

Retos de la fiscalización en México

Coordinadores
Alfredo Adam Adam
Sergio Eduardo Huacuja Betancourt



Universidad Nacional Autónoma de México

Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas
Rector

Dra. Patricia Dávila Aranda
Secretaria General

Mtro. Tomás Humberto Rubio Pérez
Secretario Administrativo

Lic. Raúl Arcenio Aguilar Tamayo
**Secretario de Prevención, Atención
y Seguridad Universitaria**

Mtro. Néstor Enrique Martínez Cristo
**Director General de Comunicación
Social**

**Seminario Universitario
de Gobernabilidad y Fiscalización**

Dr. Alfredo Adam Adam
Coordinador

Mtra. Cristina Barajas Rocha
Secretaria Técnica

Ing. Felipe Jesús Sacre Gaviño
Secretario Académico

Lic. María Teresa Martín B.
Secretaria Administrativa

Comité Directivo

Dr. Armando Tomé González
**Director de la Facultad de Contaduría
y Administración**

Dra. Diana Tamara Martínez Ruiz
Secretaria de Desarrollo Institucional

Dr. Hugo Alejandro Concha Cantú
Abogado General

Lic. Enrique Azuara Olascoaga
Contralor de la UNAM

Comité Consultivo

Dr. Juan Alberto Adam Siade
Dr. Rolando Cordera Campos
C.P.C. y Economista José Ernesto
Costemalle Botello

Mtro. Roberto Figueroa Martínez
Lic. Jesús Hernández Torres

Mtro. Sergio Eduardo Huacuja Betancourt

Dra. Arcelia Quintana Adriano
Mtro. Roberto Salcedo Aquino
Lic. Norma Samaniego Breach
Dra. Nadima Simón Domínguez

C. P. Héctor Vargas Icasa
Lic. María Elena Vázquez Nava
Dr. David Vega Vera

Dr. David Villanueva Lomelí
Mtra. Aurea del Carmen Navarrete Arjona
Mtro. Francisco Suárez Dávila



Universidad Nacional Autónoma de México
Secretaría de Desarrollo Institucional
Facultad de Contaduría y Administración
Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización

Retos de la fiscalización en México

Coordinadores
Alfredo Adam Adam
Sergio Eduardo Huacuja Betancourt



Universidad Nacional Autónoma de México

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información

Nombres: Adam Adam, Alfredo, editor. | Huacuja Betancourt, Sergio, editor.

Título: Retos de la fiscalización en México / coordinadores, Alfredo Adam Adam, Sergio Eduardo Huacuja Betancourt.

Descripción: Primera edición electrónica. | Ciudad de México : Universidad Nacional Autónoma de México, Secretaría de Desarrollo Institucional, 2023. | "Facultad de Contaduría y Administración Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización"—Cubierta.

Identificadores: LIBRUNAM 2256656 (libro electrónico) | ISBN 9786073870540 (libro electrónico).

Temas: Auditoría -- México. | Corrupción -- México -- Prevención. | Obligaciones (Derecho) -- México. | Contratos administrativos -- México. | Auditoría Superior de la Federación (México).

Clasificación: LCC HJ9925.M6 (libro electrónico) | DDC 657.8530450972—dc25

Los contenidos de la obra fueron analizados con software de similitudes por lo que cumplen plenamente con los estándares científicos de integridad académica, de igual manera fue sometido a un riguroso proceso de dictaminación doble ciego con un resultado positivo, el cual garantiza la calidad académica del libro, que fue aprobado por el Comité Editorial de la Secretaría de Desarrollo Institucional.

La edición y publicación de este libro fue financiada con recursos del Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización.

AVISO LEGAL

Retos de la fiscalización en México

Esta edición de un ejemplar (14Mb) fue preparada por la Secretaría de Desarrollo Institucional de la UNAM, la producción, formación y diseño de portada estuvo a cargo de Imelda Inclán Martínez, el cuidado de la edición estuvo a cargo de la Mtra. Cristina Barajas Rocha.

Primera edición electrónica en formato PDF

D.R. © 2023, Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán,
C.P. 04310, Ciudad de México

Secretaría de Desarrollo Institucional
Ciudad Universitaria 8o. Piso de la Torre de Rectoría
Alcaldía Coyoacán, C.P. 04310, Ciudad de México

Facultad de Contaduría y Administración
(www.fca.unam.mx)

ISBN de la obra: 978-607-387-054-0

El contenido y uso de imágenes en los textos son responsabilidad exclusiva de los autores.

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México. Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Hecho en México/ Made in Mexico

Nota aclaratoria

Para dimensionar la temporalidad de los análisis y reflexiones aquí vertidos es importante señalar que la elaboración de los ensayos que conforman este volumen tuvo lugar durante el segundo semestre de 2023. Por otro lado, el proceso de revisión y dictaminación propios del trabajo editorial, requirió prácticamente de todo el año de 2024. En este periodo nuestro país experimentó no solamente el cambio de Presidencia de la República, sino también una serie de modificaciones y adecuaciones institucionales, particularmente en la estructura de la Administración Pública Federal y su reglamentación. Ello, no es impedimento para considerar la actualidad y pertinencia de los textos aquí presentados, de modo que el lector podrá enriquecer su conocimiento sobre los temas tratados con las valiosas aportaciones de los autores.

Alfredo Adam Adam
Sergio Eduardo Huacuja Betancourt

Contenido

Prólogo <i>Alfredo Adam Adam</i>	11
Introducción <i>Sergio Eduardo Huacuja Betancourt</i>	15
I. SISTEMA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN: CONFORMACIÓN, ATRIBUCIONES Y RETOS	
Avances y retos de la función auditora, en el marco del Sistema Nacional de Fiscalización <i>Ana Laura Arratia Pineda</i>	19
Problemas capitales de la Fiscalización Superior en México <i>Alberto Gándara Ruiz Esparza</i>	58
Enfoques de la fiscalización, el combate a la corrupción y la transparencia en México en la rendición de cuentas <i>Carlos Fernando Matute González</i>	58
Interacciones organizacionales en el Sistema Nacional de Fiscalización <i>David Villanueva Lomelí</i>	85
Sistema Nacional de Fiscalización, su implementación y su interacción con el Sistema Nacional Anticorrupción <i>Alejandro Romero Gudño</i>	115

II. CONTROL: PRIORIDAD PARA LA FISCALIZACIÓN

Reingeniería del control interno como instrumento para la fiscalización y la buena administración <i>Sergio Eduardo Huacuja Betancourt, Germán Sergio Merino Conde</i>	153
<i>Compliance</i> en México: Fortaleciendo la fiscalización para combatir la corrupción y mejorar la efectividad del servicio público <i>Sergio Alberto Martín Esquivel</i>	164
Evaluación en la armonización contable y su impacto en el combate a la corrupción <i>Rosa María Cruz Lesbros</i>	190

III. LA FISCALIZACIÓN Y SU IMPACTO CUALITATIVO

Importancia de la estructura de la fiscalización gubernamental en México <i>Aurea del Carmen Navarrete Arjona</i>	219
Eficiente cumplimiento en las obligaciones fiscales <i>Carlos Enrique Orozco-Felgueres</i>	253
Expandiendo las fronteras de la fiscalización <i>Sergio Olivar Moctezuma</i>	264

IV. FISCALIZACIÓN EN DEPENDENCIAS, ENTIDADES Y ÓRGANOS AUTÓNOMOS

Control, auditoría y responsabilidades administrativas en el Poder Judicial de la Federación. Una aproximación al Consejo de la Judicatura Federal <i>Arely Gómez González</i>	289
Modelo de fiscalización en un órgano constitucionalmente autónomo. Una propuesta para su reflexión <i>Arturo Serrano Meneses</i>	311

Reto de la fiscalización a los subsidios aplicados a las tarifas residenciales del suministro de energía eléctrica	331
<i>Nancy Maribel Mariana Contreras Hernández, César Octavio Vargas Téllez</i>	

V. FISCALIZACIÓN EN LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS

Retos de la fiscalización superior en México	359
<i>Emma Guadalupe Félix Rivera</i>	
Experiencias, dificultades y áreas de oportunidad en materia de fiscalización y rendición de cuentas desde la práctica	377
<i>Indira Isabel García Pérez</i>	
Retos de la fiscalización en México	389
<i>Janelle del Carmen Jiménez Uscanga</i>	

VI. PROCESOS DE FISCALIZACIÓN

Contrataciones públicas	409
<i>Roberto Salcedo Aquino, Eduardo Gurza Curiel</i>	
Fiscalización superior a las inversiones físicas federales	438
<i>José Luis Nava Díaz</i>	

VII. AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN: 2018-2024

Fiscalización y transparencia en México	463
<i>Luis Miguel Martínez Anzures</i>	
Fiscalización superior en México. Un enfoque de la fase de seguimiento	477
<i>Nemesio Arturo Ibáñez Aguirre, María Guadalupe Toscano Nicolás, Renato Alfonso Cortazar Reyes</i>	
Programación de auditorías, discrecionalidad y política	500
<i>José Roldán Xopa, Natalia Andrea Campos Delgado</i>	

Fortalecimiento del Órgano de Fiscalización Superior 515
Gerardo Lozano Dubernard

Retos de la fiscalización en México 544
Víctor Manuel Andrade Martínez

VIII. AUDITORÍA DIGITAL, NUEVO HORIZONTE DE LA FISCALIZACIÓN

Auditoría digital como nuevo horizonte de la fiscalización:
potencialidades y límites 569
David Rogelio Colmenares Páramo

Uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
(TIC) en la Fiscalización Superior y el control interno 585
Javier Vargas Zempoaltécatl

La ciencia de datos como medio para fortalecer la auditoría
gubernamental 606
Roberto Moreno Herrera, Dionisio Zabaleta Solís

Autores 631

Siglas y acrónimos 645

Glosario 647

Prólogo

Alfredo Adam Adam

Las primeras décadas de este siglo XXI se han caracterizado por el constante y acelerado dinamismo con que se llevan a cabo cambios y modificaciones que impactan en la sociedad.

La crisis económica iniciada en 2008 y cuyas consecuencias han sido globales, ha provocado que muchas estructuras, consideradas inamovibles, se estén viendo obligadas a adoptar nuevas formas e interrelaciones para su funcionamiento; aunado al desarrollo de la tecnología, la digitalización y el control de la información que han sido decisivas para la creación de nuevas instancias destinadas a atender problemas añejos cuya solución es, y sigue siendo, una exigencia ciudadana.

En nuestro país la corrupción y la falta de transparencia en la gestión de los recursos públicos, así como las consecuencias que esto conlleva, perpetúan un daño social que limita el crecimiento nacional; por eso, el año de 2014 será un referente importante con relación al proceso de transparencia y combate a la corrupción, conllevando, a partir de mayo de 2015, a la publicación de las reformas constitucionales en materia de anticorrupción que permitieron consolidar las bases de la legislación en la materia.

Un antecedente importante en materia de fiscalización, proceso que revisa, audita y vigila que una actividad económica se haya realizado de manera adecuada, en apego a la normatividad establecida y alcanzado los objetivos propuestos, fue la necesidad de consolidar, desde 2010, un Sistema Nacional de Fiscalización que propiciara la coordinación, intercambio de información y experiencias entre las distintas instancias que se encargan del control interno en las entidades federativas, con el propósito de fortalecer la revisión y verificación de las acciones destinadas a cumplir con los derechos de todos los mexicanos, como lo mandata la Constitución.

Posteriormente, el establecimiento del Sistema Nacional Anticorrupción, SNA, propició un importante proceso de reformas, la creación de nuevas leyes y reglamentos destinados a eficientar y consolidar la gestión de los recursos públicos en todas las instancias de los tres órdenes de gobierno de la Administración Pública.

Durante este periodo, poco menos de tres lustros, la fiscalización que encabeza la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública y las Entidades Locales de Fiscalización Superior, han experimentado ajustes normativos, incorporado acciones y adoptado nuevas tecnologías que conllevan a generar una serie de limitaciones y retos que permean a todas las instancias involucradas en el proceso de fiscalización, control y auditoría; sin embargo, muchas de estas situaciones no han sido visualizadas ni compartidas. Tampoco se han abierto espacios para su revisión.

Esta condición ha inhibido la oportunidad de atender las problemáticas identificadas limitando la posibilidad de replantear directrices y derroteros para cumplir, de mejor manera, con esta función tan importante para el desarrollo del país.

Como parte de las actividades permanentes que el Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización lleva a cabo, en noviembre de 2022 tuvimos un importante acercamiento con el estado que guarda la fiscalización. Con la videoconferencia titulada “Los retos de la fiscalización en México” y bajo la conducción del Maestro Sergio Eduardo Huacuja Betancourt, pudimos dimensionar la importancia de dar continuidad y adentrarnos en las problemáticas, retos y oportunidades que la fiscalización enfrenta para contribuir, mediante su integración, revisión y análisis, a reducir las fallas en beneficio de su quehacer y desempeño a futuro.

Con este propósito convocamos a destacados funcionarios, servidores públicos, académicos y juristas quienes, a través de los veintisiete ensayos que conforman este libro, aportan distintas visiones y perspectivas sobre el proceso de fiscalización, que permite delinear nuevos derroteros que seguramente conformarán la próxima agenda hacia una función fiscalizadora efectiva.

Convencido de la pertinencia que la pluralidad de pensamiento que la Universidad Nacional Autónoma de México propicia, y en apego al compromiso que tenemos, como seminario universitario, de promover la investigación, el debate, la cooperación y la divulgación de los temas que contribuyan al cumplimiento de la gobernabilidad y la fiscalización, este libro será un referente importante para los tiempos y cambios que están por venir.

Introducción

Sergio Eduardo Huacuja Betancourt

Fiscalización¹

Notoria es la importancia y utilidad de esta operación para la buena administración de las rentas. Sabiendo el empleado que ha de dar cuenta justificada de los caudales que maneja, y que esa cuenta ha de ser examinada escrupulosamente, para que la aprobación acrisole su conducta, o bien para que resarza con sus intereses, o tal vez con una pena infamante, el perjuicio que hubiere ocasionado al fisco con su mal manejo o con su descuido, redoblará su vigilancia en el cuidado del tesoro que se le ha confiado, se abstendrá de tocarlo para objetos que la ley no ha señalado, y el resultado será que los caudales públicos se administren con pureza.

Benito Juárez²

La Universidad Nacional Autónoma de México, cuna del pensamiento y la cultura de la nación, espacio de debate y creación, crisol de ideas y proyectos, lugar de consensos y disensos, invariablemente acoge las iniciativas que buscan enriquecer el acervo del conocimiento, para entender nuestro presente y preparar el futuro del país, mediante el desarrollo de narrativas críticas y constructivas.

Así, a través de su Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización (SUG), adscrito a la Facultad de Contaduría y Administración, se ha abocado desde hace más de una década a ser un sitio de encuentro para que los estudiosos en los temas que atañen al buen gobierno y a la administración, en forma totalmente libre e incluyente, presenten iniciativas de mejora e innovación de normas, políticas y procesos, mediante un intensivo programa de difusión. Tal fue la razón por la que, entre otras no menos trascendentes actividades, en el año 2022 impulsó la publicación de la obra colectiva intitulada “Una

¹ En el original, “Glosa de Cuentas”.

² Exposición al Soberano Congreso de Oaxaca al abrir sus sesiones el 2 de julio de 1852, citado por Zerecero, Anastasio. Benito Juárez. Exposiciones (Cómo se gobierna), México, 1902, p. XXIV. http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080121266/1080121266_MA.PDF

visión interdisciplinaria en el combate a la corrupción”,⁵ cuya continuación y complemento permitió que naciera el presente trabajo que lleva por contenido uno de los más grandes problemas que enfrenta nuestro país, merced a la necesidad de analizar, comprender, evaluar y modernizar el manejo de los recursos públicos, a fin de que éstos puedan satisfacer las necesidades de la población bajo los principios de eficiencia, eficacia, imparcialidad, transparencia y economía, ante la mirada vigilante y escrutadora de la sociedad.

“Los retos de la fiscalización en México” fue, de origen, el tema del conversatorio que se organizó dentro del SUG hace un par de años, del cual emergió la exigencia de profundizarlo y complementarlo, por lo que se extendió una amplia invitación para que distinguidos servidores públicos, miembros de la comunidad académica y representantes de la sociedad civil, especialistas todos ellos en la materia a discusión, expresaran bajo una óptica totalmente original, crítica, disruptiva y visionaria, sus propias opiniones, compartiendo en forma por demás generosa, su vasta experiencia.

Este ejercicio culminó con la impronta que hoy se presenta, en la que se compilan veintisiete ensayos escritos por treinta y cuatro autores, cuyas doctas reflexiones dejaron testimonio de enfoques actuales y variados, algunos coincidentes, otros completamente divergentes, pero que tienen como eje conductor común la seriedad de planteamientos, el rigor metodológico, la creatividad, el señalamiento de áreas de oportunidad y las propuestas de cambio y evolución.

En forma sistemática y para su mejor comprensión, esta obra se estructuró en forma lógica en ocho partes, a efecto de que los artículos que las conforman puedan acercar al lector de una forma sencilla y práctica al entendimiento sobre el alcance y contenido de la materia, al margen de que se trate o no de doctos conocedores, pues estas páginas están dedicadas al amplio público interesado en los grandes problemas nacionales. De este modo, bajo un método deductivo, se partió de las nociones elementales, hasta llegar a la profundidad de tópicos específicos que despiertan el interés actual por comprender qué está sucediendo aquí y ahora, para que cada quien pueda inferir sus propias conclusiones y asuma una posición activa; tras su lectura, nadie puede quedar indiferente frente a lo que para muchos ha significado el abuso y el desvío de los caudales públicos,

⁵ Publicación electrónica, descargable de manera gratuita, disponible en la página institucional del Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización (SUG) de la UNAM. https://sug.unam.mx/docs/publicaciones/libros/vision_combate.pdf

la corrupción, la discrecionalidad, la opacidad y la impunidad con la que lamentablemente se han conducido algunos funcionarios venales y la incapacidad gubernamental para poder combatir estas malas prácticas.

De este modo, el primer bloque, conformado por cinco estudios, se aboca al análisis, conformación y atribuciones del Sistema Nacional de Fiscalización, pasando por un planteamiento sobre los avances y los retos de la función auditora, los problemas capitales de la fiscalización superior, los enfoques de la transparencia y la rendición de cuentas, las interacciones organizacionales y la vinculación existente con el Sistema Nacional Anticorrupción.

Un segundo acercamiento, integrado por tres ensayos, hace una revisión sobre el control, como un elemento prioritario para la fiscalización, para cuyo efecto se centra en lo que hoy significa la reingeniería del control interno, la importancia de la figura del *compliance* para fortalecer el combate a la corrupción y mejorar la efectividad del servicio público y la evaluación en la armonización contable y su impacto en la erradicación de este flagelo social.

La fiscalización y su impacto cualitativo es abordado en un tercer apartado, a través de tres visiones: una que mira a la importancia de la auditoría gubernamental, distinguiendo el control interno del control externo, otra que versa sobre el eficiente cumplimiento de las obligaciones fiscales para un uso más eficiente de los recursos públicos y una última que se centra en la expansión de las fronteras de la función fiscalizadora en las contrataciones públicas, enfatizando en la interacción entre el sector privado y el sector público.

En forma más detallada, en el cuarto segmento se repasa la fiscalización en dependencias, entidades y órganos constitucionales autónomos, mediante tres experiencias muy representativas: el control, la auditoría y las responsabilidades administrativas en el Poder Judicial de la Federación y su aproximación con el Consejo de la Judicatura Federal, el modelo de auditoría gubernamental en la Fiscalía General de la República y un ejemplo sobre la revisión del subsidio de las tarifas eléctricas residenciales para el suministro de energía en la empresa productiva del Estado Comisión Federal de Electricidad.

La quinta sección se detiene a escudriñar los alcances de la fiscalización en Estados y Municipios, por medio de tres trabajos fundamentales: el caso de Sinaloa, la problemática de Colima y el sistema de evaluación en la Ciudad de México.

Acápiteme por separado mereció la sexta división, al abordar los procesos de fiscalización en dos reflexiones interrelacionadas, una sobre el proceso, base y fundamento para las auditorías en contrataciones públicas y otra sobre la fiscalización superior a las inversiones físicas federales.

No podía pasarse por alto un trascendente tema de actualidad vinculado a la función de la Auditoría Superior de la Federación durante el período 2018-2024, el cual, en el séptimo capítulo consigna cinco perspectivas igualmente claras, opuestas y disruptivas, pero no por ello menos atractivas por sus aportaciones: la fiscalización y la transparencia, el enfoque del seguimiento en las auditorías gubernamentales, la discrecionalidad y la política en la programación de auditorías, el necesario fortalecimiento de la estructura y funcionamiento del Órgano de Fiscalización Superior y los retos y oportunidades a los que se enfrenta el sistema de fiscalización federal y local.

En el colofón de la obra, contenido en el octavo apartado, tres ensayos rematan con una visión futura de la fiscalización, incorporando el mundo digital, la inteligencia artificial, la tecnología y la ciencia de datos al servicio de las auditorías, así como el manejo del *big data* y las experiencias y buenas prácticas internacionales.

