Exposición de motivos de la iniciativa presidencial de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal” en *Revista de Administración Pública*. El Sistema Nacional de Control de Evaluación, Número 57-58 Enero – Junio, Biblioteca Jurídica Virtual, UNAM, consulta 17 de junio de 2014, en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/57/doc/doc16.pdf>
- ESPARZA Frausto, Abelardo, (2001), *El juicio político*, Cuadernos de la Judicatura año II, número 11, Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas, Zacatecas.
- FIGUEROA Neri, Aimée (2006), “Cuenta Pública en México. Evaluación 2006 de las leyes de fiscalización superior (ámbitos estatal y municipal)” consulta 15 de abril de 2014, en: <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/mide/tabla/descargarTabla/677>
- _____ (2009) “La salida del laberinto legal”, en *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)*, Aimée Figueroa Neri dir., Auditoría Superior de la Federación, México
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y Salvador Valencia Carmona, (2008), *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Porrúa, México.
- GAMBOA Montejano, Claudia, (2007), *Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Centro de Documentación Información y Análisis de la Cámara de Diputados, SPI-ISS-07-07, consulta el 19 de febrero de 2013, en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-07-07.pdf>.

- GARCÍA Torres, Arturo (2008), *Responsabilidad de los servidores públicos*, Porrúa, México.
- GARCÍA Escamilla, G. A. (2007). *Instituto Federal Electoral. Régimen laboral y de Responsabilidades*, Ubijus, México.
- GUERRERO Omar, (1984) “El departamento de Contraloría” en *Revista de Administración Pública*, 57-58 Enero-Junio, México.
- INSTITUTO Mexicano para la Competitividad en colaboración con el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara (2013), *Auditorías Superiores Locales en México: evaluación de su normatividad, prácticas y transparencia*, CUCEA/IMCO, México.
- JUÁREZ, Vicente, (2013), “SLP: inhabilitan y multan a Marcelo de los Santos por desvío de recursos” en *La Jornada*, consulta 12 de octubre de 2013, en: <http://www.jornada.unam.mx/2013/10/11/estados/033n1est>
- LOCKE, John, (1997), *Ensayo sobre el gobierno civil*, trad. José Carner, Colección Sepan Cuantos, número 671, Porrúa, México.
- LÓPEZ- AYLLÓN Sergio y Mauricio Merino (2009), “La rendición de cuentas en México: Perspectivas y Retos” en *La estructura de la Rendición de Cuentas en México*” UNAM/CIDE, México.
- LÓPEZ PRESA, José Octavio, “Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo” en *Reformas a la Administración Federal*, consulta 15 de marzo de 2014 en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/90/doc/doc10.pdf>,
- MANIN, Bernard, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, (1999), “Elections and representation” en Adam Pzeworski, Susan C. Stokes, y Bernard Manin, *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press, Reino Unido.
- MÁRQUEZ Gómez, Daniel, (2009), “La función de fiscalización: avances, retrocesos y proyecciones a la luz de la reforma de 2009” en John M. Ackerman y César Astudillo (coord.), *La Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, UNAM, México.
- MILLÁN, Henio y Alejandro Natal, (2008) “Un paseo por el subdesarrollo. Examen de las limitaciones de la accountability en México a través del modelo de agencia”, en Henio Millán y Alejandro Natal, *Rendición de cuentas, democracia y sociedad civil en México*, Colegio Mexiquense, México.
- MONTESQUIEU, (1995), *Del espíritu de las leyes*, trad. Nicolás Estévanez, Colección Sepan Cuantos, número 191, Porrúa, México.
- O'DONNELL, Guillermo, (2003), “Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust”, en Scott Mainwaring y Christopher Welna, *Democratic accountability in Latin America*, Oxford University Press, Nueva York.
- OLVERA Rivera, Alberto J., (2009), *La Rendición de Cuentas en México: Diseño Institucional y Participación Ciudadana*, Secretaria de la Función Pública, Cuadernos sobre Rendición de Cuentas, número 2, México.
- ORGANIZACIÓN Internacional de las Entidades de Fiscalización Superior INTOSAI (1998), *Declaración de Lima*, Austria, consulta 21 de marzo de 2014, en: www.intosai.org.

(1998b), *Principios fundamentales de auditoría del Sector Público*, Austria, consulta 15 de septiembre de 2014 en: www.intosai.org.

(1998c), *Pautas Básicas y Buenas Prácticas de la INTOSAI relacionados con la independencia de las EFS*, 5 de junio de 2014 Austria, en: www.intosai.org

PALOMAR de Miguel, Juan, (1981), *Diccionario para juristas*, Mayo Ediciones, México.

PERUZZOTTI, Enrique, “La política de accountability social en América Latina”, consulta 9 de junio de 2013, en:

http://lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/accountability_social1.pdf.

PHILP, Mark (2008), “Delimiting democratic Accountability” en *Political Studies*, vol. 57, núm. 3 mayo de 2008.

PRINCE, Alejandro y Lucas Jolías, (2013), “Open Data. Las fuentes conceptuales del Gobierno abierto” en *Revista Telos*, número 94, enero-julio, en:

<http://telos.fundaciontelefonica.com/url-direct/pdf-generator?tipoContenido=articuloTelos&idContenido=2013021317570001&idioma=es>

QUINTANA Roldán, Carlos F. (2008), “Transparencia y rendición de cuentas en el ordenamiento jurídico mexicano”, en Henio Millán y Alejandro Natal, *Rendición de cuentas, democracia y sociedad civil en México*, Colegio Mexiquense, Mexico.

REDACCIÓN (2014), “Benavente pide a Contraloría ser más dura contra ex funcionarios” en *El Heraldo*, consulta 17 de agosto de 2014, en:

<http://elheraldoslp.com.mx/2014/08/17/benavente-pide-a-contraloria-ser-mas-dura-contr-ex-funcionarios/>

RÍOS Cázares Alejandra y Guillermo Cejudo (2010), “La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México” en Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (coords.) en *La estructura de la Rendición de Cuentas en México* UNAM/CIDE, México.

SÁNCHEZ Bringas, Enrique, (2007), *Derecho Constitucional*, 11ª. Edición, Porrúa, México.

SÁNCHEZ Cordero, Olga, (2002), “El sistema de responsabilidad de los servidores públicos y la supletoriedad procesal. Diferenciar es conveniente” *Ciclo de conferencias organizado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo con motivo de la publicación de la nueva Ley de responsabilidades administrativas de los servidores públicos*, consulta 1 de marzo de 2013, en: <http://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/ministra/EL%20SISTEMA%20DE%20RESPONSABILIDAD%20DE%20LOS%20SERVIDORES%20PUBLICOS.pdf>.

SCHEDLER Andreas (1999), ‘Conceptualizing Accountability’, in A. Schedler, L. Diamond and M. Plattner (eds), *The Self-Restraining State*, Boulder CO: Lynne Rienner.

