

Capítulo IV

El Derecho a saber: Transparencia y Rendición de cuentas, destino al gasto y fiscalización

SUMARIO:

- I. Introducción
- II. El día internacional del derecho a saber
- III. La transparencia y la rendición de cuentas
- IV. El destino al gasto público
- V. La fiscalización de los recursos públicos
- VI. A modo de conclusión

I. Introducción

Con motivo del día internacional del derecho a saber, que se conmemora el 28 de septiembre de cada año, la **Procuraduría de la Defensa del Contribuyente**, con su proyecto: **Cultura Contributiva en 12**, dedica su cuarto número al “derecho a saber”, abordando brevemente algunas notas sobre transparencia, rendición de cuentas, destino al gasto y fiscalización de los recursos públicos.

Prodecon, en su carácter de Defensor de los contribuyentes y como promotor de una nueva cultura contributiva, divulga entre los ciudadanos que la dinámica de contribuir al gasto público a través del pago de impuestos, implica que quien aporta al sostenimiento del país, tiene derecho a saber en qué se utilizan sus recursos y participar de forma activa e informada en la toma de decisiones conjunta.

II. El día internacional del derecho a saber

El Día Internacional del Derecho a Saber fue instituido el 28 de septiembre de 2002 en Sofía, Bulgaria, durante un encuentro internacional de organizaciones no gubernamentales de Kosovo, Reino Unido, Rumania, Bosnia y Herzegovina, Eslovaquia, Armenia, Perú, India, Estados Unidos, Serbia y Montenegro, África del sur, República Checa, Letonia, Rusia, México, entre otros, cuyo objetivo es promover el acceso a la información pública y coadyuvar con ello en la disminución de la corrupción.

En consecuencia, este día nos recuerda la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas como piezas clave para reconstruir la confianza en las autoridades, mediante la obtención de información clara sobre sus acciones, con miras a verificar que las mismas estén dirigidas a beneficiar a la sociedad.

III. La transparencia y la rendición de cuentas

La transparencia de la actividad pública estatal y su vertiente de acceso a la información son mecanismos mediante los cuales se pueden combatir la corrupción y llegar a una buena administración. A través de estos mecanismos se establece un control en donde los miembros de la sociedad evalúan los actos de sus autoridades. En otras palabras, se obliga a los gobernantes a rendir cuentas a los gobernados.

De esta manera, el común denominador de todos estos mecanismos de control –transparencia y publicidad, acceso a la información y rendición de cuentas– es la comparación de la actuación debida, con la real o efectiva actuación de la autoridad.

En este contexto, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, obliga a los Estados parte a formular y aplicar o mantener en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción, que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.

Estas políticas contra la corrupción inician con la publicidad o transparencia¹ en los actos de gobierno, los cuales exigen accesibilidad; es decir, los gobernados deben poder acceder a la información relativa

¹ El principio de transparencia está vinculado originalmente con el control de la Administración Pública. La inserción de la transparencia en el Derecho deviene de otra antigua institución jurídica que hoy se invoca como una patente de un sistema democrático del principio de publicidad del Estado, Cfr. Villanueva, Ernesto, "Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia", en Merino, Mauricio (Coord.) *Transparencia: libros, autores e ideas*, México, IFAI-CIDE, 2005, p. 63.

al desempeño de las autoridades para estar en condiciones de evaluarlo. Y en este sentido, la información debe ser clara y sencilla para que cualquier ciudadano la pueda entender.

Por último, los gobernados deben poder exigir explicaciones respecto de las decisiones tomadas, lo que involucra el derecho a la rendición de cuentas, que en términos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, consiste en que los ciudadanos puedan exigir cuentas a las autoridades y servidores públicos, quienes tienen la obligación de justificar y aceptar las responsabilidades por las decisiones que toman.

Lo anterior está ligado con la idea de soberanía, pues en la medida en que ésta pertenece originariamente al pueblo, todo poder público dimana del pueblo y se constituye para su beneficio. Siendo así, la consecuencia lógica es que los gobernados tengan el derecho de controlar y vigilar a quienes gobiernan para asegurarse de que realicen sus actos en función del bien común.

Así, el proceso inicia con el encargo de los gobernados a las autoridades y concluye con el control y la exigencia de la rendición de cuentas acerca de la labor realizada. En este contexto, se obliga a la Administración pública a motivar sus actuaciones y a explicar las razones de sus decisiones, lo que resulta en una Administración menos corrupta.