Como podrá observarse, esta obra se caracteriza por su riqueza y diversidad, por la variedad de enfoques y por sus posturas críticas técnicamente sustentadas, lo cual la hace de consulta imprescindible para entender con cabalidad la manera en como habrán de enfrentarse los problemas de ahora, frente a los desafíos de un futuro inmediato que exigen una respuesta contundente, efectiva y eficaz para que la fiscalización sea un verdadero instrumento que coadyuve a la erradicación de la corrupción.

Por este motivo, al tiempo que deseo expresar mi infinito agradecimiento a todos y cada uno de los autores, quienes con bonhomía y desprendimiento aceptaron escribir en esta obra colectiva, dejándonos ver su brillantez, sus aspiraciones y, sobre todo, sus vivencias en la materia, quiero hacer patente mi sincero reconocimiento a la UNAM y al SUG, especialmente a su Coordinador Don Alfredo Adam Adam, por la confianza que depositaron en mí y por haber apoyado esta publicación. Asimismo, no puedo dejar de externar mi profunda gratitud, admiración y respeto por la ayuda incondicional que me brindaron durante más de dieciocho meses de intensas jornadas en las labores de revisión final de los trabajos, a la Maestra Cristina Barajas Rocha, Secretaria Técnica, y al Ingeniero Felipe Jesús Sacre Gaviño, Secretario Académico, ambos del Seminario Universitario, por avalar esta obra y por compartir su tiempo, su talento y sus reflexiones. Y, finalmente, reconozco y aprecio el entusiasmo y acompañamiento de la Señorita Bibiana Patricia Mejía Hernández y de los jóvenes abogados Diego José Nava Baños y Mariana Espinosa González, por volverme a respaldar en la recopilación, verificación de fuentes de consulta y análisis formal de los ensayos expuestos. A todos, con la memoria del alma, mil gracias.

I. Sistema Nacional de Fiscalización: Conformación, atribuciones y retos

Avances y retos de la función auditora, en el marco del Sistema Nacional de Fiscalización

Ana Laura Arratia Pineda

SUMARIO: Introducción • Coordinación institucional de la ASF y la SFP • Resultados de las auditorías practicadas por la ASF y la SFP dentro del SNF • Avances en el fortalecimiento de la labor auditora en el marco del SNF • Principales retos para los integrantes del SNF • Conclusiones.

Introducción

En las últimas décadas, el fenómeno de la corrupción se ha convertido en nuestro país en un importante foco de atención para especialistas, académicos, las personas responsables de tomar decisiones públicas a nivel local y nacional, así como para la ciudadanía en general. Los esfuerzos por combatir el fenómeno de la corrupción provienen no solo de las instituciones diseñadas para tal efecto en el ámbito gubernamental, sino también de las organizaciones de la sociedad civil.

A lo largo de las últimas cuatro décadas, se ha construido un entramado legal orientado a promover la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados durante este lapso de tiempo entre los diferentes actores de la vida pública nacional, la desconfianza de la sociedad mexicana en las instituciones públicas ha prevalecido, pues se registra una percepción generalizada de la existencia de corrupción en las instituciones públicas del país.

De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) de 2017, elaborada por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) 91.1% de la población a nivel nacional consideró que los actos de corrupción en el gobierno fueron frecuentes o muy frecuentes (INEGI, 2017). Asimismo, en los resultados de la ENCIG 2019, la percepción de la corrupción disminuyó al 87.0% de la población a nivel nacional y para la ENCIG 2021, la percepción de la corrupción disminuyó

al 86.5% de la población a nivel nacional (INEGI, 2025) no obstante, el porcentaje de la población que percibe la existencia de corrupción en las instituciones gubernamentales continúa siendo elevado.

El control de la gestión pública constituye una herramienta indispensable para fortalecer el combate a la corrupción, así como para promover la transparencia y la rendición de cuentas en las instituciones públicas del país.

El control se divide en interno y externo. La diferencia entre ambos consiste primordialmente en la “presencia de organismos que vigilan la gestión de los recursos públicos desde dentro o desde fuera del gobierno” (Serrano, 2016, p. 40). Ambos tipos de control deben organizarse a efecto de garantizar un efectivo sistema de rendición de cuentas.

El control interno es un proceso diseñado para alcanzar una seguridad razonable con respecto al logro de objetivos (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission [COSO]. 2015). De conformidad con lo establecido en el Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público, el control interno “incluye planes, métodos, programas, políticas y procedimientos utilizados para alcanzar el mandato, la misión, el plan estratégico, los objetivos y las metas institucionales” (Auditoría Superior de la Federación [ASF] y Secretaría de la Función Pública [SFP], 2014, p. 8).

En nuestro país, y dentro del Poder Ejecutivo Federal, es la Secretaría de la Función Pública (SFP) la dependencia responsable del control interno, la cual, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) y su Reglamento Interior, tiene, entre sus atribuciones, la de realizar auditorías, directas o por conducto de despachos externos, visitas de inspección y supervisión a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) así como también a los fideicomisos públicos no paraestatales, mandatos y contratos análogos, con el propósito de lograr la eficacia en la gestión además de prevenir, detectar y evitar actos o prácticas de corrupción así como conflictos de intereses en los servidores públicos que conforman la APF (Secretaría de Gobernación, 16 de abril de 2020).

Como antecedente de la SFP, fue la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) creada en 1982 para atender y evitar los actos de corrupción presentes y con ello fortalecer las funciones de control y fiscalización. A dicha Secretaría le correspondió planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación de la gestión pública. En 1994, la SECOGEF se transformó en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). Esto implicó un incremento de sus facultades ya que, a la

atribución de control interno, se agregaron funciones de modernización administrativa. Y finalmente, en 2003 se dio paso a la actual SFP.

Por lo que se refiere al control externo, este se lleva a cabo a través de un órgano independiente de los entes que son fiscalizados. En el caso de México dicha tarea corresponde al Poder Legislativo Federal, a través de una instancia especializada denominada Auditoría Superior de la Federación (ASF). La creación de la ASF fue resultado de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en julio de 1999, y constituyó un parteaguas en la labor de fiscalización de la gestión pública a nivel nacional.

La ASF es el...

órgano técnico especializado de la Cámara de Diputados, dotado de autonomía técnica y de gestión, que se encarga de fiscalizar el uso de los recursos públicos federales en los tres Poderes de la Unión; los órganos constitucionales autónomos; los Estados y municipios y en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales (ASF, 2023).

Durante los años de 2015 y 2016, se presentó una ola de reformas, mediante las cuales se creó el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) como una propuesta para enfrentar y combatir el fenómeno de la corrupción desde el ámbito gubernamental, el cual se constituyó como el eje rector de la política anticorrupción. Estas reformas implicaron cambios a la CPEUM y a diversas leyes secundarias, así como la creación de otras regulaciones específicas en la materia, como la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) de julio de 2016. Además, se expidió la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, con la que se fortalecieron las facultades de la ASF y se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) para, entre otros aspectos, dotar de nuevas facultades a la SFP, en sintonía con las reformas constitucionales anticorrupción.

Con todo ello, se configuró un amplio entramado legal e institucional, que dio origen al establecimiento de un nuevo enfoque en la estrategia gubernamental de combate a la corrupción, en el que la ciudadanía tuvo un papel central, con la creación del Comité de Participación Ciudadana, el cual, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 15 de la LGSNA

tiene como objetivo “coadyuvar, en términos de ese ordenamiento legal, al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador del SNA, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias de dicho sistema” (LGSNA, 2021, art. 15).

Por lo anterior, a partir de las últimas reformas constitucionales y legales de 2015 y 2016, adquirió relevancia analizar los efectos registrados en la labor de los órganos de control interno y externo. En tiempos de coyuntura política se debe tener presente la importancia de la función auditora en el país y lo relevante que resulta disponer de resultados confiables, transparentes y homólogos, relacionados con el ejercicio de los recursos públicos por parte de las instituciones.

El presente artículo se divide en cuatro apartados, en los que se pretende que el lector reconozca los mecanismos de coordinación creados entre la SFP y la ASF para fortalecer la fiscalización de los recursos públicos, en el marco del SNF; los principales resultados alcanzados, derivado de los actos de fiscalización que practican ambos entes públicos; los avances en el fortalecimiento de la labor auditora, en el marco del Sistema Nacional de Fiscalización y los retos que aún están pendientes, para lograr que la sociedad mexicana disponga de información sobre el gasto de los recursos públicos, así como para fortalecer la cultura de la transparencia, rendición de cuentas y el combate a la corrupción.

Coordinación institucional de la ASF y la SFP

Con la emisión de la LGSNA se impulsó y fortaleció el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) cuya creación databa del año 2010, y el cual se originó como parte de los trabajos de coordinación y esfuerzos conjuntos de fiscalización entre la SFP y ASF. Derivado de las reformas anticorrupción de 2015 y 2016, el SNF se estableció como un subsistema autónomo del SNA, y se constituyó como...

[...] conjunto de mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno, con el objetivo de maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en todo el país, con base en una visión estratégica, la aplicación de estándares

profesionales similares, la creación de capacidades y el intercambio efectivo de información, sin incurrir en duplicidades u omisiones (LGSNA, 2024, art. 3, fr. XII).

De conformidad con el artículo 37 de la LGSNA, los integrantes del SNF son: la ASF; la SFP; las entidades de fiscalización superiores locales (EFSL) y las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas. El SNF cuenta con un Comité Rector, el cual es presidido de manera dual por la ASF y la SFP, y se integra por siete miembros rotatorios, adscritos tanto a las entidades de fiscalización superior locales como a las instancias encargadas del control interno en las entidades federativas, quienes serán elegidos por un periodo de dos años (LGSNA, 2024, art. 39).

La LGSNA también establece con claridad, en el artículo 40, las acciones que tiene dicho Comité Rector, que a letra dice:

Artículo 40. Para el ejercicio de las competencias del Sistema Nacional de Fiscalización en materia de fiscalización y control de los recursos públicos, el Comité Rector ejecutará las siguientes acciones:

- I. El diseño, aprobación y promoción de políticas integrales en la materia;
- II. La instrumentación de mecanismos de coordinación entre todos los integrantes del Sistema, y
- III. La integración e instrumentación de mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que en materia de fiscalización y control de recursos públicos generen las instituciones competentes en dichas materias. (LGSNA, 2024)

Previo a la configuración de dichas reformas, el SNF ya se encontraba operando y desde hacía algunos años la colaboración entre la ASF y la SFP, se había materializado en importantes avances orientados a estandarizar y homologar la labor auditora. Como muestra de ello, en la cuarta Reunión Plenaria del SNF, celebrada el 21 de noviembre de 2013, se presentó la primera edición del libro “Normas Profesionales del Sistema Nacional de Fiscalización. Niveles 1 y 2” que contenía las líneas básicas de fiscalización y los requisitos previos para el funcionamiento de los organismos auditores.

En la Quinta Reunión Plenaria, realizada el 20 de noviembre de 2014, se presentaron las “Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización. Niveles 1,

2 y 5”, con lo cual se complementaron los niveles 1 y 2 previamente presentados, con el objetivo de constituir un marco de referencia para la labor auditora en el sector público, acorde a las mejores prácticas a nivel internacional.

Asimismo, en el marco de la Quinta Reunión Plenaria del SNF, se presentó el Marco Integrado de Control Interno (MICI) el cual “proporciona un modelo general para establecer, mantener y mejorar el Sistema de Control Interno Institucional, aportando distintos elementos para el cumplimiento de las categorías de objetivos institucionales (operación, información y cumplimiento)” (ASF y SFP, 2014, p. 9). De igual modo, en dicha reunión de trabajo, se emitieron los Lineamientos de Auditoría para la Revisión de Fondos y Programas Federalizados (SNF, s.f.), los cuales tuvieron como finalidad crear estándares homólogos entre los auditores, para la fiscalización del gasto federalizado.

Posteriormente a la entrada en vigor de las reformas en materia anticorrupción, el 7 de noviembre de 2018, se celebró la Segunda Reunión Plenaria del SNF en la que se aprobaron los Lineamientos para la Mejora Institucional en materia de Fiscalización, que contemplaron los elementos necesarios para el desarrollo de un ambiente de mejora institucional de los integrantes del SNF, a través de seis rubros. Adicionalmente, en esa misma reunión de trabajo, se presentaron y aprobaron los Criterios para la determinación y solventación de observaciones, a efecto de continuar avanzando en la estandarización y homologación de la labor auditora.

La Primera Reunión Plenaria 2019 del SNF, celebrada el 16 de julio de 2019, tuvo como propósito “rediseñar las instancias de trabajo del SNF para atender los retos que enfrentan la fiscalización y la rendición de cuentas” (SNF, 2025). Entre los aspectos a destacar de dicha reunión, y conforme la información pública disponible en la página electrónica del SNF, se encuentra la reforma a los Estatus del SNF, así como la implementación de la Herramienta de Autoevaluación de la Integridad (IntoSAINT). Esta herramienta:

Es un instrumento que permite a las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) y a las organizaciones del sector público en general, realizar un análisis de riesgos con enfoque en integridad y evaluar el nivel de madurez de sus sistemas de control interno en la materia, a fin de identificar medidas orientadas a fortalecer la gestión de la integridad institucional. (Into-SAINT, 2018, p. 4)

Cabe señalar que, derivado de la consulta a la información pública disponible en la página electrónica del SNF, no se disponen de datos relacionados con las Reuniones Plenarias del SNF, correspondientes al segundo semestre del año 2019, así como de los años de 2020 a 2023. No obstante, en los informes del SNF al Comité Coordinador del SNF, es posible identificar los avances y retos de dicho sistema en los últimos años, lo cual se abordará más adelante.

En sintonía con lo anterior, es importante resaltar que la Política Nacional Anticorrupción, aprobada el 29 de enero de 2020 por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción (CCSNA) incluye en el eje estratégico “2. Combatir la arbitrariedad y abuso de poder”, el objetivo “5. Fortalecer los mecanismos de homologación de sistemas, principios, prácticas y capacidades de auditoría, fiscalización, control interno y rendición de cuentas a escala nacional” (CCSNA, 2020). Derivado de esto, en el Programa de Implementación de la Política Nacional Anticorrupción (PI-PNA) se integraron prioridades, con sus respectivas estrategias, de las cuales se destacan las siguientes:

Prioridad	Estrategia
<p>19. Impulsar la coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización para la homologación y simplificación de normas, procesos y métodos de control interno, auditoría y fiscalización; así como la colaboración con otras instancias públicas que facilite el intercambio de información para maximizar y potencializar los alcances y efectos de la fiscalización y de los procedimientos de investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción.</p>	<p>19.1 Fortalecer la coordinación y capacidades de las instancias de auditoría gubernamental y control interno a nivel nacional.</p> <p>19.2 Impulsar la adopción de marcos normativos armónicos en materia de auditoría gubernamental y control interno a nivel nacional.</p> <p>19.3 Fortalecer la labor de fiscalización a cargo de la Auditoría Superior de la Federación.</p>
<p>20. Impulsar el desarrollo y utilización de metodologías de análisis de datos masivos e inteligencia artificial relacionadas con la identificación de riesgos, la evaluación, la mejora de la gestión, la auditoría y la fiscalización estratégica de programas, procesos, actividades y funciones en el sector público.</p>	<p>20.1 Incorporar tecnologías, sistemas de información y metodologías analíticas a los procesos de auditoría gubernamental y control interno.</p> <p>20.2 Impulsar el desarrollo de guías, sistemas, herramientas y esquemas de colaboración que permitan la accesibilidad a información pública relacionada con actos de corrupción, salvaguardando la información reservada y confidencial.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en el Programa de Implementación de la Política Nacional Anticorrupción [PI-PNA], 2022, Anexo II, Fichero de indicadores, pp. 148 y 152.

Estas estrategias se encuentran orientadas a fortalecer la coordinación institucional entre la ASF y la SFP, con el propósito de promover la eficiencia y eficacia en la labor auditora, ya que sus aspectos clave son: robustecer la coordinación y capacidades de las distintas instancias gubernamentales, a través del uso de tecnologías en sus procesos; impulsar la auditoría gubernamental y control interno a nivel nacional mediante marcos normativos armónicos; ampliar los alcances de la fiscalización mediante el fortalecimiento de la ASF, y el mejoramiento en la accesibilidad a la información pública relacionada con actos de corrupción mediante el desarrollo de herramientas metodológicas, prácticas y de colaboración.

Como resultado de la coordinación institucional de la ASF y la SFP, en el marco del SNF, se ha promovido el robustecimiento de las instituciones responsables del control interno y externo, así como de los esquemas de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas.

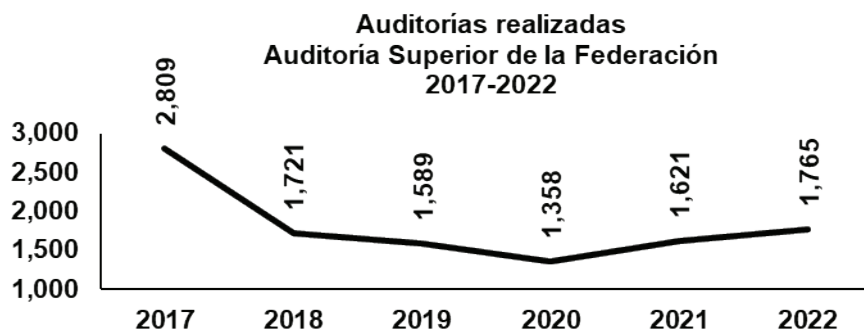
A continuación, se revisarán los principales resultados que han arrojado dichos mecanismos de coordinación, respecto a la práctica de auditorías.

Resultados de las auditorías practicadas por la ASF y la SFP dentro del SNF

En febrero de cada año, desde 2018 a 2023, se ha publicado el Informe del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, respecto a los avances en la fiscalización de recursos federales y locales que contempla a la ASF, a la SFP, a las 32 entidades de fiscalización superior locales (EFSL) y a las 32 secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades fedrativas (OECl).

Las auditorías que se realizaron en el marco del SNF, en el periodo de 2017 a 2022, sumaron un total de 97,321 que se distribuyen de la siguiente manera: por la ASF 10,863 (11%); SFP 9,069 (9%); las EFSL 69,510 (72%) y los OECl 7,879 (8%).

Respecto a la ASF, la información corresponde a las auditorías realizadas a las cuentas públicas que la propia ASF reportó a la H. Cámara de Diputados, las cuales sumaron un total de 10,863 para el periodo señalado y se distribuyeron por año de la siguiente manera:



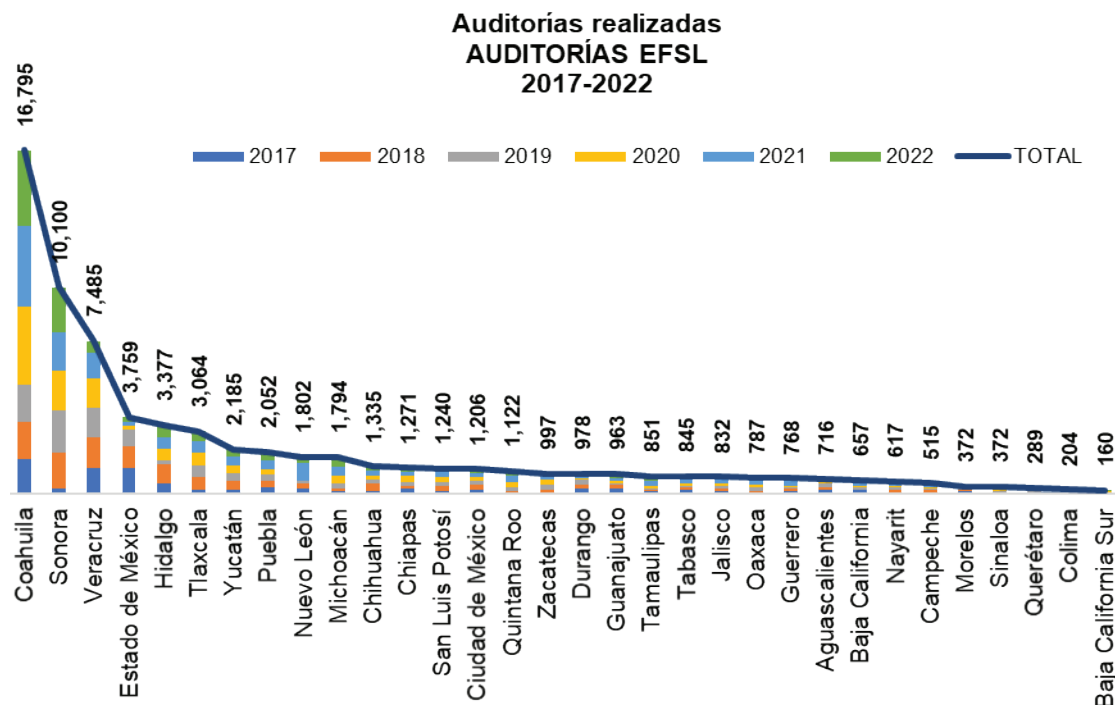
Fuente: Elaboración propia con datos de los informes del SNF.

Respecto a la SFP, la información corresponde a las auditorías reportadas por la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control y la entonces Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública, ahora la Subsecretaría de Fiscalización y Combate a la Corrupción; así como por los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. El total de auditorías reportadas fue de 9,069; siendo importante señalar que en 2017 y 2018 no se incluyó la información, debido a que las estadísticas que se reportaron correspondieron solo a las auditorías realizadas por los OECI y con intervención de la SFP.