_____, Andreas, (2008), *¿Qué es la rendición de cuentas?*, cuadernos de transparencia número 3, IFAI, México.

SECRETARÍA de la Función Pública, *Antecedentes*, consulta 3 de enero de 2014, en: <http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/mision/antecede.htm>

- SISTEMA Nacional de Fiscalización (2013), “Compendio de Normas Internacionales de Auditoría Gubernamental propuestas para desarrollar el Marco de Normas Profesionales del SNF”, consulta 3 de abril de 2014, en:
<http://www.snf.org.mx/SharedFiles/Download.aspx?pageid=29&mid=123&fileid=23>
- SOLARES Mendiola, Manuel (2004), *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y Perspectiva Jurídica*, UNAM, México.
- TENA Ramírez, Felipe, (1998), *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México.
- VAN Evera, Stephen (1997), *Guía para estudiantes de Ciencia Política*, Gedisa, Barcelona.
- YIN, Robert, K., *Investigación sobre estudios de casos. diseño y método*, segunda edición, consulta 18 de abril de 2014, en: www.pdfactory.com.
- ZARATE Castillo, Arturo (2011), “La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal” en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, UNAM, México, consulta 15 de diciembre de 2013, en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/57/doc/doc12.pdf>

Normatividad revisada

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Constitución Política del Estado de San Luis Potosí
- Ley de Auditoría Superior del Estado de San Luis
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de San Luis
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del Estado de San Luis
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de San Luis
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Reglamento Interior de la Contraloría General del Estado
- Reglamento Interior de la Auditoría Superior del Estado

Periódicos y gacetas

- Diario de los Debates No. 45, Cámara de Diputados, miércoles 1° de diciembre de 1982
- Diario de los Debates No. 52, Cámara de Diputados, viernes 17 de diciembre de 1982
- Diario de los Debates No. 55, Cámara de Diputados, miércoles 22 de diciembre de 1982
- Diario de los Debates No. 18, Cámara de Diputados, viernes 9 de diciembre de 1994
- Diario de los Debates No. 23, Cámara de Diputados, domingo 18 de diciembre de 1994
- Diario de los Debates, No. 25, Cámara de Diputados, martes 28 de noviembre de 1995
- Diario de los Debates, No. 8, Cámara de Diputados, martes 2 de abril de 1996
- Diario de los Debates No. 37, Cámara de Diputados, viernes 6 de diciembre de 1996
- Diario de los Debates, No. 14, Cámara de Diputados, jueves 24 de abril de 1997
- Diario de los Debates, Sesión No. 5, Cámara de Diputados, martes 25 de marzo de 2003
- Diario de los Debates, Sesión No. 26, Cámara de Diputados, jueves 15 de noviembre de 2012

Diario de los Debates, Sesión No. 28, Cámara de Diputados, jueves 22 de noviembre de 2012

Diario de los Debates Sesión No. 36, Cámara de Diputados, jueves 13 de diciembre de 2012

Diario de los Debates Núm. 39, Cámara de Senadores, 13 de diciembre de 2013

Diario de los Debates Núm. 40, Cámara de Senadores, 13 de diciembre de 2013

Gaceta Parlamentaria No. 17, Cámara de Senadores, 24 de octubre de 2000

Gaceta Parlamentaria No. 55, Cámara de Senadores, 30 de abril de 2002

Gaceta Parlamentaria No. 3650-VI, Cámara de Diputados, Jueves 22 de noviembre de 2012

Por este conducto hago de su conocimiento que estoy llevando a cabo un trabajo de investigación académico sobre *Rendición de Cuentas del Poder Ejecutivo Potosino durante el periodo 2003-2009*, para ello requiero conocer cómo opera la organización en la que Usted se desempeña. Es por esa razón que le solicito de la manera más atenta responda sinceramente al siguiente cuestionario, pensando en la fiscalización hacia el Poder Ejecutivo de ese periodo. Cabe mencionar que al tratarse de un trabajo académico, la información aquí vertida así como su identidad, serán tratadas con absoluta confidencialidad. Por su colaboración, muchas gracias.

Nombre del cargo _____

Tiempo en el cargo _____

Cargo anterior _____

I. MARCO LEGAL

1. En su opinión ¿Cómo es el marco legal de la entidad en el ámbito de las siguientes atribuciones?

	a) Existe y es adecuado	b) Existe pero no es adecuado	c) No existe
1) Transparencia hacia los ciudadanos			
2) Facultades de la entidad			
3) Facultades del titular			
4) Proceso de selección del titular			
5) Periodo de tiempo del titular			
6) Las atribuciones para auditar			
7) Procedimiento para auditar			
8) Acceso a la información de la identidad fiscalizada.			
9) Presentación de los informes de auditoría			
10) Capacidad para imponer sanciones			
11) Autonomía			

¿Qué modificaría? Describa por favor

II. INDEPENDENCIA DEL TITULAR

2. ¿En la práctica, cómo es el proceso de designación del titular de la organización? Describa por favor

2.1. ¿Considera que el proceso de designación del titular de la organización es adecuado para los objetivos que ésta persigue?

a) SI	b) NO	c) NS/NC
-------	-------	----------

¿Por qué? _____

¿Qué modificaría? _____

2.1.1. Desde su punto de vista ¿Qué influye más en la designación del titular de la organización?

a) Las relaciones que tenga con los partidos políticos u otros	b) Su experiencia previa	c) Su preparación académica	d) Otra, especifique
--	--------------------------	-----------------------------	----------------------

2.2. ¿Cuáles son los requisitos para ser titular de la organización? Describa por favor

2.3. ¿Considera que los requisitos para ser titular de esa organización son?

a) Los necesarios para el perfil que se requiere	b) Insuficientes	c) Excesivos	d) Otro. Especifique por favor
--	------------------	--------------	--------------------------------

¿Por qué? _____

¿Qué cambiaría? _____

2.4. ¿Cuál es en la práctica la duración del titular en el cargo?

--

2.5. ¿Considera que el periodo de duración en el cargo es suficiente?

a) SI	b) NO	c) NS/NC
-------	-------	----------

¿Por qué? _____

¿En qué sentido lo modificaría? _____

2.6. ¿En la práctica cuáles son las causas de remoción del titular? Describa por favor

--

2.7. ¿Considera que las causas de remoción del titular son?

a) Las necesarias para el buen desempeño en la función.	b) Insuficientes	c) Excesivas e injustas	d) Otro. Especifique por favor
---	------------------	-------------------------	--------------------------------

¿Por qué? _____

¿Qué cambiaría? _____

2.8. ¿Considera que el actuar del titular en cuanto a auditorías e imposición de sanciones, se encuentra libre de influencias externas (partidos políticos, etc.)?

a) SI	b) NO	c) NS/NC
-------	-------	----------

¿Por qué? _____

2.9. En caso de que la respuesta a la pregunta anterior sea no ¿De qué manera influye en el desempeño de las auditorías y en la imposición de sanciones? Describa por favor.

--

2.10. Si en sus manos estuviera ¿Qué modificaría para aislar a la organización y al titular de influencias políticas y en general de influencias externas? Describa por favor

--

2.11. ¿De qué forma influye el cambio del titular en el resto de la organización? Por favor marque las que considere.

a) Se pierde continuidad en la elaboración de auditorías	
b) Se pierde continuidad en la aplicación de sanciones a servidores públicos	
c) No se pueden tomar decisiones hasta que llegue el nuevo titular	
d) Hay temor por parte de los trabajadores a ser removidos	
e) No hay afectación alguna	
f) Otro, especifique por favor	

III. MANDATO AMPLIO

* 3.1. ¿En la práctica sobre qué asuntos puede llevar a cabo auditorías? Marque las que considere, por favor.

a) Uso de los recursos públicos.	b) Recaudación de ingresos de la entidad auditada.	c) La legalidad en el actuar del ente fiscalizado.	d) La calidad de la información financiera.	e) La economía, eficiencia, eficacia en el desempeño de la labores	f) Otro, ¿Cuál?
----------------------------------	--	--	---	--	-----------------

3.2. ¿En la práctica, quién determina lo siguiente?