Para lograr lo anterior, es necesario que las autoridades creen los mecanismos de rendición de cuentas idóneos, ya sea de forma individual o conjunta. En este sentido, la **Procuraduría de la Defensa del Contribuyente** pretende ser un coadyuvante en el proceso de transparencia y rendición de cuentas, al hacer accesible el conocimiento y entendimiento de la actividad financiera y tributaria del Estado, para efectivizar el ejercicio de los derechos de los contribuyentes y de los ciudadanos, como lo es el acceso a la información.

Es fundamental que la sociedad tenga una participación más activa en la transparencia y rendición de cuentas y con ello lograr que las funciones de gobierno sean proporcionales a los beneficios sociales que se obtienen de los bienes y servicios públicos.

Por eso los derechos de acceso a la información pública, de transparencia y a la rendición de cuentas sobre el manejo o administración de los recursos públicos, son piezas clave para lograr mejoras en el funcionamiento del gobierno, en específico en la realización de su actividad financiera, evitando ineficiencias que se reflejan en un gasto injustificado o mal gestionado, o recursos públicos que no encuentran su camino hacia la redistribución de la riqueza nacional y en una mejor calidad de vida para todos.

Dicho en otras palabras, la gestión gubernamental eficiente y justa de los bienes públicos se logra a través de la colaboración entre la ciudadanía y el Estado, al estar mejor conceptualizados los procesos de estructuración y representación de intereses colectivos.

La participación ciudadana lleva a un resurgimiento de la solidaridad, lo que expresa una convicción en la sociedad de que con ella pueden resolverse parte de los problemas que resultan de la acción gubernamental, creando con ello un sistema institucional de colaboración entre Estado y sociedad civil.

En este sentido, como parte de dicho sistema institucional, el sistema tributario se convierte en una vía de negociación entre ciudadanos y gobernantes que sirve como incentivo del desarrollo económico, así como para la mejora de las políticas públicas al responder a las necesidades de los ciudadanos.

IV. El destino al gasto público

La obligación de contribuir con los gastos públicos es un deber ciudadano contenido en artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer que los mexicanos deben contribuir con los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

De dicha norma derivan los derechos humanos de los contribuyentes: igualdad tributaria, capacidad contributiva, reserva de ley y destino al gasto público.

En relación a éste último derecho, la Suprema Corte de Justicia de la Nación delimitó el concepto de gasto público, desde el punto de vista del "sentido social y el alcance de interés colectivo, por cuanto el importe de las contribuciones recaudadas se destina a la satisfacción de las necesidades colectivas o sociales, o a los servicios públicos; así, el concepto material de 'gasto público' estriba en el destino de la recaudación que el Estado debe garantizar en beneficio de la colectividad".²

Por tanto, la recaudación implica la aplicación de los ingresos en gastos específicos o generales, los cuales deben ser establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, de modo que todo gasto que no se incluya en éste y no cumpla con el sentido de cubrir necesidades

² Cfr. [TA] IX/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, t. XXI, enero de 2005, p. 605. de rubro: "GASTO PÚBLICO"

colectivas será inconstitucional. Dicho en otras palabras, la elección del destino del recurso debe dirigirse siempre a cumplir las obligaciones y aspiraciones en beneficio del colectivo.³

A mayor abundamiento, el artículo 134 constitucional dispone que los recursos económicos deben ser administrados con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a que estén destinados.

Precisamente, el aseguramiento en el destino del gasto público requiere de otras acciones del Estado, encaminadas a vigilar y revisar si la aplicación de los recursos públicos se ajustó a lo establecido en ley. A esta acción se le conoce como fiscalización.

³ Véase el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³ Cfr. [J] 15/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno de la SCJN, t. XXIX, abril de 2009, p. 1116, de rubro: "GASTO PÚBLICO. EL PRINCIPIO DE JUSTICIA FISCAL RELATIVO GARANTIZA QUE LA RECAUDACIÓN NO SE DESTINE A SATISFACER NECESIDADES PRIVADAS O INDIVIDUALES".

V. La fiscalización de los recursos públicos

La fiscalización es el proceso mediante el cual se lleva a cabo la revisión, inspección y evaluación exhaustiva de la gestión pública; es decir, de toda la documentación, información, bienes, derechos y obligaciones, sistemas y mecanismos generados por los entes que administran recursos públicos, a efecto de comprobar su veracidad, legalidad y razonabilidad, así como la eficiencia, eficacia y economía con la que lo hacen.⁴ En este tenor, la fiscalización representa una función pública en razón de advertir una actividad desarrollada por un órgano del Estado, encaminada a cumplir con sus atribuciones o fines.