Fuente: Elaboración propia con datos de los informes del SNF.

Con relación a los datos de las EFSL que se dieron a conocer en los informes del SNF, se proporcionó la información del total de las auditorías presentadas a los Congresos Estatales desde 2017 a 2022, como se muestra a continuación:

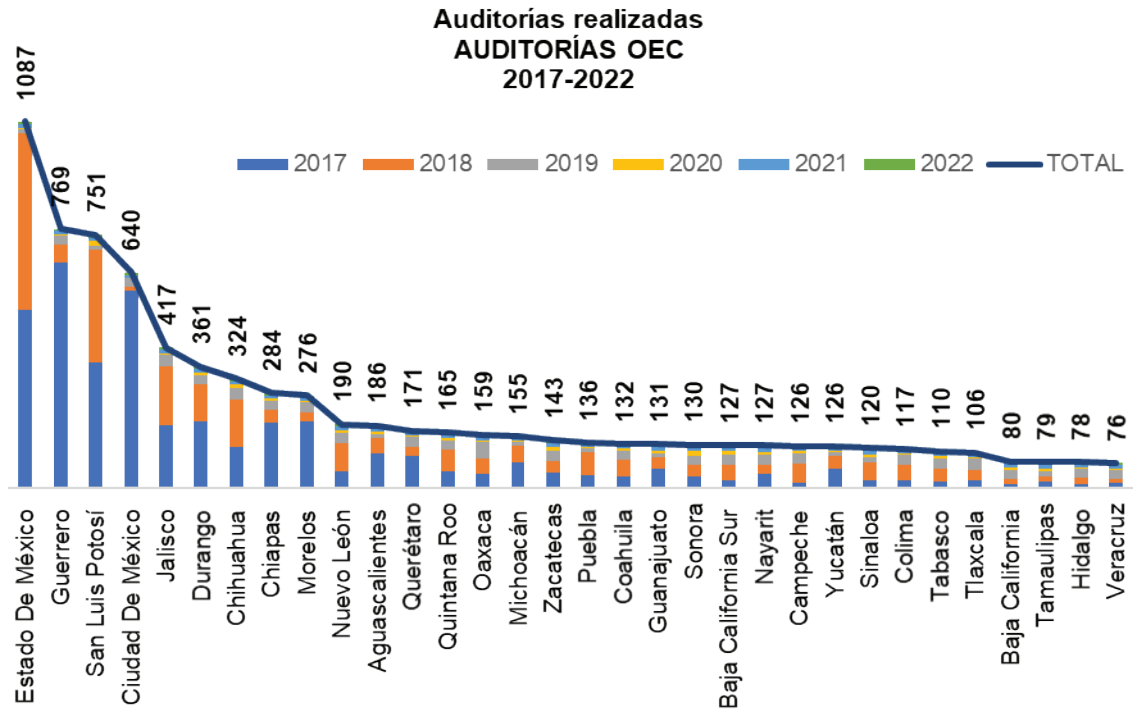


Fuente: Elaboración propia con datos de los informes del SNF.

Como se señaló en párrafos anteriores, el total de auditorías practicadas por las entidades de fiscalización superior locales (EFSL) en el periodo comprendido entre 2017 y 2022 fue de 69,510, lo que representa 72% del total. Resulta interesante revisar los Informes del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción¹ que aportan con detalle las auditorías practicadas por cada ejercicio fiscal.

¹ Informes del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción. <http://www.snf.org.mx/informe-al-ccsna.aspx>

Finalmente, en la siguiente tabla se muestran las auditorías realizadas por los OECEI en cada entidad federativa, conforme a su normativa aplicable, en el periodo de 2017 a 2022, las cuales sumaron un total de 7,879 auditorías:



Fuente: Elaboración propia con datos de los informes del SNF.

Los datos anteriores ponen de manifiesto que, por número de auditorías, la fiscalización de la gestión pública en nuestro país se encuentra focalizada en el ámbito estatal, a través de las EFSL, las cuales practicaron 72% de los actos de fiscalización realizados en el periodo de 2017 a 2022.

Resulta pertinente revisar los avances obtenidos para el fortalecimiento de la labor de auditoría derivados de la coordinación de trabajo entre la ASF y la SFP.

Avances en el fortalecimiento de la labor auditora en el marco del SNF

En los informes del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, se señalan los resultados de las auditorías practicadas, los avances y principales resultados de las líneas de acción que el SNF ha definido para fortalecer la labor de fiscalización de la gestión pública.

Los avances en la implementación de las acciones estratégicas en las instituciones que integran el SNF, se obtuvieron a través de la aplicación de una encuesta a sus 64 integrantes en el ámbito del gobierno estatal. Esta encuesta fue denominada Encuesta sobre los Retos de la Fiscalización a Nivel Nacional. Sus resultados se recopilan en los informes del SNF y se relacionan con diversas temáticas, como: transparencia, profesionalización de cuadros auditores, estándares nacionales e internacionales, rendición de cuentas, participación ciudadana, combate a la corrupción e impacto de la fiscalización, entre otros.

Un elemento importante a resaltar es la adopción e implementación de las Normas Profesionales de Auditoría del SNF por parte de sus integrantes, ya que constituyen una herramienta que contribuye a la profesionalización de la labor de los auditores en el ámbito del sector público, así como a la armonización de los distintos instrumentos normativos que rigen su actuación, con la finalidad de que los entes públicos auditores mantengan estándares homólogos y de calidad. En tal sentido y, de acuerdo con los datos del Informe del SNF 2021, para ese año, 85% de los integrantes del SNF manifestaron haber adoptado las normas profesionales; 12% señaló estar en proceso de adoptarlas y 5% restante indicó que no las ha adoptado por circunstancias locales (SNF, 2021).

Asimismo, de entre quienes manifestaron haber adoptado las referidas normas, reconocen dos beneficios importantes: uno, la homologación de procedimientos, técnicas y criterios, señalado por 77% de los encuestados; y el segundo, afirmado por 70%, es contar con mayor certeza y calidad en los procesos de auditoría (SNF, 2021). Estos beneficios impactan directamente en la labor auditora, ya que contribuyen a una mayor eficiencia en la práctica de auditorías y garantiza confianza en sus resultados.

Para el año siguiente, de acuerdo con el Informe del SNF 2022, el porcentaje de encuestados que señaló usar las normas profesionales se incrementó al 89%; 2% mencionó estar en proceso de implementarlas mientras que 9% manifestó no emplearlas. Cabe señalar que para 2022, se incrementó el porcentaje de entes públicos que no empleó las normas

profesionales, sin que se señalen los motivos por los cuales no lo hicieron. Es probable que aquellos que en 2021 mencionaron estar en proceso de adoptarlas, hayan tenido alguna dificultad para hacerlo, por lo que en 2022 no las implementaron (SNF, 2022).

Asimismo, respecto a los beneficios en la adopción de dichas normas, los resultados en 2022 son coincidentes con respecto al ejercicio anterior, aunque los porcentajes varían de la siguiente forma: 48% consideró que el mayor beneficio fue la homologación de procedimientos, técnicas y criterios y 16% consideró que brinda mayor certeza y calidad en los procesos de auditoría. Sin embargo, no se identifica ni menciona referencia alguna de los motivos que conllevaron a la variación porcentual con respecto al 2021; no obstante, el cambio puede ser atribuible a los mecanismos de medición aplicados entre un año y el otro (SNF, 2022).

De igual forma, el Informe del SNF 2021 presentó resultados relevantes sobre los mecanismos que utilizan los diferentes entes públicos auditores para la selección de temas de auditoría así como para la integración de sus programas anuales de fiscalización, destacándose que 95% de los encuestados refirió que en su institución contaron con un proceso de selección de temas de auditoría, que prioriza aquellos que sean susceptibles de potenciar el impacto de la revisión, a través de actividades como: identificación y análisis de riesgos; recurrencia de observaciones y resultados de auditorías previas, entre otros. Además, 67% de los encuestados manifestó que ejecutaron análisis de riesgos para el desarrollo de sus programas anuales de fiscalización (SNF, 2021) lo que otorga mayor certidumbre en la planeación de dichos programas.

Por lo que se refiere al año 2022, los resultados son similares, ya que 94% de los integrantes locales del SNF manifestó que prioriza temas susceptibles de potenciar el impacto de las revisiones en la ejecución de sus auditorías al tomar en consideración, entre otros aspectos, los siguientes: denuncias ciudadanas; el presupuesto asignado; el seguimiento a la recurrencia de observaciones no solventadas y los resultados de auditorías de ejercicios anteriores, entre otros. De igual modo, 69% de los integrantes locales del SNF señaló realizar un análisis de riesgos para el desarrollo de sus programas anuales de fiscalización (SNF, 2022).

Cabe señalar que los resultados planteados en los Informes del SNF 2021 y 2022, refieren con mayor detalle otros aspectos relevantes, como los relacionados con los hallazgos y el impacto de las auditorías que practican los entes públicos auditores a nivel local. Sin embargo, los datos referidos en los párrafos precedentes dan muestra de los avances alcanzados en el marco del SNF, en el ámbito subnacional, a efecto de profesionalizar

la labor de auditoría, con estándares homólogos que den mayor certeza y calidad en los resultados, así como para estandarizar los criterios adoptados para la selección de auditorías y la integración de los programas anuales correspondientes.

Principales retos para los integrantes del SNF

Con la perspectiva de consolidar la estrategia para el combate a la corrupción, es vital contemplar y analizar los retos identificados a los que se enfrentan los integrantes del SNF.

El objetivo del control de la gestión pública, tanto el interno como el externo, es garantizar un ejercicio eficiente y eficaz de los recursos públicos de manera coordinada y bajo esquemas de colaboración. En ese sentido, el SNF constituye hoy en día una parte fundamental del entramado institucional que se creó desde el ámbito gubernamental para combatir la corrupción.

Este sistema se basa en un modelo de colaboración entre los entes públicos responsables del control interno y externo, para aprovechar la especialización y experiencia de cada uno de sus integrantes, tanto a nivel nacional como local, con la finalidad de adoptar mejores prácticas en materia de auditoría en el sector público, evitar omisiones y duplicidades en la labor de auditoría, profesionalizar a los auditores del sector público, estandarizar modelos y mecanismos de fiscalización, homologar la normatividad en la materia y obtener mayor efectividad en los resultados de las auditorías que incidan en la mejora de la gestión pública, entre otros aspectos.

Sin duda se identifican avances, pero los objetivos antes mencionados no han sido alcanzados a cabalidad, por lo que aún existen retos en la materia, mismos que desde una perspectiva personal, se refieren de manera enunciativa a lo siguiente:

- *Fortalecimiento institucional de los integrantes del SNF, lo cual implica mayor cantidad de recursos financieros y materiales.*

Para el adecuado funcionamiento de cualquier institución pública, incluidos los entes públicos responsables de las tareas de fiscalización, se debe garantizar la disposición de recursos humanos, materiales y financieros. Por lo tanto, un reto importante para el fortalecimiento institucional de los integrantes del SNF, es la falta de autonomía financiera

y presupuestal o que los recursos financieros y materiales no sean suficientes para atender las actividades de control que llevan a cabo.

La falta de recursos materiales y financieros podría comprometer las tareas sustantivas de los entes públicos auditores. Por tal motivo, los recursos financieros y materiales deben estar garantizados y ser congruentes con las actividades de control que realizan los entes públicos auditores, bajo el principio del presupuesto basado en resultados.

- *Implementación del servicio profesional de carrera en las instancias de control interno y externo, lo cual mejoraría la capacidad técnica, ampliaría la experiencia y habilidades del personal y reduciría la rotación ante los cambios de niveles superiores.*

Las actividades de control que realizan los entes públicos auditores requieren de personal especializado y técnicamente competente, es por ello que los entes públicos responsables de las tareas de control, ya sea interno o externo, deben realizar los ajustes legales e institucionales que sean necesarios para desarrollar e implementar el servicio profesional de carrera, para garantizar que el personal disponga de las capacidades técnicas necesarias y se realice una evaluación permanente de sus conocimientos y competencias.

- *Capacitación y profesionalización del personal auditor.*

La capacitación permanente del personal auditor es un elemento indispensable que coadyuva con la institucionalización del servicio profesional de carrera. Para que los entes públicos auditores cuenten con personal profesionalizado, debe promoverse la creación de esquemas de capacitación técnica que contribuyan a fortalecer y mejorar las competencias del personal.

- *Ampliación del uso de nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC's)*

Utilizar las TIC's ya es una necesidad, pues la tendencia a nivel global es incluir herramientas tecnológicas que faciliten y coadyuven a mejorar las actividades de los entes públicos. Debido a que los entes públicos responsables del control de la gestión pública realizan actividades especializadas, el uso de tecnologías de información y comunicación contribuirá a fortalecer las actividades sustantivas, ya que permiten mantener un mayor control de las operaciones y hacer más eficiente la función auditora.

- *Determinación de indicadores y modelos para evaluar los resultados y medir el impacto de la función auditora.*

La evaluación de resultados es una herramienta objetiva que permite facilitar la toma de decisiones al personal directivo de cualquier ente público. Por tal motivo, es necesario priorizar el establecimiento de indicadores de gestión para medir el cumplimiento de los objetivos y metas de los entes públicos auditores, con la finalidad de contar con un mecanismo de control de los resultados de la gestión de cada institución y que permita medir el impacto de los resultados de las auditorías. La implementación de modelos de evaluación, a través del establecimiento de revisiones internas o entre pares o cualquier otra estrategia, permite garantizar una mayor eficiencia y eficacia en la función auditora.

- *Sensibilización de la independencia técnica de los integrantes del SNF y del beneficio de la función auditora.*

La autonomía técnica y de gestión resulta un elemento necesario para garantizar la objetividad en la función auditora que practican los entes públicos responsables del control interno y externo. Cuando la independencia técnica se encuentra comprometida por intereses ajenos a la función auditora, se restringe la posibilidad de que los resultados obtenidos generen impacto para la mejora de la gestión de los entes públicos auditados. Por ello, los entes públicos auditores deben mantener independencia técnica, separada y claramente delimitada, respecto a las funciones sustantivas que realizan los entes públicos que son auditados.

- *Fortalecer y homologar el cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia a cargo de los integrantes del SNF.*

Al ser los entes públicos auditores los responsables de vigilar y controlar la gestión pública, deben constituirse como un referente en materia de transparencia y rendición de cuentas respecto a su propia gestión. Por lo tanto, dichos entes públicos deben comprometerse con el cumplimiento de las obligaciones de transparencia a que hacen referencia las disposiciones legales aplicables en la materia, establecer mecanismos de coordinación que permitan homologar estrategias entre los integrantes del SNF para cumplir dichas obligaciones para promover la transparencia en sus respectivas gestiones.

El propósito de este recuento fue esbozar, en términos generales, los principales retos a los que se enfrentan los integrantes del SNF de cara a la consolidación de dicho sistema; sin embargo, es probable que cada integrante del SNF, disponga de retos específicos que requerirían de una evaluación específica.

Conclusiones

El control interno y el control externo tienen como objetivo observar el ejercicio de los recursos públicos para dar garantía y certeza a los ciudadanos sobre la manera en cómo se ejercen dichos recursos. Una herramienta utilizada para vigilar el uso de recursos públicos por los entes públicos responsable del control de la gestión pública en nuestro país es la realización de auditorías.

Con la finalidad de establecer estándares homólogos que promuevan resultados más eficientes en la fiscalización de la gestión pública, en 2010 se creó el SNF, el cual se reforzó con el establecimiento de las reformas en materia de anticorrupción de 2015 y 2016, y se ha constituido en nuestros días como un mecanismo de colaboración y coordinación entre el control interno y externo, orientado a fortalecer la función de auditoría.

Como ya se mencionó, dicho mecanismo de coordinación ha presentado resultados palpables en las acciones desarrolladas para homologar y estandarizar la práctica de auditorías con la finalidad de que la función auditora sea mejor y más eficiente. Dichos avances se han medido a través de la aplicación de encuestas al personal de los

integrantes locales del SNF, y los resultados de ello demuestran que en su mayoría son alentadores, aunque existen pendientes y retos en la materia.

La función de auditoría es un elemento indispensable para propiciar la mejora de la gestión pública y detectar posibles actos de corrupción, por lo cual es indispensable que los integrantes del SNF dispongan de autonomía técnica y de gestión, así como de sus recursos presupuestales y financieros, con la finalidad de garantizar la objetividad e imparcialidad de la función auditora y se brinde certeza a la ciudadanía sobre el ejercicio de los recursos públicos. Además, en las situaciones contrarias a la norma identificada a través de la práctica de auditorías, se deben realizar las actividades respectivas de investigación por probables faltas administrativas, que constituye otra función relevante con la entrada en vigor del marco jurídico que dio origen al SNF.

Referencias

- Auditoría Superior de la Federación. (s/f). Acerca de la ASF. https://www.asf.gob.mx/Section/45_Acerca_de_la_ASF
- Auditoría Superior de la Federación y Secretaría de la Función Pública. (2014). Marco Integrado de Control Interno. https://www.asf.gob.mx/uploads/176_Marco_Integrado_de_Control/Marco_Integrado_de_Cont_Int_leyen.pdf
- Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción. (2020). Política Nacional Anticorrupción. <https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/02/Pol%C3%ADtica-Nacional-Anticorrupci%C3%B3n.pdf>
- Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción. (2025). Primer Informe de Ejecución del Programa de Implementación de la Política Nacional Anticorrupción. <https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2025/04/Primer-Informe-de-ejecucion-del-PI-PNA-28.04.2025.pdf>
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. (2015). Internal Control—Integrated Framework. COSO.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística. (2017). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017. <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2017/>

- Into-SAINT. (2018). Manual para la Conducción de Autoevaluaciones de la Integridad en las Entidades Fiscalizadoras Superiores. https://www.asf.gob.mx/uploads/55_Presencia_internacional/00_Manual_Moderadores_IntoSAINT_2018.pdf
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción [LGSNA]. (2021). Última reforma publicada en el DOF 20-05-2021. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA_200521.pdf
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal [LOAPF]. (2025). Última reforma publicada en el DOF 05-05-2025. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf>
- Programa de Implementación de la Política Nacional Anticorrupción. (2022). Política Nacional Anticorrupción. https://www.dof.gob.mx/2022/SESNA/Programa_Implementacion_PNA.pdf
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública. (2020). Publicado en el DOF. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591705&fecha=16/04/2020#gsc.tab=0
- Serrano, J. (2016). *El control interno de la Administración Pública: ¿Elemento de estancamiento o de desarrollo organizacional?* INAP-Cámara de Diputados.
- Sistema Nacional de Fiscalización. (s./f.). Lineamientos de Auditoría para la Revisión de Fondos y Programas Federalizados. <http://www.snf.org.mx/lineamientos-de-auditoria-para-la-revision-de-fondos-y-programas-federalizados.aspx>
- Sistema Nacional de Fiscalización. (2021 y 2022). Informe del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción. <https://www.snf.org.mx/informe-al-ccsna.aspx>
- Sistema Nacional de Fiscalización. (2025). Reuniones Plenarias. <https://www.snf.org.mx/reuniones.aspx>

Problemas capitales de la Fiscalización Superior en México

Alberto Gándara Ruiz Esparza

SUMARIO: Introducción • Evolución legislativa del artículo 79 Constitucional y su complejidad práctica • Problemática en las auditorías a recursos y participaciones federales • El Sistema Nacional de Fiscalización y sus pocos resultados • La facultad resarcitoria de la ASF y los Entes de Fiscalización Superior. Desnaturalización en su traslado a los Tribunales de Justicia Administrativa • Problemática en el Sistema de Competencias y Concurrencias de la LGRA y las leyes de Fiscalización Superior • La falta de armonización de las leyes de Fiscalización Superior, ruta necesaria hacia una Ley General.

La Fiscalización Superior como control parlamentario ha tenido una evolución importante desde hace 200 años con la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda, un muy breve lapso de existencia del Tribunal de Cuentas y la transformación, en el siglo XXI, de la Auditoría Superior de la Federación. Lo anterior, sin dejar de lado la complicada operación que han tenido los entes de fiscalización superior estatales.

En esta última etapa, 2001-2023, han existido diversas complejidades y características que impiden el verdadero ejercicio de control y el combate efectivo de la corrupción a través de la fiscalización superior.

Este trabajo pretende mostrar algunos de los problemas que enfrenta la fiscalización superior, aportar propuestas y señalar áreas de oportunidad.

Introducción

A finales de 1995, el entonces presidente Ernesto Zedillo, presentó una iniciativa destinada a reformar los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución y transformar con ello a la Contaduría Mayor de Hacienda. Estas reformas se materializaron hasta el 30 de julio

de 1999 y se consolidaron el 20 de diciembre del 2000 con la expedición de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF).

En 2001 entró en operación la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y su primer titular entregó el cargo a su sucesor en enero de 2010, mismo que dejó de serlo en enero de 2018 y desde entonces, quien actualmente se encuentra en funciones, lo estará por lo menos hasta 2025.

El proceso de designación de los titulares de la ASF ha estado sujeto a perfiles con experiencia en la materia, pero nunca ajeno a ingredientes políticos por las características propias de todas las designaciones que pasan por el Poder Legislativo.