ASUNTO A DETERMINAR	a) El titular de la entidad	b) El titular de la entidad con el área correspondiente	c) El titular de la entidad con el ejecutivo	b)El poder ejecutivo	c) La dependencia a auditar	d) Otro Especifique por favor
1) El número de auditorías por año						
2) El tipo de auditoría a realizar						
3) El proceso de						

auditoría						
4) Los asuntos sobre los que se auditará						
5) La entidad a la que se auditará						
6) El contenido de los informes de auditoría						
7) La publicación de los informes						
8) La periodicidad en la publicación de informes						
9) Formulación de observaciones y recomendaciones						
10) Seguimiento a recomendaciones						
11) Imposición de sanciones						
12) Organización interna						
13) Administración de oficinas						
14) El presupuesto anual						
15) El ejercicio del presupuesto						

IV. ACCESO A LA INFORMACIÓN

4.1. ¿En la práctica tiene la facultad de acceder a toda la información necesaria para llevar a cabo las auditorías?

a) SI	b) NO	c) NS/NC
-------	-------	----------

4.2. En la práctica ¿Qué limitaciones enfrenta para acceder a la información del ente auditado? Describa por favor

--

V. INFORMACIÓN SOBRE EL TRABAJO DE LA ENTIDAD

5.1. En la práctica ¿A quién se informa sobre lo siguiente? Marque las que considere por favor.

	a) A los ciudadanos	b) Al poder ejecutivo	c) Al ente auditado	d) Otro, especifique por favor.
Resultados de las auditorías				
Imposición de sanciones por desvío de recursos				

5.2. En la práctica ¿Cuál es el medio empleado para dar a conocer lo siguiente? Marque las conducentes

	a) Periódico Oficial del Estado	b) Internet	c) A solicitudes de información	d) Ninguno, no se da a conocer	d) Otro, especifique por favor.
Resultados de las auditorías					
Imposición de sanciones por desvío de recursos					

5.3. ¿En la práctica cuál es la periodicidad en la emisión de informes de auditoría?

	a) Cada trimestre	b) Cada seis meses	c) Cada año	d) Otro, especifique por favor
Resultados de auditorías				

Imposición de sanciones por desvío de recursos				
--	--	--	--	--

VI. SEGUIMIENTO A RECOMENDACIONES Y SANCIONES

6.1. ¿Cuenta en la práctica con un sistema de seguimiento a recomendaciones?

a) SI	b) NO	c) NS/NC
-------	-------	----------

6.2. En caso de que la respuesta a la pregunta anterior sea si ¿Considera que el sistema de seguimiento a recomendaciones es efectivo?

a) SI	b) NO	c) NS/NC
-------	-------	----------

¿Por qué? _____

¿Qué cambiaría? _____

6.3. ¿En la práctica qué factores influyen para que pueda imponer sanciones a servidores públicos que hacen malos manejos en el uso de recursos públicos?

	a) Influye mucho	b) Influye poco	c) No influye	¿POR QUÉ LO CONSIDERA?
Fundamento legal adecuado				
Autonomía de la organización				
Recursos financieros suficientes				
Recursos materiales suficientes				
Recursos humanos suficientes				
La capacitación de las personas que laboran				

La decisión final del titular del ejecutivo				
El cambio de partido				
El cambio de titular				
Otro				

6.4. ¿Considera que la calidad en las leyes de fiscalización¹ influyen para que pueda existir una sanción a servidores públicos que hacen mal uso de recursos públicos?

a) SI	b) NO, influyen más otros factores, ¿Cuáles?	c) NS/NC
-------	--	----------

¿Por qué? _____

6.5. ¿Cuáles son los principales retos que enfrenta para llevar a cabo procesos de sanción a servidores públicos que desvían recursos públicos? Describa por favor

7. RECURSOS DISPONIBLES

7.1. ¿Considera que el presupuesto financiero con que cuenta la organización es suficiente?

a) SI	b) NO	c) NS/NC
-------	-------	----------

¿Por qué? _____

¹ Por calidad en la fiscalización se entiende que el marco legal sea acorde con las constituciones y los ordenamientos federales, establezca la autonomía de la entidad fiscalizadora y de su titular, se establezca el alcance de las auditorías,

7.2. ¿Considera que es adecuado el uso que se le da al presupuesto?

a) SI	b) NO	c) NS/NC
-------	-------	----------

¿Por qué? _____

¿En qué sentido lo modificaría? _____

7.3. ¿Cuál es el número de personas que laboran en la organización? _____

7.4. ¿De éstas cuántas se encargan de llevar a cabo los procesos de auditoría? _____

7.5. Y ¿Cuántas se encargan de dar seguimiento a las sanciones impuestas a servidores públicos por malos manejos de los recursos? _____

7.6. En la práctica, ¿Qué tiene mayor peso o influencia para el ingreso de los servidores públicos en la organización? Marque los que considere por favor.

	a) Influye mucho	b) Influye poco	c) No influye	Porque lo considera
Su experiencia previa				
Su preparación				
Quién lo recomiende				
Su filiación partidista				
El sindicato al que pertenezca				
Otro				

7.7. En promedio, ¿Cuánto dura un servidor público prestando sus servicios en la entidad? _____

7.8. ¿En promedio cuál es el número de capacitaciones que se llevan a cabo por año? _____

7.9. ¿Quiénes reciben capacitación?

a) Todos	b) Mandos directivos	c) Mandos medios	d) Personal de base	e) Ninguno	f) Otro ¿Quiénes?
----------	----------------------	------------------	---------------------	------------	-------------------

7.10. ¿Sobre qué temas versa la capacitación? Marque los conductentes, por favor.

a) Resguardo de archivos	b) Proporcionar información	c) Atención a la ciudadanía	d) Procedimientos de auditoría	e) Seguimiento a recomendaciones	f) imposición de sanciones	g) Otro
--------------------------	-----------------------------	-----------------------------	--------------------------------	----------------------------------	----------------------------	---------

7.11. ¿ Existe Servicio Profesional o Civil de Carrera?

a) SI	b) NO	c) NS/NC
-------	-------	----------

¿Qué puestos abarca? _____

7.12. ¿Considera que el personal con que se cuenta para llevar a cabo auditorías y procedimientos de sanción es suficiente?

a) SI	b) NO	c) NS/NC
-------	-------	----------

¿Por qué? _____

7.13. ¿Considera que la capacitación del personal para llevar a cabo las auditorías y procedimientos de sanción es adecuada?

a) SI	b) NO	c) NS/NC
-------	-------	----------

¿Por qué? _____

7.14. ¿Considera que los incentivos (salario y posibilidades de ascenso) del personal que lleva a cabo las auditorías y da seguimiento a los procesos de sanción es adecuado?

a) SI	b) NO	c) Es inexistente	d) NS/NC
-------	-------	-------------------	----------

¿Por qué? _____

VIII. COLABORACIÓN INTERINSTITUCIONAL

8.1. En la práctica la relación que tiene con otras entidades es:

	a) Buena	b) Regular	c) Mala	d) Inexistente	e) Otra ¿Cuál?
1) Contraloría					
2) Procuraduría de Justicia del Estado					
3) Poder Ejecutivo					
4) Poder Judicial					
5) SFP					
6) ASF					
7) Partidos políticos					
8) Otra ¿Cuál?					

8.2. En la práctica, la relación que tiene con otras organizaciones es de:

	a) Suprasubordinación	b) Colaboración	c) Subordinación	d) Nula	e) Otra, ¿Cuál?
1) Contraloría					
2) Procuraduría de Justicia del Estado					
3) Poder Ejecutivo					
4) Poder Judicial					
5) Poder Legislativo					
6) SFP					
7) ASF					
8) Partidos políticos					
9) Otro ¿Cuál?					

8.3. ¿En qué momento hay la relación?

	a) Auditoría	b) Sanción	c) Ambas	d) En ningún momento	e) Otro
1) Contraloría					
2) Procuraduría de Justicia del Estado					
3) Poder Ejecutivo					
4) Poder Judicial					
5) Poder Legislativo					
6) SFP					
7) ASF					
8) Partidos políticos					
9) Otro					

9. ¿En términos generales cuáles son los principales retos a los que se enfrenta la organización? Marque las que considere por favor

1) Recursos financieros insuficientes	
2) Infraestructura y equipo para trabajar insuficiente	
3) Falta de personal	
4) Rotación de personal (cambios frecuentes)	
5) Falta de capacitación del personal	
6) Marco legal para las auditorías deficiente	
7) Marco legal para imponer sanciones deficiente	
8) Limitación en el acceso a archivos de los entes auditados	
9) Falta de autonomía interior	
10) Otro (s) ¿Cuál (es)? Descríbalos ampliamente por favor	

¡Gracias!