En nuestro país, existe la “fiscalización superior”, denominada así porque es el atributo que la Constitución le confiere al Poder Legislativo, como uno de los elementos claves del Estado de Derecho y el equilibrio de poderes.⁵ Es decir, la fiscalización superior es la función pública del Estado conferida en forma exclusiva al poder legislativo para la revisión del gasto público, comprobar si éste se ajustó al marco legal aplicable y verificar la consecución de los objetivos de los programas de gobierno, a través de los entes de fiscalización, como la Auditoría Superior de la Federación (ASF) a nivel federal y las Contadurías Mayores de Hacienda a nivel local.

.....
⁴ Larios Contreras, Cesáreo, “Control interno y fiscalización superior”, *Hacienda Municipal*, México, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), no. 86, junio de 2004, p. 69. Del mismo autor: “Resumen ejecutivo, diagnóstico general y por temas pertinentes. Transparencia, Fiscalización y Rendición de cuentas en México”, INDETEC, *Federalismo Hacendario*, México, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, 2004, p. 97..

⁵ Olmedo Arcega, Marco Antonio, “Características de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS)”, *Hacienda Municipal*, México, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), no. 90, junio de 2005, p. 84.

Así, el artículo 2, fracción XI de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, define a la fiscalización superior como la facultad ejercida ASF, para la revisión de la Cuenta Pública incluyendo el Informe de Avance de Gestión Financiera a cargo de la Cámara.

Por otro lado, debe advertirse que la fiscalización se encuentra intrínsecamente ligada a la rendición de cuentas toda vez que, al igual que la transparencia, funge como un instrumento de ésta última. La ASF está encargada de fiscalizar, de manera externa, el uso de los recursos públicos federales en los tres poderes de la unión, los órganos constitucionalmente autónomos, los estados y municipios, e incluso los particulares cuando reciben los recursos de esta índole.

Los ejes rectores de esta función de fiscalización son los principios de: posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

La función desarrollada por dicha entidad es realizada mediante auditorías, que tienen por objeto verificar: 1) El cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales; 2) El adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas; y 3) El correcto manejo tanto del ingreso como del gasto público.

Una vez concluidas las revisiones programadas, la Auditoría Superior integra un informe de resultados de la fiscalización superior de la Cuenta Pública, el cual es el producto final del trabajo de la entidad.

El Informe contiene los resultados de la revisión del cumplimiento de los programas públicos, el análisis de las desviaciones presupuestarias y la comprobación de que los Poderes de la Unión y los entes públicos

.....
6 Larios Contreras, Cesáreo, *op.cit.* nota 4, p. 96.

federales autónomos llevaron a cabo sus operaciones financieras de acuerdo a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Derivado del proceso de fiscalización la ASF tiene la facultad de realizar acciones que surjan por la omisión, la no justificación, o el mal actuar de los sujetos fiscalizados, estas acciones pueden ser mediante la emisión de pliegos de observación; solicitudes de aclaración y promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal. Además, puede promover sanciones administrativas ante los órganos de control interno; fincar responsabilidades resarcitorias, que implican la devolución o reintegración al erario federal de los recursos empleados incorrectamente, y presentar denuncias penales ante el Ministerio Público.

VI. A modo de conclusión

En México es imprescindible reforzar la confianza en el gobierno, lo cual requiere de acciones basadas en los conocimientos e información que se proporciona a la población respecto del funcionamiento del Estado en general, y de las problemáticas específicas que derivan de la toma de decisiones por parte de las autoridades gubernamentales en materias como la tributaria y la presupuestaria.

En este sentido, el derecho a saber, materializado en los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, son ingredientes indispensables del proceso de democratización del país, el cual inicia con la participación de la ciudadanía al elegir a sus representantes, y se continúa cuando el ciudadano es responsable del respeto de las leyes y de exigir a quienes ejercen la función de gobierno la debida diligencia en los asuntos públicos -recaudación de impuestos y ejercicio del gasto público-.

El involucramiento de los ciudadanos es esencial, ya que sólo cuando éstos se visualicen como agentes activos del cambio social, entonces entenderán que el pago de impuestos y la exigencia a las autoridades de una rendición de cuentas clara y sencilla son actos necesarios para el surgimiento de una nueva cultura contributiva nacional, que invariablemente debe estar basada en el conocimiento, la información y la toma de consciencia de la sociedad.

No olvidemos que los impuestos son la principal fuente del presupuesto gubernamental y, en esta medida, la rendición de cuentas, la transparencia y la fiscalización de los recursos públicos en las acciones de las autoridades son esenciales.