Es evidente que el papel de las instancias fiscalizadoras no es cómodo para los gobiernos en turno y siempre existen presiones políticas, pero nunca se habían visto, como en los últimos cinco años, situaciones que han cuestionado abiertamente los resultados de la fiscalización superior, y como consecuencia de ello, la ASF ha emitido comunicados reconociendo errores en los informes.

Tampoco habían sido visibles las debilidades al interior de la ASF, como el hecho de que algunos servidores públicos, especialmente aquellos que ocupan mandos superiores, no cuentan con experiencia previa en materia de fiscalización superior, aunado a los señalamientos de posibles conflictos de interés por los vínculos políticos y afinidades de su titular.

En el caso de los Estados, no es ningún secreto que para la designación de los auditores superiores locales muchas veces se busca la afinidad con los gobernadores en turno, o en algunos casos, la imposición de titulares con preferencias políticas del grupo contrario al poder, pero con control en el Congreso estatal.

Es muy notorio que la fiscalización superior tuvo un cambio relevante a partir de la reforma anticorrupción de 2015-2017, ya que los entes encargados del combate a la corrupción dejaron de tener atribuciones para imponer sanciones resarcitorias al trasladar, a los tribunales de justicia administrativa, la facultad de sancionar económicamente con la indemnización. Esto conllevó a la desnaturalización del control parlamentario y el propósito mismo de esta actividad, como se explicará en el desarrollo de este ensayo, dejando de lado las bondades que tuvo la citada reforma.

Uno de los problemas que ha enfrentado la fiscalización superior en los últimos cinco años, es la concentración de las auditorías en la ASF, olvidando la importancia de que los entes estatales coadyuven en esta tarea.

Por decisión de la ASF, no se han renovado los convenios que existían con las auditorías estatales para la fiscalización de recursos federales, lo que genera amplia incertidumbre, ya que de conformidad con el artículo 79 de la Constitución, la atribución es exclusiva de la ASF (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM], 2024, art. 79). De ahí que todas las auditorías y observaciones que formulan los entes de fiscalización superior locales sobre el ejercicio y aplicación de participaciones federales están viciadas de ilegalidad.

Esta determinación “estratégica” de la ASF, ha orientado sus auditorías mayormente hacia los Estados, dejando de lado lo que históricamente había sido su labor sustantiva: la de revisión a los entes públicos federales.

Por otro lado, tenemos una Ley de Coordinación Fiscal (LCF) vieja y obsoleta, lo que hace urgente que se expida una nueva, que atienda la realidad actual del federalismo en México para evitar seguir aplicando el mismo esquema de hace 45 años. Así mismo, tenemos una ley para el ámbito federal y 52 para los Estados con distintas reglas y metodologías, lo que pudiera ser inoperante en un sistema como el actual, haciendo necesaria una Ley General de Fiscalización Superior que sea aplicable a los 55 entes de fiscalización superior del país.

Evolución legislativa del artículo 79 Constitucional y su complejidad práctica

El artículo 79 ha tenido 15 reformas desde su establecimiento, en los siguientes años: 1925, 1928, 1955, 1966, 1971, 1974, 1985, 1987, 1995, 1994, 1999, 2008, 2015 y 2016. Para analizar el tema que nos compete, solo destacaremos las de 1999 en adelante.

La reforma del 30 de julio de 1999 es muy relevante porque incorpora la sección quinta y la denomina “De la Fiscalización Superior de la Federación” que es el antecedente constitucional de la creación de la Auditoría Superior de la Federación (CPEUM 2024, art. 79). En ella le otorga autonomía técnica y de gestión además de dotarla de facultades para fiscalizar, de manera posterior, las cuentas públicas, “los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México” (CPEUM, 2024, art. 79) y los particulares además de establecer que deberá entregar el informe del 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. También señala que deberá determinar los daños y perjuicios a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales. Como consecuencia de lo anterior, se le concedió la atribución de “finar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias” (CPEUM, 2024, art. 116, fr. V) correspondientes; es decir, la Responsabilidad Resarcitoria.

La reforma del 7 de mayo de 2008 estableció, como principios de la fiscalización: la anualidad, “la legalidad, la definitividad, la imparcialidad” (CPEUM, 2024, art. 116, fr. II) la confiabilidad y aclara los alcances del principio de posterioridad. También señala que la ASF fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los Estados, los municipios, el entonces Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, pero con excepción de las participaciones federales. Acorta el plazo para la presentación del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados al 20 de febrero, en lugar del 31 de marzo y señala que tendrá carácter público.

De igual forma establece plazos para la solventación (30 días) y el pronunciamiento correspondiente (120 días) así como las fechas de presentación de los informes de avances de las acciones para los meses de mayo y noviembre de cada año. Incorpora expresamente el derecho de impugnar las sanciones y demás resoluciones de la ASF mediante los recursos en su propia sede o bien mediante el juicio contencioso administrativo.

La reforma del 27 de mayo de 2015 elimina los principios de anualidad y posterioridad. Suprime la excepción de las participaciones federales y le otorga atribuciones a la ASF para hacerlo de manera directa o en coordinación con los entes locales de fiscalización superior. Esto último se encuentra reglamentado en los artículos 1 y 50 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF, 2021)

Con esta reforma quedó establecido que, en lugar de emitir un solo informe, la ASF debe presentar en los meses de junio, octubre y febrero, informes individuales además del informe general que se entrega cada mes de febrero. De igual forma, y como ya se señaló, se suprime la atribución histórica de imponer sanciones resarcitorias.

Problemática en las auditorías a recursos y participaciones federales

Como puede observarse, la reforma de 2015-2016 concede a la ASF la facultad de auditar directamente las participaciones federales, o en su caso, hacerlo en coordinación con los entes de fiscalización superior de los Estados en los términos que las leyes lo dispongan. Esto conlleva a que la excepción establecida expresamente en las anteriores redacciones del artículo 79 constitucional, que determinaba la competencia para fiscalizar las participaciones federales a estados y municipios por ser potestades tributarias locales, ahora esa atribución ha sido otorgada a la ASF.

Sin embargo, la interpretación del párrafo segundo de la fracción I del artículo 79 constitucional que señala: “...también fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México...” (CPEUM, 2024, art. 79) ha conllevado a determinar la imposibilidad de que intervengan los entes de fiscalización superior locales en este rubro. En cuanto a las participaciones federales, la Constitución establece que es la ASF quien fiscalizará este rubro, ya sea en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa.

En el contexto de la reforma constitucional arriba señalada, también conllevó a realizar reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, LCF, en específico el artículo 49 de dicha ley, se modificó para armonizarlo a la Constitución y ahora señala que las aportaciones federales que reciban las entidades, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México...

...en ningún caso podrán destinarse a fines distintos a los expresamente previstos en esa norma; y serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México que las reciban, conforme a sus propias leyes, siempre y cuando no se contrapongan a la legislación federal. (LCF, 2018, art. 49)

Y además, serán fiscalizadas por la ASF. El último párrafo de dicho artículo, también reformado en el contexto del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), determina que “las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos federales o locales por el manejo o aplicación indebida de los recursos federales, serán determinadas y sancionadas por las autoridades federales” (LCF, 2018, art. 49) sin embargo, es muy frecuente

que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) decline esta competencia para sancionar a servidores públicos estatales o municipales, en contravención a esta disposición.

Por decisión de la ASF, se dejaron sin efecto los convenios de coordinación con los entes de fiscalización estatales, los cuales explicitaban la diferencia entre gasto federalizado y participaciones federales, lo que requiere una revisión específica para aclarar estos rubros, ya que ha provocado que en algunas de las auditorías que realizan los entes locales de fiscalización superior a participaciones federales, presenten vicios de ilegalidad de origen, poniendo en riesgo de impunidad hechos de corrupción o de mal uso de los recursos públicos.

Es importante recordar que el gasto federalizado corresponde a los recursos federales que se transfieren a los estados y municipios, así como a las alcaldías de la Ciudad de México, a través del Ramo 28, denominado “Participaciones a Entidades Federativas y Municipios” que se consigan en el Presupuesto de Egresos de la Federación cada año.

El gasto federalizado programable son los recursos que la Federación traslada a las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México, y de acuerdo con la clasificación funcional, para el caso del Ramo 53, están destinados a “elevar la eficiencia y eficacia en la atención de las demandas de educación, salud, infraestructura básica, fortalecimiento financiero, seguridad pública” (PEF, 2021) así como a los Convenios de Descentralización y Reasignación. En los términos de la Ley de Coordinación Fiscal, los Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal que se definen y se establece el concepto de participaciones federales.

En diciembre de 2021, un amplio grupo de titulares de Auditorías Superiores Estatales (ASE) expresaron su inquietud ante la cancelación de los convenios para la fiscalización de las participaciones federales. Destacaron que dicha cancelación propicia la corrupción y la impunidad, además de considerar como “grave” que se les desconozca competencia para auditarlos. Señalaron que un gran porcentaje de recursos de los estados y ayuntamientos, son participaciones federales y que la ASF no tiene capacidad suficiente para auditar este rubro, lo que se traduce en que la mayoría de los municipios queda fuera.

De acuerdo con el análisis titulado “Reportes de ASF encienden las alarmas: audita y detecta menos quebrantos y hurga más en estados que en el gobierno federal”, de Diego Badillo y publicado en el periódico *El Economista* (9 de julio de 2025) sobre las auditorías al gasto público de 2022, y en cuya redacción contó con la opinión de una integrante

de la Comisión de Vigilancia de la ASF de la Cámara de Diputados y datos aportados por la organización civil Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, señaló que el programa de auditorías de la ASF está enfocado en auditar a estados y municipios, correspondiendo a 82% de dicho programa, mientras que las auditorías al gasto del Gobierno Federal, representaron tan solo 18%. La ASF, señaló, tampoco ha programado auditorías forenses a pesar de los constantes señalamientos a entes públicos federales por hechos de corrupción. Es preocupante constatar esta omisión, así como la importante disminución en el número de auditorías programadas.

Por lo anterior, se considera apremiante impulsar una nueva reforma al artículo 79 constitucional que regrese a los entes locales de fiscalización superior, la facultad de revisar las participaciones federales. También es urgente la colaboración y voluntad interinstitucional que conlleve a concretar la suscripción de los convenios correspondientes para el auxilio de los entes locales a la ASF en la fiscalización de los recursos federales ejercidos por estados y municipios.

La reforma del SNA otorga a la ASF la facultad para auditar las participaciones federales, pero señala que podrá hacerlo en coordinación con los entes de fiscalización superior locales, lo que según la iniciativa consolidaría el Sistema Nacional de Fiscalización; sin embargo, en la práctica esto no ha sucedido en los 4 años transcurridos desde dicha reforma.

En palabras del doctor Alejandro Romero Gudiño, lo que aparentemente puede ser un gran aporte del SNA, también puede convertirse en un problema si las auditorías se concretan de forma central, ya que los gobiernos locales dejan de asumir la responsabilidad de su sistema recaudatorio y de ejercer con efectividad y eficiencia sus recursos, lo que conlleva a determinar una incapacidad de las entidades federativas que propicia el centralismo e ignora el pacto federal.

Al consultar los distintos Convenios de Coordinación y de Fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación, publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, que se encuentran disponibles en la página de la Cámara de Diputados, se puede advertir que los 155 convenios consignados, fueron firmados en distintos periodos, siendo el 15 de abril de 2017, la fecha del último convenio concertado. Los periodos a los que corresponden estos van del 15 de agosto de 2005 al 17 de abril de 2007, posteriormente del 2 de marzo al 2 de junio 2010 y finalmente, del 5 de diciembre del 2014 al 15 de abril del 2017 (Convenios, Cámara de Diputados, 2017).

De acuerdo con estos convenios, las aportaciones, subsidios, convenios y participaciones, se clasifican como gasto federalizado, pero las participaciones no están etiquetadas. En el Formato 5, que corresponde al Estado Analítico de Ingresos Detallado, se clasifican las participaciones dentro de los ingresos de libre disposición, es decir, no pierden su carácter de recursos federales, pero no están etiquetados para un fin específico.

La definición de ingresos de libre disposición en las que se incluyen las participaciones federales está consignada en el artículo 2, fracción XIX, de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, que a la letra dice:

XIX. Ingresos de libre disposición: los Ingresos locales y las participaciones federales, así como los recursos que, en su caso, reciban del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas en los términos del artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y cualquier otro recurso que no esté destinado a un fin específico [...] (LDFEFM, 2022, art. 2, fr. XXI).

Los entes de fiscalización superior locales están promoviendo un pronunciamiento judicial que contribuya a definir con claridad su competencia para revisar las participaciones federales, ya que existen dudas sobre la interpretación de los párrafos del artículo 79 Constitucional que establecen, por un lado, las facultades que tiene la ASF para revisar “directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México” (CPEUM, 2024, art. 79) y por otro lado, señala que “en los términos que establezca la ley fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa las participaciones federales” (CPEUM, 2024, art. 79, fr. I) siendo que la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) establece que su objeto es:

...coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento... (LCF, 2018, art. 1)

De igual forma, el artículo 15, segundo párrafo, de la misma Ley de Coordinación Fiscal, establece que cuando la entidad recaude ingresos federales, los concentrará directamente en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debiendo esta rendir cuenta pormenorizada de recaudación, y la federación hará el pago a las entidades de las cantidades que les correspondan, lo que implica una especie de retorno que debería considerarse para efectos de la fiscalización superior (LCF, 2018, art. 15).

Otro tema interesante que amerita atención es el hecho de que la Ley de Coordinación Fiscal establece un mecanismo similar al de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LPRH) relacionado con el retorno a la Tesorería de la Federación (TESOFE) de los recursos que no sean erogados al cierre del ejercicio fiscal, situación que no sucede con las participaciones federales ya que no deben ser reintegradas en esa fórmula.

Cuando se presentan probables irregularidades en la operación de las participaciones federales, si la ASF emite alguna acción, existe la duda sobre el origen de dichos recursos. Si son recursos propios de la entidad y deben reintegrarse a las arcas de la misma o corresponde reintegrarse a la TESOFE. Por ejemplo, en el caso de las observaciones al Ramo 33, los montos observados deben reintegrarse a la TESOFE con los recursos propios, pero al ser participaciones del Ramo 28, que son recursos de esta índole, sería ilógico reintegrar de su misma bolsa. Estos son tan solo algunos de los problemas generados e identificados y que deben atenderse.

El Sistema Nacional de Fiscalización y sus pocos resultados

A la fecha es nula la información disponible sobre el funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) su programa de trabajo, avances o logros. La última reunión plenaria registrada data de más de cuatro años, por lo que las expectativas que generó su rediseño a partir del SNA, notoriamente han quedado sin resultado.

Hoy el SNF está concebido como un subsistema del SNA, aunque su nacimiento es anterior, data de 2010, y su objetivo fue, en ese entonces, mejorar las capacidades de auditoría para con ello propiciar la rendición de cuentas de los entes encargados de la fiscalización, tanto interna como externa, situación que no se ha dado ni fortalecido y menos aún, consolidado.

Para nadie es un secreto las diferencias históricas que han existido entre la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública, aun cuando muchos de sus servidores públicos han transitado de una entidad a otra durante la última década; además, los objetivos de ambas instituciones evidentemente no se han cumplido ya que no han logrado propiciar un ambiente de coordinación entre sus integrantes, ni generado condiciones para que desempeñen sus funciones bajo los mismos estándares y capacidades técnicas.

Tampoco es desconocido el desgaste entre la ASF y la mayoría de los entes de fiscalización superior locales, ante la negativa a renovar los convenios de coordinación para que los EFS locales coadyuven en la fiscalización de los recursos federales. Otra problemática surgió a partir de la creación de por lo menos 10 sistemas estatales de fiscalización cuyo propósito es fortalecer los mecanismos locales, pero el sistema nacional no ha permitido su configuración, lo que propició una recomendación del Comité Coordinador del SNA a estos congresos estatales instando a la desaparición de dichos sistemas estatales. Estas son algunas de las condiciones que presenta el SNF, paralizado y sin ningún indicio que muestre el interés por retomarlo.

La facultad resarcitoria de la ASF y los entes de fiscalización superior. Desnaturalización en su traslado a los Tribunales de Justicia Administrativa

La sanción resarcitoria que imponían la ASF y los entes de fiscalización superior, antes de la reforma anticorrupción, consistía en un procedimiento administrativo sancionador especial, el cual se tramitaba por separado al procedimiento disciplinario por ser de naturaleza distinta y con características diferentes.

La sanción consistía en un pago al Estado, debidamente establecido, por los daños y/o perjuicios causados a la Hacienda Pública por el mal desempeño, actos u omisiones, por dolo, culpa o negligencia, de uno o más servidores públicos.

De acuerdo con la interpretación plasmada en la Tesis: I.4o.A.20 A (11a.)² publicada en 2022 en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, queda claramente establecida la naturaleza de cada una de las modalidades de responsabilidad en que puede incurrir algún servidor público. Hay una distinción entre la punitiva, ya sea administrativa o penal y la de carácter objetivo, que es la resarcitoria.

Al analizar ambas responsabilidades, la tesis señala que las resarcitorias se basan en una afectación patrimonial, lo que significa que basta con la acreditación del daño causado a la Hacienda Pública para emitir la sanción. No está vinculado a un comportamiento o conducta que sea reprochable o basado en cuestiones subjetivas de culpabilidad, como se requiere en el ámbito disciplinario, lo que permite concluir que los procedimientos de responsabilidad administrativa tienen por finalidad imponer una sanción a los servidores públicos de acuerdo con un catálogo de obligaciones y prohibiciones; mientras que el procedimiento resarcitorio tiene una esencia *reipersecutoria*, basada en la rendición de cuentas que persigue la restitución del daño causado al patrimonio público, es decir, la reparación, indemnización o resarcimiento de los daños y/o perjuicios que se causen cuando se constituyen a través de créditos fiscales.

El Pleno y la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se han pronunciado para determinar las diferencias en la naturaleza del procedimiento de responsabilidad resarcitoria y el de responsabilidades administrativas. Un ejemplo es la Tesis de Jurisprudencia 2a./J. 45/2020 (10a.) (2020)⁵ que resuelve una contradicción de tesis de tribunales colegiados y establece que el principio de presunción de inocencia, en su modalidad de carga de la prueba, es inaplicable en los procedimientos de responsabilidades

² Tesis: I.4o.A.20 A (11a.) (2022). RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. NATURALEZA Y DIFERENCIAS ENTRE LAS PRETENSIONES PUNITIVAS –ADMINISTRATIVAS O PENALES– Y RESARCITORIAS O REIPERSECUTORIAS.

(sic) Para determinar la naturaleza de cada una de las modalidades de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos, debe atenderse a la axiología que lleva implícita la función pública que realizan, por lo que la pretensión concreta puede ser únicamente de dos tipos: punitiva –sea administrativa o penal– de carácter subjetivo; o resarcitoria –reipersecutoria– de carácter objetivo.

⁵ Tesis de Jurisprudencia 2a./J. 45/2020 (10a.) (2020). PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. TAL PRINCIPIO EN SU VERTIENTE DE REGLA PROBATORIA ES INAPLICABLE EN EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDADES RESARCITORIAS.

No obstante, los diferentes aspectos accesorios o secundarios, los Tribunales Colegiados contendientes se pronunciaron sobre la aplicabilidad del principio de presunción de inocencia en su vertiente de carga de la prueba en un procedimiento administrativo resarcitorio. Criterio jurídico: Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el principio de presunción de inocencia, en su vertiente de carga de la prueba, es inaplicable en el procedimiento de responsabilidades resarcitorias.

resarcitorias, considerando que los principios del derecho penal que se trasladan al derecho disciplinario no son aplicables, pues la consecuencia radica solo en la reparación del daño patrimonial, invirtiendo la carga de la prueba al particular.

La situación es que, a partir del 19 de julio de 2017, desaparecieron los procedimientos de responsabilidad resarcitoria que fincaban la ASF y los EFS y ahora se faculta a los Tribunales de Justicia Administrativa para imponer sanciones de “indemnización”.

Existe entonces una notoria confusión en la naturaleza de estas sanciones ya que derivan de un procedimiento disciplinario y no resarcitorio, pero esto no implicaría atender los criterios de la SCJN arriba citados, ya que debe ser el Estado quien acredite el daño o perjuicio patrimonial causado y su nexo causal con la conducta del servidor público y no este último quien tenga la carga probatoria correspondiente.

Por otro lado, y ante la naturaleza de los recursos federales, se ha provocado un caos legal en cuanto a la competencia de la autoridad responsable de imponer las sanciones de indemnización, ya que cuando los daños los causa un servidor público estatal, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa se declara incompetente y el Tribunal declina argumentando que se trata de recursos federales.

Problemática en el Sistema de Competencias y Concurrencias de la LGRA y las leyes de Fiscalización Superior

Los Entes de Fiscalización Superior (EFS) históricamente han basado su actuación en las leyes sustantivas que rigen su función esencial, que son las Leyes de Fiscalización Superior, pero a partir del 19 de julio de 2017, también están obligados a aplicar la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) y en algunos casos, las leyes locales de esta materia, lo que ha generado una serie de complicaciones operativas y de interpretación. Por ejemplo, es claro que los EFS no deben realizar investigaciones directas ante las denuncias que reciben sin haber realizado previamente el proceso de auditoría, ya que de lo contrario estaría desnaturalizada su función esencial y material, así como los preceptos constitucionales y legales que dieron origen a sus facultades de investigación a partir de la reforma anticorrupción. Las investigaciones que lleven a cabo las áreas competentes, deberán iniciarse una vez que cuenten con los insumos y resultados

de auditoría y nunca de manera inmediata al recibir una denuncia, ya que hacerlo así, conlleva a invadir las facultades expresas de los órganos internos de control.