México D.F., 4 de agosto de 2014

Me refiero a la solicitud de información No. 145914, al respecto:

En relación a su solicitud, por lo que hace a los años 1980, 1981 y 1982, La Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial reporta CERO casos relacionados con solicitado, así como la siguiente información:

Año	No. de Sancionados	Año	No. de sancionados
1980	No hay registro	1998	5,517
1981	No hay registro	1999	4,223
1982	No hay registro	2000	4,746
1983	52	2001	3,504
1984	286	2002	4,460
1985	513	2003	3,335
1986	692	2004	3,592
1987	1,217	2005	3,845
1988	2,091	2006	3,582
1989	668	2007	4,053
1990	2,543	2008	8,564
1991	3,770	2009	6,338
1992	4,298	2010	6,229
1993	5,189	2011	7,081
1994	5,718	2012	9,783
1995	3,958	2013	9,038
1996	4,128	2014	6,179
1997	4,360	Total en el periodo: 133,552	

UNIDAD DE ENLACE

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

<http://www.funcionpublica.gob.mx>Insurgentes Sur No. 1735, Col. Guadalupe Inn,
C.P. 01020, Delegación Álvaro Obregón, México, D.F.



Anexo 4.0.



Contraloría
General
del Estado

28 de agosto de 2014

CLAUDIA PEDROZA MELENDEZ
INFOMEX 00213914
PRESENTE.-

En relación a su solicitud de información enviada vía **INFOMEX** registrada con el número **00204914** de fecha 26 de agosto de 2014 y recibida en esta Contraloría General del Estado, en la cual plantea sus requerimientos en los siguientes términos:

- "1. Causas que dieron origen al expediente RESP 057-2011.*
- 2. Copia simple del resolutivo o los resolutivos de dicho expediente.*
- 3. En caso de encontrarse en proceso, solicito me informen en qué etapa se encuentra y ante que institución".*

Este Ente, procede a dar respuesta en los términos en que fue formulado el requerimiento de información de la siguiente manera:

Respecto de la información que solicita, descrita en los numerales **1(uno), 2(dos) y 3(tres)**; le comunico que ésta, forma parte del contenido del expediente administrativo de responsabilidades RESP-057/2011, mismo que se encuentra en trámite y por ese motivo, el 19 de diciembre de 2011 fue clasificado como **INFORMACIÓN RESERVADA** por el Comité de Información de esta Contraloría General del Estado, mediante el Acuerdo de Reserva **004/2011** con fundamento en el artículo 41 fracción IV de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado, concatenado con el Lineamiento VIGESIMO SEXTO, Fracción III de los Lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificación de la Información Pública, emitidos por la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública del Estado (CEGAIP), confirmando la CEGAIP en el expediente de QUEJA 1961/2012-2, mediante resolución del 12 de julio de 2012, la clasificación de la información como **INFORMACIÓN RESERVADA**, por lo que dicho Comité de Información actualizó el Acuerdo de Reserva mencionado el 15 de agosto de 2012.

Cabe destacar que conforme lo dispuesto por el artículo 17 Bis de la Constitución Política del Estado y 32 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado, la reserva de la información es uno de los supuestos legales de excepción al derecho de acceso a la información pública.

Por lo anterior, me permito informarle que al prevalecer actualmente las causas que originaron la clasificación, no es posible proporcionarle la información solicitada, ya que se estableció en el citado Acuerdo que el plazo de reserva es por el tiempo que dure el



Contraloría
General
del Estado

procedimiento de responsabilidades y hasta que se dicte resolución definitiva y ésta cause estado o ejecutoria.

De conformidad con el artículo 73 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí, se le informa que en caso de inconformidad con el contenido de esta respuesta podrá interponer Recurso de Queja ante la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública del Estado, dentro de los quince días hábiles contados a partir de la fecha de notificación de la misma cuyo domicilio es Cordillera del Himalaya No. 605, Lomas 4a. Sección C.P. 78216; lo anterior, como lo establece los artículos 98 y 99 de la propia Ley.

Av. Venustiano Carranza No. 980 Edificio Lamadrid
Colonia Arboledas de Tequisquiapan, C.P. 78235, San Luis Potosí, S.L.P.
Tel. (444) 814 80 66 Fax 814 80 14

www.contraloriaslp.gob.mx

Anexo 4.1.

07 de julio de 2014

Claudia Pedroza Meléndez
INFOMEX 00160414

En relación a su solicitud de información recibida en esta Contraloría General del Estado el 23 de junio de 2014 vía INFOMEX, mediante la cual realiza su requerimiento de información en los siguientes términos:

Solicito por favor me proporcionen los documentos oficiales en los que conste la siguiente información:

1. El resultado de las evaluaciones, auditorías o fiscalizaciones de los recursos públicos ejercidos por el Poder Ejecutivo de los siguientes años:

1.1. 2003

1.2. 2004

1.3. 2005

1.4. 2006

1.5. 2007

1.6. 2008 y

1.7. 2009.

2. El número de servidores públicos del Poder Ejecutivo, que fueron sujetos a procesos o bien sancionados por irregularidades detectadas en el manejo de recursos públicos en los años 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009.

3. El cargo de los servidores públicos del Poder Ejecutivo, que fueron sujetos a proceso o bien sancionados por irregularidades detectadas en el manejo de recursos públicos en los años de 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009.

4. Las sanciones que fueron impuestas a dichos servidores.

Por este medio me permito dar respuesta, y precisarle que respecto al punto número **1 (uno)** de su solicitud, este Órgano Estatal de Control, no es la Entidad responsable de emitir información respecto al resultado de las evaluaciones, auditorías o fiscalizaciones de los recursos públicos ejercidos por el Poder Ejecutivo de los años 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009.

En relación a los numerales **2 (dos)** **3 (tres)** y **4 (cuatro)**, le refiero que en razón a que la información petitionada comprende los ejercicios 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009 y que si bien establece un parámetro, este resulta amplio y extenso por lo que, este Ente se encuentra en proceso de verificación de la existencia y disponibilidad documental de la información, derivándose de ello, la imposibilidad material y técnica de que la información sea entregada en el término de 10 días hábiles, por lo que en uso de la prórroga prevista en el artículo 73 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí, se amplía el plazo para la entrega de la información por un término de 10 días hábiles más a partir de que le sea notificado el presente, Vía INFOMEX.



H. CONGRESO DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
San Luis Potosí

AUDITORIA
SUPERIOR DEL ESTADO

Anexo 4.2.

UNIDAD DE INFORMACIÓN PÚBLICA
OFICIO No. ASE-UIP-79/2014
ASUNTO: NOTIFICACIÓN

JULIO 23, 2014

C. CLAUDIA PEDROZA M.
mailto:lilith_lunanegra5@hotmail.com
PRESENTE.-

En relación a la Solicitud de Información de fecha 25 de junio de 2014, y recibida en fecha 26 de junio del año que transcurre mediante correo electrónico, ante la Unidad de Información Pública de este Órgano Fiscalizador y registrada bajo el número 30 (treinta) y donde requiere diversa información, me permito notificarle por medio del presente escrito el Acuerdo emitido por el Comité de Información de esta Auditoría Superior del Estado, mismo que se anexa y que consta de 04 (cuatro) fojas.

Lo anterior para efectos legales a que haya lugar.

Sin otro particular de momento.

ATENTAMENTE

C.P.C. JOSÉ DE JESÚS MARTÍNEZ LOREDO
PRESIDENTE DEL COMITÉ DE INFORMACIÓN
"2014. Año de Octavio Paz"



H. CONGRESO DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
San Luis Potosí
AUDITORIA
SUPERIOR DEL ESTADO

c.c.p. Archivo



H. CONGRESO DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
San Luis Potosí

AUDITORIA
SUPERIOR DEL ESTADO

SAN LUIS POTOSÍ, S.L.P., A 23 (VEINTITRÉS) DE JULIO DE 2014 (DOS MIL CATORCE).

T É N G A S E.- Por presentada solicitud de información de fecha 25 de junio de 2014 y recibida en la Unidad de Información Pública de esta Auditoría Superior del Estado, el 26 de Junio de 2014, signada por la C. **Claudia Pedroza M.**, mediante correo electrónico mailto: **lilith_lunanegra5@hotmail.com**; y derivada de la misma, el Comité de Información emitió el acuerdo de ampliación con fecha 10 de julio del presente año, en el que determinó de conformidad con el artículo 73 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí, ampliar el plazo para dar contestación a la solicitud mencionada en el cual se le comunicó las razones, motivos y fundamento para dictaminarla; mismo que fue notificado en tiempo y forma; y en dicha solicitud requiere: **"Solicito de la manera más atenta me sean proporcionados los documentos OFICIALES en los que conste la siguiente información: 1. El resultado de la revisión de las cuentas públicas del Poder Ejecutivo de los años: 1.1. 2003 1.2. 2004 1.3. 2005 1.4. 2006 1.5. 2007 1.6. 2008 y 1.7. 2009. 2. El número de servidores públicos del Poder Ejecutivo, que fueron sujetos a procesos de sanción o bien aquellos que fueron sancionados por irregularidades detectadas en las cuentas públicas de 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009. 3. El cargo de los servidores públicos del Poder Ejecutivo, que fueron sujetos a proceso de sanción o bien aquellos que fueron sancionados por irregularidades detectadas en las cuentas públicas de 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009. 4. Las sanciones que fueron impuestas a dichos servidores". (sic) -----** En tal razón este Comité de Información de la Auditoría Superior del Estado. -----

A C U E R D A

PRIMERO.- Relativo a la Solicitud de Información recibida el 26 de junio del presente año y registrada por la Unidad de Información de esta Auditoría Superior del Estado bajo el número 30 (treinta), se le comunica a la solicitante que una vez revisada y analizada la solicitud referida, la



H. CONGRESO DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
San Luis Potosí

AUDITORIA
SUPERIOR DEL ESTADO

Unidad de Información Pública remitió memorándums números ASE-UIP-35/2014, al Área Especial de Legalidad; ASE-UIP-36/2014 al Área de la Coordinación de Ejecución; ASE-UIP-37/2014 al Área de Auditoría Especial de Fiscalización Gubernamental de Organismos Autónomos y Organismos Descentralizados, todos de fecha 03 y/o 04 de julio del año que transcurre, a fin de estar en condiciones de emitir un acuerdo por parte de este Comité de Información. -----

SEGUNDO.- Una vez analizada la información proporcionada por las áreas señaladas, este Comité de Información hace de su conocimiento lo siguiente: que respecto a la información relativa a los ejercicios fiscales 2003 a 2005, no fue localizada en los archivos de la Auditoría Especial de Legalidad, así como tampoco en el Archivo de Concentración de este Órgano de Fiscalización Superior, de igual manera se le informa que la Auditoría Superior del Estado fue creada mediante Decreto No. 499, publicado en el Periódico Oficial en fecha 30 de Mayo de 2006, iniciando sus funciones a partir de 2007. -----

TERCERO.- Respecto de la solicitud de información que se menciona en el preámbulo del presente acuerdo y en la cual se requiere: **"Solicito de la manera más atenta me sean proporcionados los documentos OFICIALES en los que conste la siguiente información: 1. El resultado de la revisión de las cuentas públicas del Poder Ejecutivo de los años: 1.1. 2003 1.2. 2004 1.3. 2005 1.4. 2006 1.5. 2007 1.6. 2008 y 1.7. 2009. 2. El número de servidores públicos del Poder Ejecutivo, que fueron sujetos a procesos de sanción o bien aquellos que fueron sancionados por irregularidades detectadas en las cuentas públicas de 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009. 3. El cargo de los servidores públicos del Poder Ejecutivo, que fueron sujetos a proceso de sanción o bien aquellos que fueron sancionados por irregularidades detectadas en las cuentas públicas de 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009. 4. Las sanciones que fueron impuestas a dichos servidores";** el Comité de Información determina procedente otorgar la información solicitada, misma que fue proporcionada por las áreas de la Auditoría Especial de Fiscalización Gubernamental de Organismos Autónomos y de Organismos



H. CONGRESO DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
San Luis Potosí

AUDITORIA
SUPERIOR DEL ESTADO

Descentralizados y por la Auditoría Especial de Legalidad de esta Auditoría Superior del Estado, por lo cual entréguese a la solicitante copia simple de la información que se puso a su disposición y que consta de 2 (dos) fojas, previo pago de las mismas, el cual debe ser realizado en el Departamento de Recursos Financieros de este Órgano Fiscalizador encontrándose éste ubicado en la calle de Pedro Vallejo N° 100, Zona Centro de esta Ciudad.-----

CUARTO.- Se le informa a la solicitante que de conformidad con el artículo 67 fracción I de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí, así como del artículo 92 fracción IV de la Ley de Hacienda para el Estado de San Luis Potosí, la cuota por concepto de la copia simple es de sesenta y cinco centavos. Una vez realizado el pago, la información podrá recogerse en la Unidad de Información Pública de esta Auditoría Superior del Estado, ubicada en la Calle de Abasolo N° 920, Zona Centro de esta Ciudad, a partir del día hábil siguiente a la fecha de notificación, en horario de 8:30 a 14:30 horas.-----

QUINTO.- Se le comunica a la solicitante que, por así proveerlo el artículo 73 párrafo tercero (adicionado mediante Decreto N° 406, Edición Extraordinaria de fecha 28 de Diciembre de 2010), artículos 98 y 99 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí, le asiste el derecho a inconformarse si así lo estima conveniente mediante el Recurso de Queja que podrá interponer, ante la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública en un plazo de quince días hábiles, contados a partir de la fecha de notificación del presente acuerdo.-----

SIXTO.- Notifíquese a la C. Claudia Pedroza M., mediante correo electrónico, el Acuerdo de este Comité de Información.-----

A S Í lo acordó y firma el Comité de Información de la Auditoría Superior del Estado en las instalaciones del Auditorio Dip. Pedro de Ocampo siendo las 09:15 horas del día de la fecha.-----

-----**NOTIFÍQUESE**-----

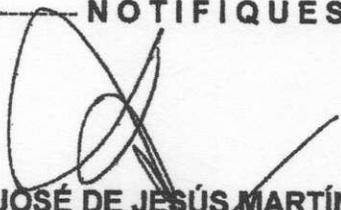


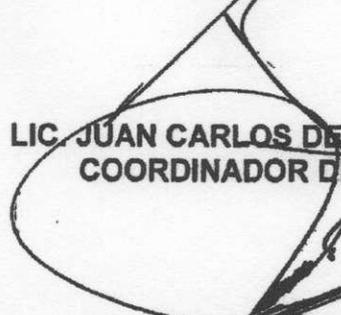
H. CONGRESO DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
San Luis Potosí