Ante esto, es importante destacar que la función sustantiva de los EFS es fiscalizar las cuentas públicas y no llevar a cabo investigaciones que no sean producto de los resultados de dicha fiscalización. Si bien las Autoridades Investigadoras deben establecer mecanismos para la presentación de denuncias, no significa que al recibirlas lleven a cabo una investigación directa. El ámbito de competencia de las Autoridades Investigadoras de los EFS, está acotada a recibir los insumos de las auditorías que detectan probables irregularidades vinculadas con las referidas cuentas públicas.

Si se considerara la posibilidad de iniciar una investigación sin realizar previamente la auditoría correspondiente, conllevaría a desviar el objetivo y funciones de los EFS y el riesgo de caer en la tentación de privilegiar la atención de denuncias a través de las Autoridades Investigadoras por encima de la realización de auditorías; sin embargo, algunas EFS locales, a partir de una interpretación desbordada de su legislación, llevan a cabo investigaciones directas sin que pasen por la fiscalización superior, lo que evidentemente conlleva a otorgar una calidad de ilegal al Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, y en consecuencia, será el Tribunal de Justicia Administrativa que corresponda, quien determinará el carácter de legalidad del procedimiento disciplinario.

Cualquier interpretación o disposición de las leyes estatales que permita esta situación, violentará el orden constitucional y federal además de colocarse en una condición de conflicto con los Órganos Internos de Control cuya función es conocer e investigar faltas, graves y no graves, de conformidad con el sistema establecido en la LGRA.

Para un mayor entendimiento, me interesa destacar los fundamentos constitucionales y legales, y para hacerlo, pongo como ejemplo el ámbito federal, es decir, a la Auditoría Superior de la Federación.

El artículo 79 de nuestra Constitución señala en las fracciones III y IV, entre otras cosas, que la ASF tendrá a su cargo “investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y (sic) derivado de sus investigaciones, promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción” (CPEUM, 2024, art. 79, fr. III-IV).

Así mismo, el artículo 109, fracción III de la misma Carta Magna, señala que:

Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente, destacando que “las demás faltas y sanciones administrativas” serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control... (CPEUM, 2024, art. 109, fr. III)

Este precepto destaca que los EFS tendrán órganos internos de control con las facultades establecidas en la ley, entre las que está la investigación de actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, lo que significa que dichos órganos internos de control son competentes para investigar todas las faltas, sean graves o no y solo tendrán competencia para resolver las no graves. La Constitución faculta a la ASF para investigar únicamente faltas graves y no tiene competencia para resolver en ningún caso.

El artículo 116, fracción II, señala que “las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones” (CPEUM, 2024, art. 116, fr. II) y destaca los principios de la función de fiscalización.

Con relación a la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) los artículos 9 al 12 establecen claramente que cada autoridad actuará en el ámbito de su competencia; mientras que el artículo 91 señala que la investigación se iniciará de oficio, por denuncia o derivado de las auditorías practicadas por parte de las autoridades competentes. El artículo 94 otorga a las Autoridades Investigadoras la facultad de oficio, de iniciar las auditorías o investigaciones debidamente fundadas y motivadas, dejando a salvo las investigaciones que se deriven de las denuncias; y el artículo 98 reitera lo señalado en el artículo 11, referente a las facultades de la ASF y las EFS locales para investigar las faltas graves (LGRA, 2022).

Interpretar aisladamente los anteriores preceptos sin tomar en cuenta que cada EFS actúa con estricto ámbito de sus competencias sustantivas, es un error delicado. Explicaré lo anterior citando algunos preceptos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas

de la Federación (LFRCF) a manera de ejemplo, ya que la ASF no realiza investigaciones que no provengan de insumos de auditoría.

El artículo 15 señala que las observaciones podrán derivar, entre otras acciones, en informes de presunta responsabilidad administrativa (LFRCF, 2021, art. 15).

El artículo 17, fracciones XIII y XVII así como los artículos 67 y 71 de la misma ley, determinan que para la fiscalización de la Cuenta Pública, la ASF tendrá, entre otras atribuciones, las de investigar en el ámbito de su competencia, los actos u omisiones que impliquen la comisión de faltas administrativas en los términos establecidos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) y promoverán las responsabilidades administrativas que correspondan, por conducto con la Unidad Administrativa a cargo de las investigaciones (LFRCF, 2021, art. 17; art. 67; art. 71).

El artículo 71 también señala que si en la fiscalización que lleve a cabo la ASF se detectaron irregularidades que presuman la existencia de responsabilidades, será la propia ASF quien promoverá ante el Tribunal, la imposición de las sanciones por faltas administrativas graves que detecte durante sus auditorías e investigaciones; así mismo señala que:

[...] la unidad administrativa a cargo de las investigaciones de la ASF, promoverá el Informe de la Presunta Responsabilidad Administrativa ante la unidad de la propia Auditoría encargada de fungir como autoridad substanciadora, cuando los pliegos de observaciones no sean solventados por las entidades fiscalizadas. (LFRCF, 2021, art. 71)

Como puede observarse, en el párrafo anterior se reiteran enunciados como: “...en el ámbito de su competencia”, “...de la fiscalización que realice”, “...que detecte durante sus auditorías e investigaciones”, “...cuando los pliegos de observaciones no sean solventados” lo que da pie a insistir e incidir en la precisión que requieren estas frases.

Continuando con la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en el Capítulo IV, que se refiere a las Acciones y Recomendaciones derivadas de la Fiscalización, señala en el artículo 40, fracción IV que: ...es a través del informe de presunta responsabilidad administrativa [...] que se promueve [...] la imposición de sanciones por faltas administrativas graves que conozca derivado de sus auditorías... (LFRCF, 2021, cap. IV, art. 40, fr. IV).

En este precepto, nuevamente se destacan las palabras “derivadas de la fiscalización y “derivado de sus auditorías”.

Es importante no confundirse con el contenido tanto del artículo 45 como del 71. El artículo 45, señala que:

... La Auditoría Superior de la Federación, podrá promover, en cualquier momento en que cuente con los elementos necesarios, el informe de presunta responsabilidad administrativa ante el Tribunal; así como la denuncia de hechos ante la Fiscalía Especializada, la denuncia de juicio político ante la Cámara, o los informes de presunta responsabilidad administrativa ante el órgano interno de control competente... (LFRCE, 2021, art. 45)

Mientras que el artículo 71 destaca que la unidad administrativa a cargo de las investigaciones de la ASF...

...promoverá el informe de presunta responsabilidad administrativa ante la unidad de la propia Auditoría encargada de fungir como autoridad substanciadora, cuando los pliegos de observaciones no sean solventados por las entidades fiscalizadas. Lo anterior, sin perjuicio de que la unidad administrativa a cargo de las investigaciones podrá promover el informe de presunta responsabilidad administrativa, en cualquier momento en que cuente con los elementos necesarios. (LFRCE, 2021, art. 71)

El procedimiento para promover el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa (IPRA) y la imposición de sanciones por parte del Tribunal, se regirá por lo dispuesto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Por su parte, los artículos 59 y 61 son fundamentales para entender lo que aquí se explica porque citan el fundamento constitucional que faculta a la ASF para recibir denuncias de cualquier persona cuando se presume [...] un manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos federales, o de su desvío [...] así como la facultad de su titular para revisar la gestión financiera de las entidades fiscalizadas, durante el ejercicio fiscal en curso o de otros distintos al de la Cuenta Pública que en ese momento esté en

revisión [...] (LFRCF, 2021, art. 59) y el artículo 61 establece los supuestos de procedencia de dichas denuncias, señalado que pueden tratarse de:

... desvío de recursos hacia fines distintos a los autorizados; a irregularidades en la captación o en el manejo y utilización de los recursos públicos; actos presuntamente irregulares en la contratación y ejecución de obras, contratación y prestación de servicios públicos, adquisición de bienes, y otorgamiento de permisos, licencias y concesiones entre otros; la comisión recurrente de irregularidades en el ejercicio de los recursos públicos o la inconsistencia en la información financiera o programática de cualquier entidad fiscalizada que oculte o pueda originar daños o perjuicios a su patrimonio [...] (LFRCF, 2021, art. 61)

Por todo lo anteriormente expuesto, es evidente que un IPRA emitido por la Autoridad Investigadora de un EFS, que provenga de una investigación realizada con motivo de una denuncia, sin que haya pasado previamente por el proceso de fiscalización superior, es ilegal por no haberse obtenido las pruebas y evidencias de los insumos y conclusiones de auditoría.

Otro de los problemas prácticos, por la falta de armonización de las leyes de responsabilidades y las de fiscalización superior, es el relacionado con las visitas a los Órganos Internos de Control (OIC) para que sean ellos quienes continúen con las investigaciones y, en su caso, lleguen a fincar responsabilidades administrativas por faltas no graves ya que esta atribución está contemplada en las normas sustantivas y que las señalan como parte de sus funciones.

Es común que las leyes de fiscalización superior permitan que esas vistas se den al emitir los Pliegos de Observaciones, lo que materialmente es incorrecto porque un OIC no puede actuar para complementar la auditoría cuando aún se encuentra en sus resultados preliminares, sino hasta que se concluya la misma; es decir, al estar abierto el plazo del ente público para presentar la documentación con el objetivo de solventar lo observado, es posible que puedan generarse contradicciones entre las conclusiones del ente fiscalizador y lo determinado por el OIC.

La falta de armonización de las leyes de Fiscalización Superior, ruta necesaria hacia una ley general

La libertad que gozan las entidades federativas para legislar en materia de fiscalización superior, ha dado lugar a una gran variedad de leyes estatales que difieren entre sí, propiciando que cada ente local y sus respectivos congresos, dispongan de distintas formas y maneras para realizar sus procesos de auditoría y la fiscalización de las cuentas públicas; por citar un ejemplo muy básico: algunas de estas leyes describen los principios de la fiscalización superior, algunos con variaciones y diferencias mientras que otras ni siquiera los contemplan.

Otras diferencias importantes son los plazos que consigan para presentar documentación aclaratoria cuando se emiten las acciones y los informes; también es evidente la discrepancia en los requisitos necesarios para ser titular de un EFS o en las facultades y atribuciones para sancionar las faltas de los servidores públicos que conforman a cada EFS, donde se ha podido identificar que en algunos de ellos, se consigna que esta atribución es competencia de la Unidad de Evaluación y Control mientras que en otros le corresponde a una Contraloría Interna o General y también hay entidades donde se le otorga esta atribución a la Contraloría del Congreso Estatal. Otro aspecto que tiene que revisarse y atenderse es que en algunas entidades aún conservan la facultad que tienen de imponer sanciones resarcitorias cuando la reforma anticorrupción de 2015-2017 suprimió ya esa atribución.

Como ya ha sucedido en otras materias relevantes, como es el caso de la transparencia, el manejo de la información y las responsabilidades administrativas, para el caso de la fiscalización superior, es urgente contar con una ley general que unifique los procesos y sea aplicable para todos los entes encargados de esta tarea.

Todo lo anteriormente expuesto nos obliga a reflexionar sobre la importancia de disponer de una sola ley que regule los procesos de fiscalización superior en todo el país, bajo los mismos parámetros y respetando los principios que dieron origen al Sistema Nacional Anticorrupción.

Referencias

- Acosta, Y. (2018). Propuesta de tres reformas constitucionales para mejorar la fiscalización de recursos públicos. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 1(58), 115-141. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2018.58.11877>
- Badillo, D. (2025). Reportes de ASF encienden las alarmas: audita y detecta menos quebrantos y hurga más en estados que en el gobierno federal. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/politica/Reportes-de-ASF-encienden-las-alarmas-audita-y-detecta-menos-quebrantos-y-hurga-mas-en-estados-que-en-el-gobierno-federal-20250709-0001.html>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. (2024). Publicado en el DOF 22-05-2024. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Cámara de Diputados. (2017). Convenios de Coordinación y de Fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación. Último convenio publicado. DOF 15 de abril de 2017. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marjur/asf_conv.htm
- García, C. (2021). Auditores locales denuncian trabas para revisar recursos federales de municipios. *Revista Expansión. Política*. <https://politica.expansion.mx/mexico/2021/12/07/auditores-denuncian-trabas-revisar-dinero-federal-municipios>
- Gudiño Romero, A. y Bolaños Cárdenas, L. (2014, 2015, 2016). *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*. Tomos 1, 2 y 3. Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia, Cámara de Diputados. https://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/UEC/prods/FISCALIZACION_3.pdf
- Licona Vite, C. (2019). *La Fiscalización del Gasto Federalizado (Aportaciones Federales)*. Biblioteca Jurídica Virtual UNAM. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/quorum/article/download/58026/54904>
- Márquez Rosales, A. y Tovar Partida, G. (2018). Reformas anticorrupción en México: Introducción a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. *Revista Iberoamericana de Contaduría Economía y Administración*, 7(14). <https://doi.org/10.25915/ricca.v7i14.121>
- Suzán, M. (2009). Análisis Constitucional del artículo 79 Referente al Fincamiento de Responsabilidades Derivadas de los Procesos de Revisión Fiscalización Presupuestal por Parte de la Auditoría Superior de la Federación [Tesis de licenciatura en Derecho. Repositorio UNAM]. http://152.248.9.195/ptd2009/marzo/0640615/0640615_A1.pdf

- Ley de Coordinación Fiscal [LCF]. Última reforma DOF 30-01-2018. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf
- Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios [LDFEFM]. Última reforma DOF 10-05-2022. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM.pdf>
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación [LFSF]. Abrogada DOF 29-05-2009. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lfsf/LFSF_abro.pdf
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación [LFRCF]. Última reforma DOF 20-05-2021. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF_200521.pdf
- Ley General de Responsabilidades Administrativas [LGRA]. Última reforma. DOF 27-12-2022. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>
- Presupuesto de Egresos de la Federación [PEF]. (2021). Estrategia Programática. Ramo 33. Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2021/docs/33/r33_ep.pdf
- Tesis: I.4o.A.20 A (11a.) 2022. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Registro digital: 20225014. Publicada: viernes 15 de julio de 2022. Tomo V, página 4688. Responsabilidades de los Servidores Públicos. Naturaleza y diferencias entre las pretensiones punitivas –Administrativas o Penales– y resarcitorias o reipersecutorias. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/20225014>
- Tesis: 2a./J. 43/2020 (10a) 2020. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Registro digital: 2022553. Publicada: viernes 30 de octubre de 2020 con aplicación obligatoria a partir del 05 de noviembre de 2020. Presunción de inocencia. Tal principio en su vertiente de regla probatoria es inaplicable en el procedimiento de responsabilidades resarcitorias. https://bj.scjn.gob.mx/doc/tesis/9fZqMHYBN_4klb4HDQsX/%22Presunci%C5%B5n%20de%20inocencia%22

Enfoques de la fiscalización, el combate a la corrupción y la transparencia en México en la rendición de cuentas

Carlos Fernando Matute González

SUMARIO: Introducción • Sistemas nacionales relacionados con la rendición de cuentas • Enfoque de las TICs y la Plataforma Digital Nacional • Enfoque de la gestión pública • Enfoque jurídico en la fiscalización y en el combate a la corrupción • Enfoque político del combate a la corrupción en el Gobierno 2018-2024 • Complejidad de los SNF y SNA • Conclusiones.

Introducción

Los sistemas nacionales de fiscalización (SNF) anticorrupción (SNA) y transparencia y acceso a la información pública (SNTAIP) están vinculados estrechamente con base en un andamiaje jurídico-constitucional disperso –artículos 6, 79 y 115 constitucionales– y su evolución legislativa y programática ha sido paulatina a lo largo de tres sexenios –2000-2006, 2006-2012 y 2012-2018–. El actual gobierno ha diseñado, implementado, operado y evaluado estos sistemas con cuatro enfoques multidisciplinarios por su interrelación con el desarrollo tecnológico, la gestión pública, lo jurídico disciplinario relacionado con la fiscalización y el combate a la corrupción, así como el carácter político orientado a legitimar a los regímenes y gobiernos en turno.

Con base en distintas fuentes y referencias, que abarcan tanto hechos del dominio público difundidos por internet y medios de comunicación, como la revisión de documentos oficiales, acuerdos de instancias de coordinación y exposición de motivos de normas, este trabajo analiza la complejidad de la administración pública derivada del modelo de gobierno abierto al que tiende un Estado constitucional de derecho y; expone la adopción de la estrategia de coordinación en la prevención de las conductas indebidas de las personas servidoras públicas que ha adoptado el constituyente permanente mexicano. Para el análisis,

también contempla las tecnologías de la información y la comunicación, las estructuras gubernamentales y no gubernamentales que gestionan lo público, los operadores del derecho público y la evolución de la rendición de cuentas en la gobernanza democrática.

Sistemas nacionales relacionados con la rendición de cuentas

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) es una instancia de coordinación establecida formalmente en la ley secundaria, con sustento constitucional en las facultades que se otorgan a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) entidad autónoma que reporta a la Cámara de Diputados, y a la Secretaría de la Función Pública (SFP) dependencia responsable del control interno del Poder Ejecutivo. Se creó formalmente con la publicación de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) en 2016,¹ en cumplimiento con lo acordado en unas bases operativas de la ASF, la SFP, la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental A.C. (ASOFIS) y la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación (CPCEF).

Los rasgos del SNF son:

- a) Abarca a las tres instancias de gobierno
- b) Coordina áreas de auditoría gubernamental
- c) Busca mejorar la fiscalización mediante la homologación de estándares profesionales, el impulso de las capacidades institucionales e individuales en la materia y el intercambio efectivo de información, y
- d) Busca evitar las posibles duplicidades de acciones entre las autoridades competentes y las omisiones derivadas de antinomias o lagunas normativas.

¹ Confr. *Diario Oficial de la Federación* del 18 de julio de 2016, que contiene la LGSNA, que en la fracción XII del artículo 5 define al SNA como “el conjunto de mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno, con el objetivo de maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en todo el país, con base en una visión estratégica, la aplicación de estándares profesionales similares, la creación de capacidades y el intercambio efectivo de información, sin incurrir en duplicidades u omisiones”. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgsna/LGSNA_orig_18jul16.pdf.

El sustrato material del SNA es:

- a) la autonomía técnica, de gestión, organización y funcionamiento, así como la resolutoria de la ASF para fiscalizar la cuenta pública, emitir recomendaciones y observaciones y promover, en su caso, responsabilidades ante las instancias correspondientes (no resuelve, ni sanciona), investigar hechos y omisiones que pudieran ser conductas desviadas, practica visitas domiciliarias, imponer multas con carácter de crédito fiscal y promover su cobro ante el Sistema de Administración Tributaria (SAT), que es la autoridad que aplica el procedimiento de administrativo de ejecución;
- b) la autonomía de gestión de los órganos internos de control de la Administración Pública Federal (APF);
- c) la autonomía de las entidades federativas en el manejo de sus recursos económicos propios;
- d) la homologación del sistema de rendición de cuentas entre la Federación y las entidades federativas que se basa en la existencia de órganos internos de control subordinados estructural y presupuestalmente a las Secretarías de la Contraloría y de entidades de fiscalización superior con autonomía similar a la ASF;
- e) las consecuentes diferencias en naturaleza, alcance de atribuciones, objeto de fiscalización, propósitos y normatividad aplicable a los responsables de verificar el ejercicio correcto de los recursos económicos del Estado, y
- f) la existencia de principios compartidos para la fiscalización de los recursos económicos del Estado.

Los integrantes del SNF son la ASF, la SFP, así como las entidades de fiscalización y las secretarías de la función pública locales con la obligación, entre otras, de informar al Comité Coordinador del SNA sobre el resultado de la verificación del manejo de los recursos estatales en los tres niveles de gobierno.

El funcionamiento de este sistema se regula en sus estatutos que en esencia son un conjunto de mecanismos de coordinación entre los órganos de auditoría gubernamental federales, locales y municipales y es dirigido por un comité rector conformado por la ASF y la SFP, que comparten la presidencial dual y designan a siete entidades fiscalizadoras y

siete secretarías locales, respectivamente, con lo que sus miembros hacen un total de 16 titulares de dichos órganos de auditoría.

Este comité se reúne cada seis meses en forma ordinaria y opera con base en grupos de trabajo y de tareas para cumplir con sus objetivos que también son encabezados en forma dual.

Los grupos de trabajo atienden temas de interés notable y reiterado con una duración indeterminada y los grupos de tareas se avocan al conocimiento y análisis de procesos específicos de interés significativo con una temporalidad definida y con la obligación de reportar los resultados y, en su caso, las propuestas de modificación de estos.

Por su parte, el SNA es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, en los términos del artículo 115 constitucional.