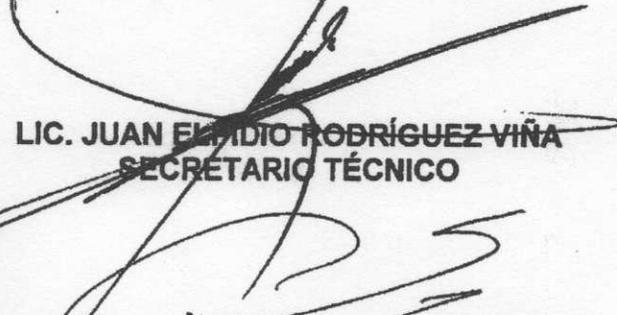
AUDITORÍA
SUPERIOR DEL ESTADO

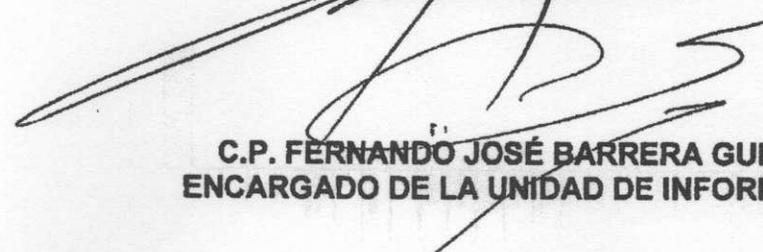
siendo las 09:35 horas del día de la fecha.-----

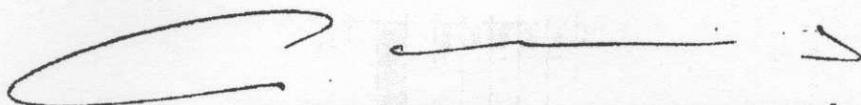
-----NOTIFÍQUESE-----


C.P.C. JOSÉ DE JESÚS MARTÍNEZ LOREDO
PRESIDENTE DEL COMITÉ


LIC. JUAN CARLOS DE ALBA HERRAN
COORDINADOR DEL COMITÉ


LIC. JUAN ELADIO RODRÍGUEZ VIÑA
SECRETARIO TÉCNICO


C.P. FERNANDO JOSÉ BARRERA GUILLEN
ENCARGADO DE LA UNIDAD DE INFORMACIÓN


LIC. GIOVANNE CARLO SANTOYO GARCÍA
COORDINADOR DE ARCHIVO

Firmas relativas al Acuerdo emitido por el Comité de Información de fecha 23 (veintitrés) de julio de 2014 (dos mil catorce), respecto a la solicitud número 34 (treinta y cuatro), presentada por el C. Diego Leobardo González López, de fecha 04 (cuatro) de julio de 2014 (dos mil catorce), ante la Unidad de Información Pública de esta Auditoría Superior del Estado.-----

MEMORÁNDUM

No. ASE-AEFG-088/2014

RESULTADO DE LA REVISIÓN DE CUENTA PÚBLICA POR EJERCICIO FISCAL

AÑO	OBSERVACIONES FINANCIERAS	MONTO (MILES DE PESOS)	OBSERVACIONES ADMINISTRATIVAS	CARGO	NÚMERO DE SERVIDORES PÚBLICOS SUJETOS DE SANCIÓN
2006	5	2,110,866	74	TITULARES	Determinado conforme al Título Sexto de la Ley de Auditoría Superior del Estado.
2007	10	\$4,506,848	48	TITULARES	Determinado conforme al Título Sexto de la Ley de Auditoría Superior del Estado.
2008	136	\$224,413,889	192	TITULARES	Determinado conforme al Título Sexto de la Ley de Auditoría Superior del Estado.
2009	226	\$2,772,538,190	164	TITULARES	Determinado conforme al Título Sexto de la Ley de Auditoría Superior del Estado.



CONGRESO DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
San Luis Potosí

AUDITORIA
SUPERIOR DEL ESTADO

AUDITORÍA ESPECIAL DE LEGALIDAD

MEMORÁNDUM

ASE-AEL-DA-0107/2014

ASUNTO: El que se indica

San Luis Potosí, S.L.P., a Julio 21, 2014.

AÑO	NUMERO DE SERVIDORES PÚBLICOS SUJETOS A PROCESO	NUMERO DE SERVIDORES SANCIONADOS	TIPO DE SANCIONES
2006	2	0	0
2007	4	4	Apercibimiento Público, Amonestación Privada, Multa y Resarcimiento
2008	11	6	Amonestación Privada, Apercibimiento Público, Multa y Resarcimiento
2009	20	19	Amonestación Privada, Amonestación Pública, Apercibimiento Público, Multa y Resarcimiento

Vallejo No.100
Centro Histórico
C.P.78000
Tel.(444)1441600
www.aseslp.gob.mx
168

Anexo 4.3.

Sistema INFOMEX San Luis Potosí

Acuse de recibo a la Solicitud de Información

Claudia Pedroza Melendez

La solicitud con el número de folio 00159914 , presentada el día 23 del mes de junio , del año 2014 , a las 12:26 horas, ha sido recibida exitosamente por el (la) **Unidad de Información Pública H. Congreso del Estado de San Luis Potosí** .

Cuyo contenido es:

Solicito por favor me proporcionen los documentos oficiales en en los que conste la siguiente información:

1. El resultado de la revisión de las cuentas públicas del Poder Ejecutivo de los años:

1.1. 2003

1.2. 2004

1.3. 2005

1.4. 2006

1.5. 2007

1.6. 2008 y

1.7. 2009.

2. El número de servidores públicos del Poder Ejecutivo, que fueron sancionados por irregularidades detectadas en las cuentas públicas de 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009.

3. El cargo de los servidores públicos del Poder Ejecutivo, que fueron sancionados por irregularidades detectadas en las cuentas públicas de 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009.

4. Las sanciones que fueron impuestas a dichos servidores.

dichos periodos POR AÑO, con motivo de irregularidades.

Gracias

El acceso a la información pública es gratuito, la reproducción en copias simples, certificadas o cualquier otro soporte tiene un costo conforme a las disposiciones legales aplicables.

Si se requiere completar, corregir o ampliar los datos de la solicitud, el (la) **Unidad de Información Pública H. Congreso del Estado de San Luis Potosí** comunicará por esta vía dicha situación en un plazo no mayor de 3 días hábiles. Posterior a ello, se contará con un plazo improrrogable de 3 días hábiles para completar, corregir o ampliar la solicitud, en caso de no hacerlo la solicitud será desechada.

El tiempo de respuesta para la solicitud será de 10 días hábiles, mismos que podrán prorrogarse por una sola ocasión hasta por el mismo plazo, previa notificación por esta vía. En caso que el Ente Obligado no responda, aplicara el principio de afirmativa ficta.

Para cualquier inconformidad relacionada con la respuesta a la solicitud de información, el solicitante tiene 15 días hábiles para interponer el Recurso de Queja por este medio ante la CEGAIP, siendo indispensable proporcionar una dirección de correo electrónico válida para recibir notificaciones, la cual deberá estar acompañada del acuse de recibo a la Solicitud de Información,

así como el Acuse de la respuesta proporcionada por el Ente obligado, ambos en archivo electrónico, o bien presentar dicha información en la CEGAIP previo al vencimiento que otorga la Ley, para interponer el Recurso antes mencionado, ver Artículos 100,101 y 102 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí.

El horario de atención de los Entes obligados es de 8:00 a 15:00 horas, por lo que en caso de ingresar la solicitud fuera del horario laboral, se registrará su ingreso hasta la primera hora del día hábil siguiente al día en que se ingresó la solicitud de información.

En caso de que no esté disponible el sistema, favor de reportarlo al Teléfono 444 8-14-80-66 extensión 128 de lunes a viernes en horario de 8:00 a 15:00 horas, o al correo electrónico infomex@contraloria.gob.mx.

Para darle seguimiento a la solicitud de información, es necesario consultar el sistema infomex, ingresando nombre de usuario y contraseña, y el número de folio de la solicitud.

Gracias por ejercer su derecho a la información.