La reforma del 2015 al mencionado numeral deriva del hecho de que los partidos políticos y los gobernantes habían mostrado un compromiso público con el combate de la corrupción (PND, 2019) que también ha sido uno de los principales temas de la agenda del gobierno 2018-2024, que se refleja en el Programa Sectorial de Función Pública 2019-2024 en el que tres de sus objetivos están relacionados con este tema:

La Secretaría de la Función Pública sustentará su actuación en cinco ejes rectores: 1) Ciudadanización del combate a la corrupción y a la impunidad; 2) Democratización de las tecnologías; 3) Protección a los ciudadanos alertadores internos y externos de la corrupción; 4) Impulso de la profesionalización y el servicio profesional de carrera, y 5) Austeridad republicana, fiscalización y evaluación de la gestión pública SFP. (SFP, 2020)

Además, el mencionado programa establece:

La corrupción constituye un complejo fenómeno social, político y económico que afecta a todos los países del mundo. En el caso de México sucede en todo el territorio nacional y perjudica sin distinción a la población en su conjunto; además, ha alcanzado niveles sin precedentes que la han situado como uno de los tres

principales problemas del país; asimismo, ha dañado a las instituciones, frenado el crecimiento económico y contribuido a la inestabilidad política. (SFP, 2020)

El objeto del SNA es establecer los principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre autoridades de todos los órdenes de Gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción. La fiscalización es la fuente principal de la detección señalada.

En ese sentido, el SNA, conforme al artículo 7 de la LGSNA, está conformado por cuatro órganos integrantes:

- Comité Coordinador
- Comité de Participación Ciudadana (CPC)
- Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización
- Sistemas locales (representan el esfuerzo a la escala nacional)

Estos órganos están integrados por titulares de entidades públicas que acuden en ejercicio de facultades propias que le otorgan las constituciones federales y locales y las leyes secundarias en la materia, salvo el CPC que está integrado por personas designadas para aportar una visión exógena a las autoridades, que contribuya a incorporar las consideraciones de la sociedad civil ajenas a los intereses organizacionales de las entidades públicas participantes en el SNA.

Los entes públicos obligados a coordinarse en la materia son:

Los Poderes Legislativo y Judicial, los organismos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus homólogos de las entidades federativas; los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México y sus dependencias y entidades; las fiscalías o procuradurías locales; los órganos jurisdiccionales que no formen parte de los poderes judiciales; las empresas productivas del Estado, así como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos antes citados de los tres órdenes de gobierno. (LGSNA, 2016)

Hay que destacar que hay dos tipos de autoridades relacionadas con el SNA:

- a) Aquellas relacionadas directamente con el combate a la corrupción con base en la detección y, en su caso, sanción de las conductas irregulares, que son órganos responsables de la auditoría gubernamental, la investigación, la sustanciación y la resolución de responsabilidades administrativas o penales e indirectamente son su intervención en la revisión de la cuenta pública y la garantía de la transparencia y del ejercicio del derecho al acceso a la información.
- b) Aquellas vinculadas con el manejo de recursos económicos del Estado y responsables del mismo y del diseño, implementación y evaluación de los procesos de mejora administrativa, prevención de la corrupción y de control interno.

De la definición legal transcrita se puede concluir que la norma aplica al sector público ampliado en los términos expuestos por Valls-Matute (2022) y, por lo tanto, no hay subordinación jerárquica al Poder Ejecutivo y debe buscarse la coordinación a través de la actividad del Comité Coordinador del SNA y conforme a la planeación nacional y los programas derivados de esta.

Esta obligación de cooperación institucional se cumple a través de la emisión del Programa de Implementación de la Política Nacional Anticorrupción (PI-PNA) integrado en cinco fases, en las cuales se incorporaron las observaciones y propuestas de los actores involucrados, y su seguimiento con informes de ejecución a cargo de la Secretaría Ejecutiva del SNA con base en estrategias y líneas de acción agrupadas con la identificación de objetivos, metas e indicadores, en cuatro ejes estratégicos, que son: “1. Combatir a la corrupción y la impunidad, 2. Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder, 3. Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad, y 4. Involucrar a la sociedad y al sector privado” (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción [SESNA], 2025).

En el programa sectorial de función pública mencionado, obligatorio solo para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, solo se hace referencia tangencial a la coordinación con el SNA en el objetivo prioritario 4, que consiste en: “Fortalecer la transparencia y el gobierno abierto, así como impulsar con instancias públicas nacionales e internacionales, acciones sistemáticas y de coordinación institucional, para combatir la corrupción y la impunidad” (SFP, 2020).

Además, en la estrategia prioritaria 4.2 se vincula primordialmente el combate a la corrupción y la impunidad con el SNF y queda en un segundo plano el SNA y solo se mide el avance en la atención de las acciones interinstitucionales programadas y realizadas sin que haya un parámetro que permita conocer la efectividad de dichas acciones.

En el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad y de la Mejora de la Gestión Pública 2019-2024 en el objetivo Combatir frontalmente las causas y efectos de la corrupción, se incluye una estrategia para impulsar acciones sistemáticas y de coordinación con otros entes públicos e instancias anticorrupción a nivel nacional e internacional a través del SNA, con base en los lineamientos que esta instancia emita, sin que hasta junio de 2021 haya información sobre el particular.

El SNTAIP es una instancia de coordinación en la que participan los órganos garantes federal y locales, el Archivo General de la Nación –entidad de la APF–, el Instituto Nacional de Geografía y Estadística –órgano constitucional autónomo– y la ASF –órgano desconcentrado de la Cámara de Diputados con amplia autonomía– que tiene como finalidad el fortalecimiento del ejercicio del derecho a saber de lo público de la ciudadanía para potencializar la rendición de cuentas por la vía de la garantía de los derechos ARCO y la transparencia y la protección de datos personales.

El SNTAIP debe contar con cuatro subsistemas en plataformas electrónicas, a saber, solicitudes de acceso a la información, gestión de medios de impugnación, portal de obligaciones de transparencia y comunicación entre los órganos garantes y los sujetos obligados. También hay que señalar que en los comités de transparencia en los sujetos obligados deben coordinarse los responsables del área de archivo, la titular de la unidad que tramita y recibe las solicitudes de información, los encargados de revisar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y el titular del órgano interno de control, que es la instancia en la que convergen los tres sistemas analizados en este trabajo.

Este andamiaje jurídico constitucional y su desarrollo legislativo programático son las bases para la coordinación en la fiscalización, el combate a la corrupción y la transparencia, cuya realización exige que las entidades públicas gubernamentales y no gubernamentales, así como los particulares que gestionan lo público adopten un enfoque multidisciplinario que incluya a las tecnologías de la información y comunicación (TIC) la gestión pública y el derecho.

Enfoque de las TICs y la Plataforma Digital Nacional (PDN)

La PDN constituye la herramienta tecnológica fundamental para el SNA y el SNF, ya que permite que exista una adecuada coordinación e intercambio de información entre las autoridades de los tres niveles de gobierno encargadas de prevenir, investigar y sancionar faltas administrativas y hechos de corrupción; así como, de fiscalizar y controlar el uso de los recursos públicos.

La PDN se integra por las bases de datos suficientes para que los dos tipos de autoridades a que se hizo referencia en el apartado anterior, las fiscalizadoras y las responsables del manejo de recursos económicos, compartan información e interactúen en tiempo real.

La PDN tiene dos tipos de accesos:

- **Acceso restringido:** al que solo podrán ingresar los servidores públicos que alimentarán los bases de datos de ambos tipos de autoridades, especialmente, aquellos encargados de fiscalizar, así como prevenir e investigar probables faltas administrativas o en general, servidores públicos relacionados con la operación de la PDN (mantenimiento, seguridad).
- **Acceso público:** la ciudadanía en general tendrá la posibilidad de conocer la información pública de las bases de datos de la PDN, además de que habrá una sección para que las personas hagan denuncias públicas sobre hechos de corrupción y/o faltas administrativas.

Para que sea una herramienta útil para la fiscalización y el combate a la corrupción se requiere que la PDN tenga al menos las características siguientes:

- **Programación eficiente** que consiste en que sea capaz almacenar, ordenar, sintetizar y distribuir adecuadamente el gran cúmulo de información que recibe de todas las autoridades involucradas.
- **Funcionamiento sencillo** que facilita que cualquier servidor público pueda operar con una capacitación básica, sin necesidad de que tenga conocimientos técnicos especializados.
- **Interfaz accesible** con el propósito que cualquier ciudadano pueda consultar la información pública de las bases de datos de forma abierta y directa.

La PDN está conformada, al menos, por las bases de datos siguientes:

- “Sistema de evolución patrimonial, de declaración de interés y constancia de presentación de declaración fiscal”. Es aquí donde los servidores públicos obligados deberán presentar los datos que corresponden a la declaración de situación patrimonial y de intereses, además de registrar la constancia que sobre la declaración anual de impuestos que la autoridad fiscal emite.

La información relacionada con esta base de datos podrá ser solicitada y utilizada por el Ministerio Público, los Tribunales o las autoridades judiciales cuando exista una investigación sobre un probable hecho de corrupción atribuible a servidores públicos.

La SFP y sus homólogas en las entidades federativas son las responsables de mantener actualizada esta base de datos, así como los órganos de control interno de los órganos que gozan de autonomía en la Constitución. La base informática fue el actual DECLARANET administrado por la SFP, que 2020 había sido modificado sustancialmente para permitir la interconexión e interoperabilidad entre las autoridades vinculadas con los tres sistemas.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), en su proyecto original, en la llamada ley 5 de 5, disponía que todos los datos de servidores públicos contenidos en sus declaraciones patrimoniales deberían ser públicos y que cualquier persona perteneciente a una empresa privada que contratara el gobierno tendría que hacer públicos todos sus datos.

Esta redacción fue aprobada en un primer momento y se envió por su publicación, sin embargo, el presidente de la República, ante la presión de los empresarios y las organizaciones de la sociedad civil, vetó dicha ley e hizo observaciones de tal suerte que el Congreso eliminó la obligación a los particulares que gestionan lo público respecto a la publicidad de su situación patrimonial.

En este contexto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ya había determinado que el derecho a la información pública no es un derecho irrestricto y ello implicaba que se debía garantizar a los servidores públicos la protección de sus datos personales, así como el respeto a su privacidad, pero matizó que esta protección procedía bajo otros criterios más abiertos al

escrutinio de la sociedad por la circunstancia de responsabilidad en que se encontraban por su pertenencia a la función pública.

Del 2017 al 2019, la aplicación de la obligación de hacer públicos los datos de los servidores públicos de sus declaraciones, quedó suspendida hasta que el Comité Coordinador del SNA emitió los lineamientos y estos fueron incorporados a la Plataforma para garantizar la protección de los datos personales y hacer accesible el cumplimiento de la obligación a quienes que, por la naturaleza del cargo o comisión, especialmente personas de baja jerarquía en el sector de educación, salud y seguridad, era complejo el formato de declaración patrimonial utilizado para los mandos medios y superiores de las entidades públicas. En agosto de 2023, había casi 1.53 millones de declaraciones de los tres niveles de gobierno.

- “Sistema de los servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas”. La PDN deberá incluir en esta base de datos los nombres y adscripción de los servidores públicos que intervengan en procedimientos para contrataciones públicas, tanto de quienes participen en la tramitación, atención o resolución para la adjudicación de un contrato como aquellos que lo hagan en el otorgamiento de una concesión, licencia, permiso o autorización y sus respectivas prórrogas.

Esta información estará disponible para cualquier persona, a través del portal de internet de la PDN y su grado interoperabilidad es avanzado con 50 entes públicos conectados en agosto de 2023.

- “Sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados” tiene como finalidad que las sanciones impuestas, en cualquier instancia de gobierno o ente público, se encuentren inscritas en una base de datos confiable que pueda ser consultada por cualquier autoridad que lo requiera.

Únicamente serán de acceso público aquellas sanciones impuestas por faltas administrativas graves que impliquen inhabilitación y el registro completo será consultado por cualquier ente público y será una limitante para ser contratado como servidor público.

- “Sistema de información y comunicación” del SNA y del SNF constituyen la herramienta digital que centralizará la información de fiscalización de todos los órganos integrantes de los sistemas, es decir, las autoridades federales,

estatales y municipales responsables de la auditoría gubernamental a las que se refiere el apartado anterior.²

Este sistema incluirá tanto los programas anuales de auditorías de los órganos de fiscalización de los tres órdenes de gobierno como los informes de resultados que deben hacerse públicos, así como la base de datos que permita el oportuno y adecuado intercambio de información entre los miembros del sistema. El acceso es restringido con relación a los datos confidenciales y abierto para consulta de la ciudadanía y entidades públicas no relacionadas directamente en el proceso de fiscalización.

- “Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción”, permite que cualquier ciudadano realice en línea denuncias por probables hechos de corrupción. El SIDEQ que administra la SFP es la base para su construcción y operará en forma paralela a la Plataforma de alertadores ciudadanos a que se refiere el programa de gobierno de la materia (2019-2024). Está en proceso de construcción en agosto de 2023.

En la página de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA) relacionada con las plataformas digitales, hay un avance en los sistemas de declaraciones, servidores públicos en contrataciones, declaraciones y contrataciones públicas con la información de la APF en el periodo 2015-2021, pero los datos de los poderes legislativo y judicial, las entidades públicas no subordinadas al Ejecutivo Federal, las entidades fedrativas, municipios y demarcaciones territoriales son mínimos.

En la sesión ordinaria de enero del 2023 del Comité Coordinador, se informó el seguimiento a la recomendación no vinculatoria a los sujetos coordinados en torno a la PND, en el que destacan el rechazo de la Fiscalía General de la República y el Banco de México a incorporarse por razones de ciberseguridad. Por ese mismo motivo, el Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI) condicionó su integración.

En la página electrónica de la SESNA, en específico, en la sección relacionada con la vinculación con las funciones de fiscalización en los tres niveles de gobierno, en agosto de 2023, se informaba que la base de datos para el registro de los datos generados por los integrantes del SNF, la concentración de los mismos y la consecuente consulta central o

² En agosto de 2023, este sistema, se reportaba en construcción.

regional estaba en construcción y sus lineamientos y diseño en proceso de autorización por el comité rector mismo.

En el informe del SESNA 2022, se consignó el avance en la estandarización, integración de la información y la interconexión de los sistemas cuatro de los seis que establece la ley. En abril junio de 2023, en el tablero que muestra las entidades federativas interconectadas en los sistemas en tres categorías (normatividad, capital humano y proceso de interconexión) la SESNA reportaba que seis habían concluido el proceso y 11 no lo habían iniciado. Las consultas a los sistemas de la PND ascienden a un poco más de 116 mil personas en un año.

Hay que señalar que la interconexión en el ámbito federal está rezagada y muestra de ello es que en la primera sesión ordinaria del 2022 Comité Coordinador del SNA tuvo que emitir una recomendación no vinculante para interconectarse con la PND, destinada a los Órganos Constitucionales Autónomos (OCA) y a los Poderes Legislativo y Judicial, para conminarlos a compartir su información. Dicha recomendación ha sido objeto de un informe de seguimiento cuyos resultados se han referenciado con anterioridad.

Enfoque de la gestión pública

Durante las últimas cuatro décadas, la Administración Pública ha experimentado una transformación radical que obedece a diversos factores, como la globalización, la manera en que el Estado ha evolucionado, las crisis en torno a la gestión pública ocurridas a finales del siglo XX así como su renovación, una regionalización que se intensifica ocasionando fragmentaciones en las cadenas de valor, el impulso de nuevos tipos de contrataciones, *nearshoring*, como consecuencia de la pandemia del covid-19, así como la aparición de nuevos constructos sociales que exigen e impulsan la transparencia y el acceso a la información, el gobierno abierto y una activa participación ciudadana. Rendición de cuentas y gestiones efectivas, desarrollo y adopción de nuevas tecnologías, así como la creación y establecimiento de políticas públicas que concreten lo anterior con credibilidad, confianza, certeza y por supuesto, erradicando la corrupción.

Las administraciones públicas solo cumplen con su misión constitucional cuando tienen y ejercen de manera efectiva su autonomía técnica, la cual mantienen apeguándose –según sea el caso– a los principios de economía, eficiencia, honradez, transparencia y

certidumbre, especialmente hacia ciertos sectores –los poderosos– tanto los que triunfan en las elecciones como aquellos que se enriquecen y acumulan beneficios. La autonomía de las administraciones públicas no es monolítica y se expresa parcializada por competencias y procesos.

La autonomía necesaria para la mejora administrativa es aquella que reconoce que los órganos de gobierno, directivos, normativos, fiscalizadores y operativos deben ejercer sus atribuciones con base en criterios objetivos y con la guía de indicadores de desempeño verificables por instancias profesionalizadas.

Es un requisito que las personas administradoras públicas o los particulares que gestionan lo público, se comprometan con el desarrollo y el bienestar social en dos ámbitos:

- a) Cumplir con la misión y propósitos de la dependencia u organización para la cual aportan su capacidad, tiempo y servicios profesionales, y
- b) Ser protagonista del proceso que conlleve a superar la desigualdad social en nuestra sociedad.

Estos son los principales parámetros para medir el desvío del poder y la corrupción de una organización en su conjunto y, es parte fundamental de la rendición de cuentas, así como de los procesos de legitimidad de los gobiernos.

En ese sentido, la gestión pública tiene que ser objetiva, y además, requiere del compromiso de quienes participan en ella y, deben contemplar una serie de características actitudinales, como conducirse con excelencia, ejercer lealtad a las instituciones y comportarse con apego a los derechos humanos; tener vocación de servicio, ser incluyentes y dispuestos a la participación. Cuando esto no sucede, se abren fisuras que dan lugar a malas prácticas que comprometen el cumplimiento de los objetivos del desarrollo sostenible, centrados principalmente en erradicar la pobreza en todas sus dimensiones afectando con ello el desarrollo nacional.

La corrupción es uno de los principales obstáculos para el logro de los mismos y la fiscalización es un elemento de disuasión primordial para evitar el desvío de recursos. La homologación de los criterios de auditoría gubernamental son un factor para identificar conductas inadecuadas o malas prácticas en forma más eficiente y con ello se reduce la eventualidad impunidad en caso de la comisión de responsabilidades administrativas.

Un buen gobierno, cuyo eje debe ser la persona humana, difícilmente prospera en un régimen autoritario que menosprecie a los servidores públicos y no invierte en su profesionalización. De ahí que uno de los mayores retos es consolidar un aparato administrativo estatal, en los tres niveles de gobierno, que se adapte con rapidez a los cambios sociales y económicos constantes e imprevisibles a través del diagnóstico oportuno y la implementación de políticas públicas informadas.

En este contexto, una fuente de corrupción es la renuncia a la autonomía técnica propia de la administración pública, lo que es especialmente sensible en las áreas de fiscalización que, si están sometidas a las presiones del poder o de los intereses económicos, se confunden con la persecución política y su credibilidad se deteriora en perjuicio de la rendición de cuentas. Cuando hay una actitud equivocada de las personas servidoras públicas que privilegia la obediencia ciega al superior jerárquico o la reproducción acrítica de rutinas burocráticas, entonces, se excluye a la mejora administrativa como estrategia de la gestión pública y se reduce a una formalidad hueca la presentación, la revisión y reporte de resultados de la cuenta pública.

Desde un enfoque sistemático de la gestión pública hay que evitar las prácticas pirrotécnicas de la política anticorrupción. Por ejemplo, en 2012 el señalado por actos de corrupción era Marcelo Ebrard por la deficiente construcción de la línea 12 del Metro en la Ciudad de México, acusado por Mancera, quien en 2019 era el perseguido y después del trágico accidente de abril del 2020 los señalados en la opinión pública como responsables eran nuevamente Marcelo Ebrard y la Jefa de Gobierno Claudia Sheinbaum. Este es un caso muy conocido en el que los papeles, acusador-acusado, cambiaron por cuestiones propias de las confrontaciones políticas, que suelen tener un sustento jurídico administrativo endeble y exhibe ante la opinión pública a las autoridades fiscalizadoras que intervienen con costo a su credibilidad.

En este tenor, la mejor forma de evitar la impunidad es la prevención de la desviación con base en la mejora administrativa, la profesionalización y la participación ciudadana. También la disuasión que implica la auditoría gubernamental contribuye a prevenir la corrupción.

Enfoque jurídico en la fiscalización y en el combate a la corrupción

Bajo el dogma del derecho público consistente en que la autoridad está sometida en su actuación a una norma previa, la fiscalización tiene dos aspectos:

- a) Todas las entidades públicas deben cumplir con sus atribuciones con base a una ley que les otorgue la competencia, sin excederla o dejarla de ejercer, y
- b) La verificación del cumplimiento de la norma previa por las entidades públicas en sus dimensiones de la acción y omisión es la esencia de la fiscalización.

El enfoque jurídico de la auditoría gubernamental hace énfasis en las formalidades que deben cumplirse para que la actuación de las autoridades sea válida y en las competencias de los órganos, su alcance y efectos de sus observaciones como fuente de responsabilidades de los servidores públicos.

En ese sentido, toda fiscalización comienza con la revisión y fijación del orden jurídico que rige la actuación del ente auditado, que es el parámetro básico, no suficiente, para la determinación de la opinión sobre la corrección de la misma o la identificación de conductas indebidas o actos de corrupción.

El primer aspecto es objetivo en la medida que se plasma en un documento normativo, que contiene obligaciones y deberes positivizados en razón a que son emitidos por una autoridad competente, en forma de ley o acto administrativo de carácter general, y justifican la existencia de la entidad pública fiscalizada.