ATENTAMENTE,
UNIDAD DE INFORMACIÓN PÚBLICA



POSA

Inicio y navegación

X

Recibe orientación

El solicitante recibe la respuesta de orientación

Datos generales

Folio 00159914

Proceso

Solicitud de Información

Inic

(Mostrar Detalle...)

No competencia

En atención a la solicitud de información, me permito hacer de su conocimiento que la información solicitada no corresponde a esta Unidad de Información Pública, según lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí

Descripción de la respuesta terminal

Con fundamento en lo establecido por el artículo 6º, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 17 Bis de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí; 16 fracción I, 73 y 76 de

Archivo adjunto de respuesta terminal

(No hay archivo adjunto)

Aceptar **Cancelar**

- Acceso a la información
- Nuevo solicitante y orientación
- Proceso de respuesta
- Mis solicitudes
- Mis datos
- Actualizar mis datos
- Reportes
- Reporte público de solicitudes
- Reporte público de recursos
- Gráfica por tipo de respuesta
- Gráfica por dependencia
- Consulta estadística

Cerrar sesión

Anexo 4.4.

Sistema INFOMEX San Luis Potosí
Acuse de recibo a la Solicitud de Información

Claudia Pedroza Melendez

La solicitud con el número de folio 00213814 , presentada el día 26 del mes de agosto , del año 2014 , a las 19:11 horas, ha sido recibida exitosamente por el (la) **Unidad de Información Pública H. Congreso del Estado de San Luis Potosí** .

Cuyo contenido es:

En alcance a la solicitud con número de folio 159914 presentada en este año, requiero que por favor me proporcionen la siguiente documentación:

1. Los informes previos, definitivos y finales en los que conste el resultado de la revisión de la cuenta pública del Ejecutivo Potosino en los siguientes años:

- 2003
- 2004
- 2005
- 2006
- 2007
- 2008
- 2009

Cabe mencionar que dicho requerimiento se hizo a la Auditoría del Estado y manifestaron que en cuanto a la Contaduría Mayor de Hacienda no contaban con información, que la misma debía ser requerida nuevamente al Congreso.

2. Requiero por año, el número de servidores públicos del Poder Ejecutivo que fueron sujetos a procesos de sanción o bien fueron sancionados por irregularidades detectadas en el manejo indebido de recursos públicos, en virtud de la revisión de la cuenta pública de los años 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009.

3. Solicito que me informen EL CARGO que ostentaba cada uno de los servidores públicos del Poder Ejecutivo que fueron sujetos a procesos de sanción o fueron sancionados con motivo de irregularidades detectadas en el manejo de recursos públicos en las cuentas 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009.

4. Solicito que de manera específica me informen cuál fue la SANCIÓN impuesta a los servidores públicos del Ejecutivo Potosino que fueron sancionados por irregularidades detectadas en el manejo de recursos públicos, en virtud de las cuentas públicas de los años 2003 al 2009.

5. Si no hubo una sanción, solicito que me informen de cada procedimiento en que etapa se encuentra.

De ser posible requiero que me permitan la consulta física ya que he ido a Servicios Parlamentarios y me dicen que cuentan con la información pero tengo que hacer la solicitud vía INFOMEX. De no ser así prefiero la consulta vía INFOMEX.

Gracias.

El acceso a la información pública es gratuito, la reproducción en copias simples, certificadas o cualquier otro soporte tiene un costo conforme a las disposiciones legales aplicables.

Si se requiere completar, corregir o ampliar los datos de la solicitud, el (la) **Unidad de Información Pública H. Congreso del Estado de San Luis Potosí** comunicará por esta vía dicha situación en un plazo no mayor de 3 días hábiles. Posterior a ello, se contará con un plazo improrrogable de 3 días hábiles para completar, corregir o ampliar la solicitud, en caso de no hacerlo la solicitud será desechada.

El tiempo de respuesta para la solicitud será de 10 días hábiles, mismos que podrán prorrogarse por una sola ocasión hasta por el mismo plazo, previa notificación por esta vía. En caso que el Ente Obligado no responda, aplicara el principio de afirmativa ficta.

Para cualquier inconformidad relacionada con la respuesta a la solicitud de información, el solicitante tiene 15 días hábiles para interponer el Recurso de Queja por este medio ante la CEGAIP, siendo indispensable proporcionar una dirección de correo electrónico válida para recibir notificaciones, la cual deberá estar acompañada del acuse de recibo a la Solicitud de Información, así como el Acuse de la respuesta proporcionada por el Ente obligado, ambos en archivo electrónico, o bien presentar dicha información en la CEGAIP previo al vencimiento que otorga la Ley, para interponer el Recurso antes mencionado, ver Artículos 100,101 y 102 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí.

El horario de atención de los Entes obligados es de 8:00 a 15:00 horas, por lo que en caso de ingresar la solicitud fuera del horario laboral, se registrará su ingreso hasta la primera hora del día hábil siguiente al día en que se ingresó la solicitud de información.

En caso de que no esté disponible el sistema, favor de reportarlo al Teléfono 444 8-14-80-66 extensión 128 de lunes a viernes en horario de 8:00 a 15:00 horas, o al correo electrónico infomex@contraloria.gob.mx.

Para darle seguimiento a la solicitud de información, es necesario consultar el sistema infomex, ingresando nombre de usuario y contraseña, y el número de folio de la solicitud.

Gracias por ejercer su derecho a la información.

ATENTAMENTE,
UNIDAD DE INFORMACIÓN PÚBLICA

Anexo 4.5

Acuse de Información Disponible

C. Claudia Pedroza Melendez

PRESENTE.-

Dentro del expediente administrativo iniciado con motivo de su solicitud de acceso a la información registrada con el número de folio **00213814**, de fecha **26 de agosto del 2014 19:11**, presentada ante esta Unidad de Información Pública de **Unidad de Información Pública H. Congreso del Estado de San Luis Potosí**, realizada con fundamento en los artículos 68 y 69 de la Ley de Transparencia y Acceso a la información Pública del Estado de San Luis Potosí, consistente en:

" En alcance a la solicitud con número de folio 159914 presentada en este año, requiero que por favor me proporcionen la siguiente documentación:

1. Los informes previos, definitivos y finales en los que conste el resultado de la revisión de la cuenta pública del Ejecutivo Potosino en los siguientes años:

**2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009**

Cabe mencionar que dicho requerimiento se hizo a la Auditoría del Estado y manifestaron que en cuanto a la Contaduría Mayor de Hacienda no contaban con información, que la misma debía ser requerida nuevamente al Congreso.

2. Requiero por año, el número de servidores públicos del Poder Ejecutivo que fueron sujetos a procesos de sanción o bien fueron sancionados por irregularidades detectadas en el manejo indebido de recursos públicos, en virtud de la revisión de la cuenta pública de los años 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009.

3. Solicito que me informen EL CARGO que ostentaba cada uno de los servidores públicos del Poder Ejecutivo que fueron sujetos a procesos de sanción o fueron sancionados con motivo de irregularidades detectadas en el manejo de recursos públicos en las cuentas 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009.

4. Solicito que de manera específica me informen cuál fue la SANCIÓN impuesta a los servidores públicos del Ejecutivo Potosino que fueron sancionados por irregularidades detectadas en el manejo de recursos públicos, en virtud de las cuentas públicas de los años 2003 al 2009.

5. Si no hubo una sanción, solicito que me informen de cada procedimiento en que etapa se encuentra.

De ser posible requiero que me permitan la consulta física ya que he ido a Servicios Parlamentarios y me dicen que cuentan con la información pero tengo que hacer la solicitud vía INFOMEX. De no ser así prefiero la consulta vía INFOMEX.