El segundo aspecto es un proceso más complejo que conlleva a un análisis de la discrecionalidad de la entidad pública fiscalizada, especialmente su ejercicio razonado, proporcional y consistente, toda vez que implica determinar si su actuación se hizo dentro del marco normativo previo, considerando los alcances del mismo y sus efectos.

Hay que señalar que la operación jurídica de quien es responsable de cumplir con una atribución específica –proporcionar salud, promover la democracia, proteger el medio ambiente, entre otras– tiene un enfoque que privilegia de eficacia y la eficiencia para que haya más resultados y difiera de aquel que lleva a cabo la fiscalización, que tiene por objeto identificar excesos o defectos de la actuación con base en una hipótesis normativa.

Esta discrepancia de visiones del administrador con respecto al auditor y la diversidad de materias que abarca la gestión pública exige que haya criterios homologados –ciertos

y congruentes— de la forma y alcance en que se llevará a cabo la fiscalización para prevenir que haya desviaciones en los procesos de verificación del cumplimiento de las obligaciones administrativas.

La falta de uniformidad en los criterios inhibe la actuación espontánea y oportuna y somete a los servidores públicos a procesos de investigación y responsabilidades injustificados, cuando estos se inician con base en apreciaciones aisladas del auditor, sin que se sustenten en un marco compartido y conocido de principios, procedimientos y buenas prácticas.

Por tal motivo, como parte de la modernización administrativa, los órganos fiscalizadores han ido adoptado modelos y normas generales de auditoría pública, como la Guía General de Auditoría Pública 2000, el Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales para la realización de auditorías, revisiones y vistas de inspección (2010, 2017, 2020 y 2022),⁵ la Guía General de Auditoría Pública 2018,⁴ las normas profesionales del SNF,⁵ entre otros. Además, en el ámbito de la APF, los reglamentos internos de la secretaría responsable de la verificación del cumplimiento de las obligaciones y deberes administrativos de las dependencias y entidades se ha ido adecuando (ver SECOGEF, SECODAM y SFP).⁶

Hay que señalar que la SFP emitió el Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales para la realización del proceso de fiscalización (SFP, 5 de noviembre de 2020). Mediante este Acuerdo la dependencia se arrogó facultades que la ley no le otorga como es la verificación de la aplicación de las participaciones federales por las entidades federativas, que es atribución de la ASF. La mención a esta inconsistencia jurídica muestra la complejidad creciente de la gestión pública con traslapes de competencias, especialmente cuando se involucra dos o más instancias de gobierno, y la importancia de que los órganos fiscalizadores se ciñan a su competencia, so pena de incurrir en responsabilidad o que sus actuaciones sean declaradas nulas.

⁵ Para pronta referencia, se consigna la página donde puede consultarse dicho Acuerdo. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/540941/55445_MAAG_Auditoria_231017.pdf

⁴ Esta guía es aplicable al trabajo de auditoría pública que realiza el personal de la Unidad de Auditoría Gubernamental y de Auditoría Interna de los Órganos Internos de Control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. En este caso, los ordenamientos legales corresponden a los vigentes a diciembre de 2017. <https://www.gob.mx/sfp/documentos/guia-general-de-auditoria-publica-marzo-2018>

⁵ El documento que consigna las Normas Profesionales del SNF puede consultarse en la siguiente página. <http://www.sefisver.gob.mx/archivos/2017/normasprofesionales.pdf>

⁶ Se comparte el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, Publicado en el DOF: 16-04-2020, por ser la secretaría responsable del ámbito de la APF. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591705&fecha=16/04/2020#gsc.tab=0.

En los últimos años ha sido una constante la pretensión de que los procesos, trámites y servicios sean eficaces en el ejercicio de la fiscalización de la SFP mediante su homologación hacia dentro de la APF y esa búsqueda se expandió al sector público con la creación de los SNA y SNF.

El enfoque jurídico formal en la fiscalización y, por ende, del combate a la corrupción permite identificar el parámetro de la actuación de las entidades públicas y los excesos en el ejercicio de las autoridades responsables de la fiscalización de los recursos. También hay riesgos de corrupción cuando el celo burocrático se desborda y los órganos de auditoría gubernamental, federales o estatales, invaden competencias para perseguir desviaciones en el manejo de recursos.

Los SNA y SNF privilegian la estrategia de coordinación y, aunque la SFP es uno de los ejes estructurales del combate a la corrupción y la fiscalización por su tamaño y complejidad, así como la experiencia en la evaluación de prácticas de auditoría, está debe coordinarse para que la fiscalización se lleve a cabo con apego al Estado de derecho.

La dependencia responsable del control interno en el Poder Ejecutivo es la SFP, quién tiene la encomienda de proponer, gestionar y convencer a los integrantes tanto del Comité Coordinador como del Comité Rector del Sistema Nacional Anticorrupción sobre la pertinencia de tener una estrategia conjunta con lineamientos homologados para la fiscalización y verificación del gasto público en las tres instancias de gobierno.

El menosprecio al enfoque jurídico de la fiscalización y el combate a la corrupción pudiera ocasionar la invalidez de los resultados de las auditorías gubernamentales y la consecuente imposibilidad de sancionar a un infractor, lo que se refleja en un aumento del índice de impunidad.

Enfoque político de la fiscalización y el combate a la corrupción en el Gobierno 2018-2024

En 2019 escribí la siguiente idea: “Los liberales y los anarquistas se identifican en un supuesto básico de sus propuestas políticas: el gobierno es malo (corrupto) por naturaleza, es decir, el desarrollo social justo solo es posible en una sociedad en que no haya autoridad o esta sea mínima, casi inexistente. La libertad del individuo es el valor más

alto para estas formas de pensamiento” (Matute, 2019) y el interés público pasa a un segundo plano.

Bajo esta racionalidad, la fiscalización se debiera reducir al mínimo indispensable en la medida que el volumen de las estructuras y procesos auditable sería significativamente menor y las materias de orden público en las que intervendría el Estado tenderían a disminuir. Sin embargo, los liberales y anarquistas...

[...] difieren en el peso que le otorgan a la igualdad. Los primeros defienden que la igualdad formal y de oportunidades es suficiente para construir sociedades justas, en cambio, los segundos consideran a la propiedad privada como la base de la injusticia y, entonces, la vía única de conseguir la igualdad material entre los seres humanos es la abolición de la exigencia de excluir a los demás de lo mío o la mitigación de sus efectos que producen desigualdad social. (Matute, 2019)

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024 pretende que haya más igualdad social y la libertad de los individuos pasa a un segundo plano. Incluso la disparidad de ingresos y reparto de la riqueza es el origen de una desigualdad crónica que es la razón que haya una corrupción estructural, solo superable con una transformación de fondo de los procesos de producción capitalista.

En esta lógica gubernamental, la fiscalización debe asumir un alcance que vaya más allá de la formalidad del derecho y convertirse en un instrumento vindicatorio del pueblo, que no esté sujeto a los controles administrativos y judiciales propios de un Estado democrático de derecho.

Desde esta perspectiva ideológica la discrecionalidad que otorgan las autonomías constitucionales en el ejercicio de la función pública y la consecuente necesidad de coordinación entre estas, son condiciones que favorecen a la mala gestión de lo público, en la medida que crean espacios no controlados por la mayoría política representada por el Poder Ejecutivo y que obstaculizan su proyecto de Nación.

Bajo una perspectiva gobiernista, como la contenida en el plan mencionado, cualquier organización pública autónoma (burocracia) o privada (ONG), que recibe recursos presupuestales para hacer cualquier labor es corrupta o, en el mejor de los supuestos, corruptible. Esta concepción de la gestión pública es ajena a la construcción institucional reciente basada en los SNA, SNF y SNTAIP.

Por el contrario, si partimos de la premisa que el gobierno se integra en un modelo de gobernanza democrática en la que es la instancia más importante, pero no única, que con base en el consenso y la cooperación de varios actores estatales y públicos favorece la unidad de decisión y acción en una sociedad, para una mejor distribución de sus recursos entre los individuos y comunidades, entonces, la conclusión sería que la mejor vía para relegitimar a las organizaciones públicas y combatir la corrupción es la creación y consolidación de una red de entidades fiscalizadoras coordinadas. En esta lógica se inscribe el SNF.

El gobierno debe plantearse objetivos y metas precisas y alcanzables con base en diagnósticos de la disponibilidad real de recursos y existencia de rezagos identificada con la técnica de políticas públicas. Estos procesos se fortalecen con la auditoría gubernamental, cuando sus hallazgos son insumos para las entidades fiscalizadas y se genera un círculo virtuoso de mejora administrativa.

Complejidad de los SNF y SNA

La LGSNA establece las bases de coordinación entre las diversas instancias de gobierno y distribuye las competencias entre estas, por lo tanto, regula y crea los órganos del Estado vinculados con los SNF y SNA.

El objetivo de la Ley es la prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas, la emisión de políticas integrales en el combate de la misma, las directrices básicas de coordinación, la organización y funcionamiento del sistema, la integración y bases de operación del CPC, las bases de promoción, fomento y difusión de la cultura de integridad, la regulación de la eticidad del servicio público y las bases mínimas para la automatización de los procesos de actualización de información relacionada con la materia, así como la homologación de los procesos de auditoría gubernamental.

Los SNF y SNA, en su esencia, son órganos intermedios (aquel integrado por entes que se coordinan para conseguir un propósito común) en el que participan el Comité Coordinador, el CPC, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y los sistemas locales, que concurrirán a través de sus representantes, las instancias federales y locales que llevan a cabo las auditorías gubernamentales dentro y fuera de las administraciones públicas.

El esquema de fiscalización y combate a la corrupción lo conforman dos sistemas más:

- a) El SNF que es el conjunto de sistemas locales y el nacional de fiscalización, integrado por la ASF, la SFP, las entidades de fiscalización superiores locales y las instancias homólogas encargadas del control interno de las entidades federativas, y
- b) El SNA que se conforma con la totalidad de los órganos federales, estatales y municipales vinculados con la rendición de cuentas, la transparencia, la mejora administrativa, las responsabilidades administrativas, la fiscalización y la auditoría gubernamental.

Por su parte, en el SNA, el Comité Coordinador se integra por siete órganos del Estado: la SFP, la ASF, el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) la Fiscalía Especializada para el Combate a la Corrupción, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y un representante del nuevo CPC, que lo presidirá. Hay que destacar que dos de sus miembros son los órganos de la auditoría gubernamental de la APF, que es la estructura más extendida territorialmente y con más recursos de los gestores de lo público.

El Comité de Participación estará integrado por personas designadas por el Senado de la República, de entre aquellas que hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. Los procesos para la selección de los integrantes son complejos, abiertos y con la participación de las instituciones de educación superior.

La SESNA, que es un órgano nuevo creado en la LGSNA, es un organismo descentralizado, auxiliar del Comité Coordinador, perteneciente a la APF, que será auditado por un órgano interno de control limitado en sus atribuciones, cuyo titular será designado por la SFP.

El órgano de gobierno de la mencionada Secretaría estará integrado por los miembros del Comité Coordinador del Sistema y presidido por el presidente del CPC. Además, contará con una Comisión Ejecutiva y un Secretario Técnico designado por el órgano de gobierno, quien será el director del organismo descentralizado no sectorizado. Los procesos de nombramiento y remoción garantizan la autonomía de la gestión y, las facultades la operatividad del SNA.

Todo lo anterior, significa que el sistema en su conjunto coordinará a más de 100 instituciones de diversas instancias, con pertenencia a los distintos poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como órganos autónomos constitucionales.

La estructura organizacional de los SNF y SNA incorpora una multiplicidad de visiones y disciplinas.

Enumeraré algunas y las presentaré como dilemas o posturas confrontadas, aunque en la realidad suelen ser complementarias.

- Autoridades centrales y descentralizadas regionalmente en tres instancias de gobierno: federación, entidades federativas y municipios y demarcaciones territoriales.
- Entes públicos gubernamentales y no gubernamentales.
- Entidades estatales y organizaciones de la sociedad civil.
- Operadores jurídicos y administrativos.
- Ejecutores del gasto y revisores del mismo.
- Identificación de riesgos, prevención de desviaciones y sanción de conductas.
- Medios tradicionales de acción administrativa y tecnologías información y comunicación.

La reforma constitucional del 2015 en materia de combate a la corrupción fue un cambio institucional profundo que integró transversal, regional y funcionalmente a órganos de Estado disímbolos e incorporó la participación ciudadana en espacios organizacionales estratégicos.

La conformación de la SESNA, con la naturaleza de organismo descentralizado no sectorizado, demuestra la novedad y complejidad del mismo.

Hay que señalar la existencia de cuestionamientos implícitos sobre la funcionalidad del esquema descrito, contenidos en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad y de la Mejora de la Gestión Pública 2019-2024; esta visión considera que la prevalencia de los índices de corrupción y su aumento en el periodo 2015-2018, es producto de la alta descentralización e importancia de la coordinación de los sistemas descritos y esto explica la propensión a la tolerancia de las prácticas corruptas y la simulación de la fiscalización.

Con base en el análisis de los enfoques de gestión pública, jurídico y político, así como el desarrollo tecnológico que facilita la descentralización regulada centralmente como se mostró en el enfoque de las TIC, conviene plantearnos las preguntas siguientes:

- a) ¿Se requiere una nueva reforma que modifique radicalmente el modelo descentralizado y lo convierta en uno centralista?
- b) ¿El combate a la corrupción es una cuestión de voluntad política y no de institucionalización de la fiscalización?

Las hipótesis que planteo son las siguientes:

- a) El modelo descentralizado crea un ambiente propicio para el desarrollo de los enfoques multidisciplinarios que favorece a una rendición de cuentas más integral y permite la elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas de fiscalización y rendición de cuentas más efectivas.
- b) El modelo centralista reduce el informe de resultados al enfoque político y su evaluación positiva o negativa, fija la visión de la mayoría expresada en el gobierno en turno.

En 2019-2022, padecemos el retorno al esquema presidencialista de 1982 en el que la SECOGEF, hoy Secretaría de la Función Pública, promovía la renovación moral como un brazo del Poder Ejecutivo, sin que hubiera autonomías constitucionales efectivas que limitarían las acciones y apreciaciones de la mayoría política.

Esta propuesta centralizadora desconoce la realidad actual en la que existe un sector público ampliado en la que el gobierno es un actor principal en una red extensa de entidades públicas, pero no hegemónico, y en el que son participantes activos los Poderes Legislativo y Judicial, así como los órganos autónomos constitucionales.

El esquema que incluya a el SNF, SNA y SNTAIP es complejo, y lo es así por la manera en que se ha organizado lo público en las últimas tres décadas.

Dar marcha atrás al trabajo de ocho años (2015-2023) puede resultar contraproducente y, adoptar el modelo centralista se vislumbra poco eficiente ante la diversidad de funciones de las entidades públicas autónomas; sin embargo, hay que estar atentos, ya que, en momentos de cambio, como los que nos está tocando vivir, propician que todo puede suceder aun cuando no necesariamente sea lo mejor ni lo más propicio para una buena administración.

Conclusiones

El análisis multidimensional de la fiscalización como instrumento de la rendición de cuentas, permite identificar la importancia de la coordinación y la homologación de prácticas de auditoría gubernamental.

El diseño del modelo de rendición de cuentas con base en los SNF, SNA y SNTAIP, que es descentralizado y contribuye a la consolidación de un régimen de autonomías constitucionales, es un reflejo de la gobernanza democrática que se ha construido en las dos últimas décadas.

La complejidad de la interacción entre los sistemas responde a la necesidad de respetar la autonomía de gestión de los entes públicos no pertenecientes al Poder Ejecutivo y, simultáneamente, promover la homologación de principios, procedimientos y prácticas de la estrategia de mejora administrativa y las auditorías gubernamentales.

El Plan Nacional de Desarrollo 2018–2024 y el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad y de la Mejora de la Gestión Pública 2019-2024 proponen una estrategia centralizadora del combate a la corrupción, minimizan el papel de las instancias de coordinación para la mayor institucionalización de fiscalización y, por ende, dan mayor peso a la voluntad política como fuente de corrección de los desvíos de recursos públicos.

La visión del Gobierno sobre la estrategia de combate a la corrupción, que parte de la identificación de los órganos autónomos y la participación ciudadana como espacios de acción altamente corruptibles, es una de las causas que la PND todavía no logre la interconexión e interoperabilidad total.

El modelo descentralizado de rendición de cuentas y la multidimensionalidad del mismo ha permitido enlazar las estructuras de fiscalización, mejora administrativa y transparencia en un mismo propósito que es la prevención y combate de los actos de corrupción, lo que es un avance jurídico-político-administrativo notable.

Referencias

- Aguilar Villanueva, L. F. (1994). La reforma del Estado Mexicano. *Gestión y análisis de Políticas Públicas*, (1). <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i1.10>
- Betanzos Torres, E. O. (2017). Sociedad civil, anticorrupción y corresponsabilidad. En A. Romero Gudiño y L. A. Bolaños Cárdenas (coords.). *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas* (tomo 4, pp. 45-55). Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- Cantú J., Fuentes, B. y Merino, M. (2011). La fragmentación de los sistemas de gestión para la rendición de cuentas. En S. López Ayllón, M. Merino y L. Morales (coords.). *Hacia una Política de Rendición de Cuentas en México* (pp. 45-66). Auditoría Superior de la Federación http://www.asf.gob.mx/uploads/61_publicaciones_tecnicas/rre_imprenta.pdf
- Chávez Presa, J. A. (2000). *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*. Fondo de Cultura Económica, FCE, México.
- Domínguez García, N. (2015). Transparencia y rendición de cuentas: armonización de informes y estados financieros de la Federación, entidades federativas y municipios. El caso del Poder Ejecutivo Federal. En A. Romero Gudiño y L. A. Bolaños Cárdenas (coords.). *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas* (tomo 2, pp. 179-252). Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- Instituto Nacional de Administración Pública. (2015). Rendición de cuentas y combate a la corrupción. *Revista de Administración Pública 150, XLVIII*(1). https://inap.mx/wp-content/uploads/2020/09/INAP-RAP_150-2015.pdf
- Instituto Nacional de Administración Pública. (2015). Organismos Constitucionales Autónomos. *Revista de Administración Pública 158, L*(5). <https://inap.mx/wp-content/uploads/2020/08/rap158.pdf>
- Matute González, C. F. (2015). El Sistema Nacional Anticorrupción: una radiografía de la reforma constitucional en la materia. En A. Romero Gudiño y L. A. Bolaños Cárdenas (coords.). *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas* (tomo 2, pp. 365-382). Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. <https://portales.diputados.gob.mx/UEC/publicaciones/detalles/d50d74c1-5810-4c21-8a96-2d11d7a9775c>
- Matute González, C. F. (2017). La transparencia, un compromiso permanente. En A. Romero Gudiño y L. A. Bolaños Cárdenas (coords.). *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas* (tomo 4, pp. Cámara de Diputados. del Congreso de la Unión.

- Matute González, C. F. (2019). Gobierno y corrupción. *La Crónica de Hoy*, publicación digital. 1ero. de junio de 2019.
- Matute González, C. F. (2021). *El control interno en el Estado mexicano*. Tirant lo Blanch.
- Matute González, C. F. (2022). *La responsabilidad administrativa en el Estado mexicano*. Tirant lo Blanch.
- Mena, C. y Álvarez, T. (2017). Transparencia y rendición de cuentas: de herramientas de papel a verdaderas y eficaces vías para la generación de cultura y la construcción de un sistema de gobernanza en México. En A. Romero Gudiño y L. A. Bolaños Cárdenas (coords.). *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas* (tomo 4, pp. 611-625). Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- Muñoz, R. (2004). *Innovación gubernamental: el paradigma de buen gobierno en la administración del presidente Vicente Fox*. Fondo de Cultura Económica.
- Nosnik Ostrowiak, A. (2015). La Ética del Servicio Público ante la Reforma en materia de Anticorrupción. En A. Romero Gudiño y L. A. Bolaños Cárdenas (coords.). *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas* (tomo 2, pp. 455-456). Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. <https://portales.diputados.gob.mx/UEC/publicaciones/detalles/d50d74c1-5810-4c21-8a96-2d11d7a9775c>
- Peña, V. (2015). Hacia un Sistema Ampliado para la rendición de cuentas: Una propuesta desde la perspectiva de política pública. En A. Romero Gudiño y L. A. Bolaños Cárdenas (coords.). *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas* (tomo 2, pp. 457-486). Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. <https://portales.diputados.gob.mx/UEC/publicaciones/detalles/d50d74c1-5810-4c21-8a96-2d11d7a9775c>
- Rivas, L., Trujillo, M. y Lambarry, F. (2015). La gobernanza. Conceptos, tipos e indicadores internacionales: los retos para México. En A. Romero Gudiño y L. A. Bolaños Cárdenas (coords.). *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas* (tomo 2, pp. 575-598). Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. <https://portales.diputados.gob.mx/UEC/publicaciones/detalles/d50d74c1-5810-4c21-8a96-2d11d7a9775c>
- Rives, R. (2015). La rendición de cuentas en México. En A. Romero Gudiño y L. A. Bolaños Cárdenas (coords.). *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas* (tomo 2, pp. 599-650). Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. <https://portales.diputados.gob.mx/UEC/publicaciones/detalles/d50d74c1-5810-4c21-8a96-2d11d7a9775c>
- Romero Gudiño, A. (2015). *Visión integral del sistema de Combate a la Corrupción*. INACIPE, Instituto Nacional de Ciencias Penales/Anáhuac del Norte.