Gracias. "

Esta Unidad de Información Pública, acordó:

Con fundamento en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 17 Bis de la Constitución del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí; y los artículos 67 y 76 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí y los relativos de los Lineamientos Generales emitidos por la CEGAIP aplicables al caso:

Debido a la naturaleza de la información por usted solicitada, ésta le será proporcionada por medios impresos, previo pago de derechos correspondiente a realizarse en el caso del Poder Ejecutivo del Estado en las Oficinas Recaudadoras de la Secretaría de Finanzas del Estado. Para los Organismos Descentralizados y Autónomos, otros Poderes y Municipios, en las ventanillas habilitadas por los citados entes obligados para tal fin.

Una vez realizado el pago de derechos la información le será entregada por el responsable de la unidad de información pública Unidad de Información Pública H. Congreso del Estado de San Luis Potosí contra entrega de recibo de pago.

San Luis Potosí, S.L.P., 24 de septiembre del 2014

**ATENTAMENTE
UNIDAD DE INFORMACIÓN PÚBLICA**

Notifíquese el presente proveído en los términos de los artículos 4 y 69 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí, y los relativos de los Lineamientos Generales emitidos por la CEGAIP aplicables al caso, y 92 fracciones III y IV de la ley de Hacienda del Estado y Municipios de San Luis Potosí, y supletoriamente los artículos 105 y 109 fracción I y VI del Código de Procedimientos Civiles del Estado Libre y Soberano del Estado de San Luis Potosí.

R E C I B I DE LA COORDINACION DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS DEL H. CONGRESO DEL ESTADO, 24 (VEINTICUATRO) ENGARGOLADOS-AUDITORIA A LA CUENTA PUBLICA ESTATAL 2004.

- 1.- SECRETARIA DE DESARROLLO ECONOMICO.
- 2.- FIDEICOMISO PUBLICO DE INVERSION Y ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO DE TURISMO EN EL ESTADO.
- 3.- INSTITUTO POTOSINO DEL DEPORTE.
- 4.- INSTITUTO POTOSINO DE LA JUVENTUD.
- 5.- OFICIALIA MAYOR.
- 6.- SECRETARIA DE FINANZAS.
- 7.- SECRETARIA DE ECOLOGIA Y GESTION AMBIENTAL.
- 8.- SECRETARIA DE PLANEACION DEL DESARROLLO.
- 9.- SECRETARIA DE TURISMO.
- 10.- SECRETARIA DE CULTURA.
- 11.- SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.
- 12.- SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO.
- 13.- SECRETARIA DE DESARROLLO ECONOMICO.
- 14.- SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES
- 15.- SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO.
- 16.- INSTITUTO POTOSINO DE LA JUVENTUD.
- 17.- OFICIALIA MAYOR.
- 18.- SECRETARIA DE FINANZAS.
- 19.- SECRETARIA DE ECOLOGIA Y GESTION AMBIENTAL.
- 20.- SECRETARIA DE PLANEACION DEL DESARROLLO.
- 21.- SECRETARIA DE TURISMO.
- 22.- SECRETARIA DE CULTURA.
- 23.- INSTITUTO POTOSINO DEL DEPORTE.
- 24.- FIDEICOMISO PUBLICO DE INVERSION Y ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO DE TURISMO EN EL ESTADO.

C. HUMBERTO DOMINGUEZ GONZALEZ
AUXILIAR JURIDICO DE LA UNIDAD DE INFORMACION PUBLICA
DEL H. CONGRESO DEL ESTADO.

R E C I B I DE LA COORDINACION DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS DEL H. CONGRESO DEL ES
LOS SIGUIENTES ENGARGOLADOS AUDITORIA A LA CUENTA PUBLICA ESTATAL 2005

- 1.- OFICIALIA MAYOR
- 2.- JUNTA ESTATAL DE CAMINOS
- 3.- COMISION ESTATAL DE GARANTIA DE ACCESO A LA INFORMACION S.L.P.
- 4.- COMISION ESTATAL DEL AGUA.
- 5.- TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.
- 6.- COORDINACION GENERAL DE LA DEFENSORIA SOCIAL Y DE OFICIO.
- 7.- COORDINACION GENERAL DE COMUNICACION SOCIAL.
- 8.- CENTRO ESTATAL DE CULTURA Y RECREACION TANGAMANGA. "Prof. Carl'i Jonguitud Barrios"
- 9.- SECRETARIA PARTICULAR DEL C. GOBERNADOR DEL ESTADO.
- 10.- DIRECCION DEL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD Y DE COMERCIO.
- 11.- FIDEICOMISO FONDO DE SEGURIDAD PUBLICA DEL ESTADO.
- 12.- SECRETARIA DE FINANZAS.
- 13.- INFORME INTEGRADOR DE RESULTADOS DE FISCALIZACION A LA CUENTA PUBLICA 2005 DEL PODER EJECUTIVO.
- 14.- SECRETARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y RECURSOS HIDRAULICOS.
- 15.- PATRONATO PARA LA ORGANIZACION, DIFUSION Y ADMINISTRACION DE LA RIA NACIONAL POTOSINA.
- 16.- INSTITUTO DE VIVIENDA DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSI.
- 17.- CONSEJO POTOSINO DE CIENCIA Y TECNOLOGIA.
- 18.- DIRECCION GENERAL DE SEGURIDAD PUBLICA DEL ESTADO.
- 19.- SECRETARIA DE CULTURA.
- 20.- SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.
- 21.- PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA.
- 22.- SISTEMA DE FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO.
- 23.- INSTITUTO ESTATAL DE CONSTRUCCION DE ESCUELAS.
- 24.- SISTEMA EDUCATIVO ESTATAL REGULAR.
- 25.- SECRETARIADO EJECUTIVO DEL CONSEJO ESTATAL DE SEGURIDAD PUBLICA
- 26.- SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO, VIVIENDA Y OBRAS PUBLICAS.

12:40 hrs.

C. HUMBERTO DOMINGUEZ GONZALEZ
AUXILIAR JURIDICO DE LA UNIDAD DE INFORMACION PUE
DEL H. CONGRESO DEL ESTADO.

R E C I B I

DE LA COORDINACION DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS DEL H.
CONGRESO DEL ESTADO, LO SIGUIENTE:

- EXP. (45) CUENTA PUBLICA 2006 GOBIERNO DEL ESTADO S.O. 29-Junio-20
(DOS DICTAMEN COMISION DE VIGILANCIA, VOTACION, DISCUSI
DOS MINUTAS DE DECRETO, OFICIO 000731 Junio 29-2007, F
RIODICO OFICIAL DEL ESTADO, SABADO 7-Julio-2007 EDIC.
PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO, DECRETO 185.- INFORME DE
CUENTA PUBLICA DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO, EJERCIC
FISCAL 2006.-
- EXP. QUE CONTIENE 505 HOJAS DE LA AUDITORIA ESPECIAL DE FISCALIZA
CION GUBERNAMENTAL.- INFORME DEFINITIVO CUENTA PUBLICA EST
TAL 2007 AUDITORIA SUPERIOR DEL ESTADO, S.O. 20-Junio-2008.
- EXP. QUE CONTIENE 720 HOJAS DE LA AUDITORIA ESPECIAL DE FISCALIZA
CION GUBERNAMENTAL.- INFORME DEFINITIVO CUENTA PUBLICA ESTA
TAL 2008.- AUDITORIA SUPERIOR DEL ESTADO
- EXP. QUE CONTIENE 688 HOJAS AUDITORIA ESPECIAL DE FISCALIZACION GI
BERNAMENTAL. PODER EJECUTIVO.- INFORME FINAL DE AUDITORIA
2009.- AUDITORIA SUPERIOR DEL ESTADO, S.O. 29-Junio-2010.

13:22 hrs.

C. HUMBERTO DOMINGUEZ GONZALEZ
AUXILIAR JURIDICO DE LA UNIDAD DE INFORMACION PUBLICA
DEL H. CONGRESO DEL ESTADO.