- Sodi, R. y Salgado, E. (2015). Rendición de cuentas y combate a la corrupción hacia un nuevo marco regulatorio. En A. Romero Gudiño y L. A. Bolaños Cárdenas (coords.). *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas* (tomo 2, pp. 43-68). Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. <https://portales.diputados.gob.mx/UEC/publicaciones/detalles/d50d74c1-5810-4c21-8a96-2d11d7a9775c>
- Uvalle, R. (2015). La relevancia contemporánea de la rendición de cuentas. Su necesidad en los marcos de la institucionalidad democrática. En A. Romero Gudiño y L. A. Bolaños Cárdenas (coords.). *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas* (tomo 2, pp. 727-776). Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México, 2015. <https://portales.diputados.gob.mx/UEC/publicaciones/detalles/d50d74c1-5810-4c21-8a96-2d11d7a9775c>
- Valls, S. y Matute, C. (2022). *Nuevo Derecho Administrativo*. 7ª edición, Editorial Porrúa.
- Villanueva, D. (2017). La rendición de cuentas y el Sistema Nacional de Fiscalización, una perspectiva desde el ámbito estatal. En A. Romero Gudiño y L. A. Bolaños Cárdenas (coords.). *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas* (tomo 4, pp. 107-150) Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- Villoria, M. M. (2000). *Ética pública y corrupción: Curso de ética administrativa*. Tecnos y Universidad Pompeu Fabra.

Referencias normativas

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. (2024). Última reforma publicada DOF 22-05-2024. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Ley General de Responsabilidades Administrativas [LGRA]. (s/f) – Iniciativa ciudadana-Senado de la República. http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/Iniciativa_LGR.pdf
- Ley General de Responsabilidades Administrativas [LGRA]. (2022). Última reforma publicada DOF 27-12-2022. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública [LGRAIP]. (2021). Última reforma publicada DOF 20-05-2021. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción [LGSNA]. (2021). Última reforma publicada DOF 20-05-2021. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA_200521.pdf

- Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. (2019). Publicado en DOF 12-07-2019. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0
- Plataforma Digital Nacional. (s/f). <https://www.plataformadigitalnacional.org/>
- Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad y de la Mejora de la Gestión Pública 2019-2024. (2019). Publicado en el DOF 30-08-2019. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5570984&fecha=30/08/2019#gsc.tab=0
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. (14 de julio de 2017). Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción da a conocer la obligación de presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses conforme a los artículos 52 y 53 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. DOF. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5582755&fecha=24/12/2019#gsc.tab=0
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. (2025). Primer informe de ejecución del programa de implementación de la Política Nacional Anticorrupción. <https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2025/04/Primer-Informe-de-ejecucion-del-PI-PNA-28.04.2025.pdf>
- Secretaría de la Función Pública. (2005). Tercer Informe de Labores 2002-2005.
- Secretaría de la Función Pública. (2005). *Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la Función Pública*. Colección editorial del Gobierno del cambio. Fondo de Cultura Económica.
- Secretaría de la Función Pública. (2020). Programa Sectorial de Función Pública 2020-2024. Publicado en el DOF 26/06/2020. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595678&fecha=26/06/2020#gsc.tab=0
- Secretaría de la Función Pública. (2020). Semana Internacional contra la Corrupción, SICC. <https://cpc.org.mx/event/semana-internacional-contra-la-corrupcion-sicc-2020secretaria-de-la-funcion-publica/>
- Secretaría de la Función Pública. (5 de noviembre de 2020). Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales para la realización del proceso de fiscalización. DOF. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5604501&fecha=05/11/2020.

Interacciones organizacionales en el Sistema Nacional de Fiscalización

David Villanueva Lomeli

SUMARIO: Introducción • Reflexiones sobre la definición de la fiscalización y los niveles de la misma • Una aproximación del andamiaje de la fiscalización en México • Marco teórico sobre interacciones organizacionales • Identificación y análisis de los elementos de la coordinación en las actividades de fiscalización en México • Conclusiones y consideraciones para el fortalecimiento de la fiscalización desde un enfoque interinstitucional.

Introducción

El uso de los recursos públicos en un contexto democrático, conduce a los gobiernos a rendirle cuentas a los ciudadanos, transparentando el origen y destino de los mismos. Lo anterior tiene sentido si se considera que la confianza de la ciudadanía se ve fortalecida no solo cuando puede beneficiarse a través de las políticas y programas públicos, sino también cuando puede tener certeza sobre el uso eficiente de dichos recursos a los que han contribuido, e incluso participar en las tareas de vigilancia.

Es en este sentido que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobó la *Resolución A/RES/66/209, Promoción de la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública mediante el fortalecimiento de las entidades fiscalizadoras superiores*, en 2011. En dicha resolución, se reconoce la función de las entidades fiscalizadoras superiores en la promoción de la rendición de cuentas, además del impulso a la eficiencia, la eficacia y la transparencia de la administración pública (ONU, 2012).

A pesar del papel y las responsabilidades que tienen las entidades de fiscalización y de los esfuerzos por estrechar los vínculos con los ciudadanos, la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) ha considerado que existe un deterioro en la confianza de los ciudadanos en las instituciones. Para poder

cumplir con su rol, sosteniéndose en la confianza ciudadana, las entidades fiscalizadoras, en el ámbito nacional y subnacional, requieren de un conjunto de condiciones normativas, organizacionales e instrumentales (OLACEFS, 2015). Es decir, se requiere de construir un sentido racional de la acción de fiscalización que responda al interés público.

Dada la relevancia de la fiscalización, la auditoría gubernamental, el control y la evaluación como instrumentos que materializan la rendición de cuentas y contribuyen a incrementar la confianza ciudadana, el presente documento tiene como objetivo hacer un análisis de la situación de las funciones y principales actividades de fiscalización en México, en el marco del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) y las interacciones de las organizaciones que lo conforman.

Para ello, en la primera sección se realiza una reflexión sobre la definición de la fiscalización y los niveles de la misma. En la segunda, se presenta una aproximación del andamiaje de la fiscalización en México, tomando como referente la normatividad aplicable en el ámbito nacional. En la tercera, se expone un marco teórico sobre interacciones organizacionales, con el fin de distinguir conceptualmente a la coordinación de la cooperación y de la colaboración. En la cuarta, se utiliza dicho marco teórico para identificar y analizar los elementos de la coordinación en las actividades de fiscalización en México, específicamente en el SNF. Finalmente, en la quinta sección se presentan las conclusiones y se plantean algunas consideraciones para fortalecer la fiscalización desde un enfoque interinstitucional.

Reflexiones sobre la definición de la fiscalización y los niveles de la misma

Las tareas de supervisión sobre el uso de los recursos públicos, es una de las actividades más importantes de todo gobierno. No obstante, si la supervisión se realiza como una tarea extremadamente técnica, instrumental y orientada a la atención de requerimientos de información o justificación de acciones, puede provocar un distanciamiento con la sociedad, restándole valor al trabajo realizado. Sin embargo, las tareas de fiscalización alcanzan importancia cuando adquieren interés público, y los resultados fortalecen al desempeño general de los gobiernos, así como el carácter democrático que tienen al llevar a cabo la supervisión y rendición de cuentas.

Para Luis F. Aguilar Villanueva, doctor en filosofía con especialidad en filosofía política, es necesario especificar en qué consiste la tarea de la rendición de cuentas, pues considera que es una obligación genérica que olvida la importancia de la oportunidad y de la calidad en la respuesta que ofrecen los gobiernos. Califica a la acción anterior como “rendición de cuentas no responsiva”, en contraste con la “rendición de cuentas responsiva” caracterizada por informar y responder con calidad, respeto y oportunidad (Ugalde, 2002, p. 16). Esta aclaración hace evidente una dimensión de la rendición de cuentas que se va profundizando con el paso del tiempo, esto es, la responsabilidad en el desempeño de los funcionarios dentro de las organizaciones gubernamentales y la relevancia de aquella encargada de supervisar al resto de ellas dentro de un gobierno democrático.

Lo anterior dirige la atención hacia la necesidad de generar mecanismos de control y fiscalización democráticos para supervisar los actos de gobierno que vayan más allá del simple cumplimiento burocrático de entregar información (Ugalde, 2002, p. 16).

En ese sentido podemos sostener que la fiscalización consiste en “inspeccionar a personas, entidades o actividades para comprobar si pagan impuestos; también comprende el examen, control o crítica de las acciones de terceros” (Zeind, 2023, pp. 368-369). Lo anterior se complementa con la conceptualización que la Real Academia Española (RAE) hace sobre el término fiscalizar, y lo señala como: “criticar o traer a juicio las acciones u obras de alguien”.

Por otra parte, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) establece, en su artículo 2° que:

La fiscalización de la Cuenta Pública comprende:

- I. La fiscalización de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas para comprobar el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, y demás disposiciones legales aplicables, en cuanto a los ingresos y gastos públicos, así como la deuda pública, incluyendo la revisión del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables, y
- II. La práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas federales. (LFRCF, 2021, art. 2)

En el marco de este ensayo, el término de fiscalización pública se entiende y se dimensiona en la parte teórica como un mecanismo necesario para la rendición de cuentas, y en la práctica, como la necesidad de llevar a cabo procesos específicos de auditoría, control y evaluación, para verificar las acciones de las organizaciones y personas que hacen uso de los recursos públicos.

Para materializar la rendición de cuentas, un mecanismo es la fiscalización de la mano de la auditoría gubernamental. En este sentido, cuando se menciona de forma abstracta que el Estado debe ser fiscalizado, se conceptualiza la obligación gubernamental o de su aparato administrativo, de dar cuenta sobre las políticas, programas, acciones y en general, de la administración, uso y destino de los recursos públicos. Lo anterior, aunado a la necesidad que tiene la población de conocer en qué y cómo se gastan dichos recursos.

Cabe puntualizar que en esta propuesta, se toma distancia del paradigma práctico que rige a la administración pública en México, que orienta a las y los servidores públicos, e incluso a la población en general, a realizar una abstracción lineal en el sentido que la fiscalización es solamente externa y el control es exclusivamente interno; al contrario, el planteamiento es que la fiscalización puede darse en ambos contextos de la rendición de cuentas, tomo como base la definición de la RAE.

Por la diversidad del origen y destino de los recursos públicos, la tarea de fiscalizar adopta características específicas según la naturaleza de dicho recursos así como el área gubernamental a la que son aplicados. Para Adam y Becerril (1986) en términos generales la fiscalización en México se lleva a cabo en tres niveles distintos, que se refieren a la relación entre fiscalizador y ente fiscalizado:

1. La fiscalización del Poder Legislativo al Ejecutivo
2. La fiscalización dentro del Poder Ejecutivo
3. La fiscalización que practica el Poder Ejecutivo sobre los sujetos obligados

El primer nivel que identifican Adam y Becerril (1986) hace referencia a las obligaciones, facultades y atribuciones que llevaba a cabo el órgano técnico de la H. Cámara de Diputados, que tuvo por nombre Contaduría Mayor de Hacienda y que, desde la reforma constitucional del 2000, adoptó el nombre actual de Auditoría Superior de la Federación (ASF).

El segundo nivel se refiere a la fiscalización que lleva a cabo el Poder Ejecutivo a través de la antigua Contraloría General de la Federación, luego llamada Secretaría de

Contraloría y Desarrollo Administrativo, la cual, a raíz de la aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública en el año 2003, se transformó en la actual Secretaría de la Función Pública (SFP).

El tercer nivel hace alusión a las obligaciones de los contribuyentes y sujetos obligados para el pago de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y aportaciones a la seguridad social y que se encarga de vigilar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por otro lado, Domínguez García (2017) propone otra clasificación, con cinco niveles, a partir de las definiciones de auditoría y de fiscalización establecidas en el artículo 4 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF), que a la letra señala:

II. Auditorías: proceso sistemático en el que de manera objetiva se obtiene y se evalúa evidencia para determinar si las acciones llevadas a cabo por los entes sujetos a revisión se realizaron de conformidad con la normatividad establecida o con base en principios que aseguren una gestión pública adecuada.

XVI. Fiscalización superior: la revisión que realiza la Auditoría Superior de la Federación. (LFRCF, 2021, art. 4)

En esta propuesta, Domínguez García (2017) establece el binomio: auditoría gubernamental-fiscalización, e identifica como primer nivel a la “auditoría interna” y que es aplicable a los órganos internos de control, OIC, de los entes públicos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y de los órganos autónomos. Considera a la auditoría interna, como una labor de fiscalización previa que constituye una herramienta preventiva fundamental para el buen uso de los recursos públicos.

El segundo nivel que identifica se refiere a la “auditoría externa” la cual corresponde a las auditorías que realizan entidades externas, como despachos o firmas independientes, registradas y designadas por la SFP y cuyo objetivo es emitir una opinión técnica sobre la información contable y presupuestaria del ente público revisado (Domínguez, 2017, p. 373). Este tipo de auditorías solo se llevan a cabo al interior del Poder Ejecutivo, en coordinación con las entidades paraestatales.

El tercer nivel se refiere a la evaluación y control de la gestión gubernamental, que consiste en la designación de delegados y subdelegados de la SFP asignados a las distintas dependencias públicas, “incluidos sus órganos administrativos desconcentrados y a los

comisarios públicos ante los órganos de gobierno o de vigilancia de las entidades paraestatales” (Domínguez, 2017, p. 377). Estos delegados de la SFP tienen la finalidad de mejorar el desarrollo del sistema de control interno y la evaluación de la gestión gubernamental.

El cuarto nivel es la auditoría interna gubernamental. Se refiere a lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) donde claramente señala que es la SFP a quien le corresponde atender la investigación y sanción de las faltas administrativas:

XVI. Llevar y normar el registro de servidores públicos de la Administración Pública Federal, recibir y registrar las declaraciones patrimoniales y de intereses que deban presentar, así como verificar su contenido mediante las investigaciones que resulten pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables (...). (LOAPF, 2023, art. 37)

El quinto nivel corresponde a la fiscalización superior, que se refiere a la acción fiscalizadora que lleva a cabo la ASF, la cual está sustentada en el artículo 2° y la fracción XVI del artículo 4to. de la LFRCF, arriba señalados y en los que se define a la fiscalización superior como “la revisión que realiza la Auditoría Superior de la Federación, en los términos constitucionales y de esta ley” (LFRCF, 2021).

De lo anterior, es posible notar que la propuesta de Adam y Becerril (1986) contribuye a entender el papel de la fiscalización en las tareas del Estado mexicano, mientras que la clasificación propuesta por Domínguez García (2017) facilita identificar espacios de la administración pública en los que la acción fiscalizadora es posible conforme a la normatividad aplicable.

Para este ensayo, se ha optado por una división general entre Control Interno y el Control Externo. El primero, tomando como base el binomio auditoría gubernamental-fiscalización, que se refiere a la función que la SFP y los OIC de los Organismos Constitucionalmente Autónomos y las entidades federativas, llevan a cabo; y al Control Externo, utilizando el mismo binomio de auditoría gubernamental-fiscalización, pero destacando las funciones y tareas de fiscalización superior de la ASF y de las entidades fiscalizadoras de los Congresos Locales, para lo cual, se realiza una identificación de los elementos involucrados en la fiscalización nacional.

Esta idea se alinea con lo dispuesto en la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización (Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores [INTOSAI], 2017) cuyo propósito principal fue defender la independencia en la auditoría de la Administración Pública, reconociendo que tal independencia deberá estar sancionada por la legislación correspondiente. En esta declaración se señala que el control de la administración pública puede ser interno o externo según los siguientes criterios básicos organizacionales:

Los órganos de control interno pueden establecerse en el seno de los diferentes departamentos e instituciones; los órganos de control externo no pertenecen a la organización de la institución que debe ser controlada. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores son órganos de control externo (INTOSAI, 2017, p. 18).

Una aproximación del andamiaje de la fiscalización en México

En México, la fiscalización está mandatada desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y establece, entre otras disposiciones, que se deberán llevar a cabo diversas tareas de fiscalización. Para hacerlo, se han creado instituciones específicas en los tres órdenes de gobierno. Como punto de partida, se encuentra lo señalado en el artículo 74 de dicha normativa, donde se establece que son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación (...) (CPEUM, 2024, art. 74)

De igual forma, en el artículo 116 de la CPEUM, se mandata que el poder público se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial; y en ese mismo artículo, fracción II, sexto párrafo, se puntualiza lo siguiente:

Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad. (CPEUM, 2024, art. 116)

En este contexto, la función de fiscalización superior recae en el Poder Legislativo Federal y en las Legislaturas de los Estados. En el caso de la fiscalización en el ámbito federal, esta se materializa a través de la ASF mientras que en los Estados está a cargo de las Entidades de Fiscalización Locales; sin embargo, en el sistema de pesos y contrapesos de nuestro país, el poder Ejecutivo también cuenta con funciones de fiscalización. En la LOAPF, artículo 37, fracción IX, se establece que la SFP es responsable de:

IX. Fiscalizar directamente o a través de los órganos internos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, arrendamiento financiero, servicios y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal (...) (LOAPF, 2023, art. 37, fr. IX)

Es importante señalar que el alcance de este ensayo se enfoca al análisis de los fundamentos normativos que permitan analizar las interacciones organizacionales en materia de fiscalización; por ello, y con el propósito de delimitar lo concerniente a la temática de coordinación, la discusión se centrará en los sistemas que se ocupan de la materia, con énfasis en el SNF.

Para comprender la actual interacción de los actores encargados de la fiscalización, se requiere comprender el contexto de la primera década del siglo XXI. A pesar de la existencia de un orden jurídico, los trabajos de fiscalización eran ejecutados por cada institución sin que ello implicara una coordinación explícita o institucionalizada. Por lo anterior fue que surgió la iniciativa de integrar un sistema que permitiera crear un frente

común, en todos los órdenes de gobierno y desde todos los ámbitos de análisis, para mejorar la rendición de cuentas a nivel nacional (SNF, 2017). En este sentido, era urgente la adopción de acciones orientadas a mejorar la vinculación y coordinación de los órganos en materia de fiscalización ante la desvinculación que existía entre ellos, así como las diferencias en cuanto a marcos legales y metodologías. (SNF, 2017).

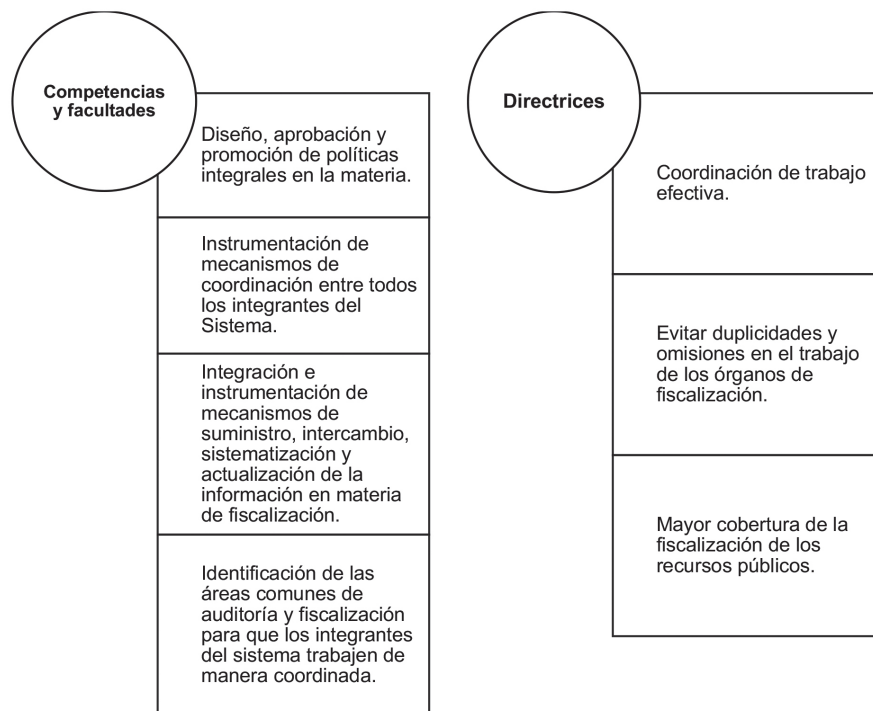
En febrero de 2010, durante la presentación del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008, ante la Cámara de Diputados, que se mencionó por primera vez la necesidad de establecer un Sistema Nacional de Fiscalización (SNF, 2017). Posteriormente, en octubre de 2012, el SNF, más como una figura de colaboración entre instituciones, elaboró su primer Plan Estratégico 2013-2017 aunque fue hasta 2015 que el SNF obtuvo reconocimiento legal dentro del marco del proceso legislativo y que daría origen al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) del cual forma parte. En este sentido, es relevante conocer ambos sistemas para comprender el contexto en que se lleva a cabo la coordinación de las tareas de fiscalización.

Por una parte, el SNF se define como el:

... conjunto de mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno, con el objetivo de maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en todo el país, con base en una visión estratégica, la aplicación de estándares profesionales similares, la creación de capacidades y el intercambio efectivo de información, sin incurrir en duplicidades u omisiones... (LGSNA, 2021, art. 5ero)

De acuerdo con el artículo 37 de la LGSNA, el SNF está integrado por la ASF; la SFP; las entidades de fiscalización superiores locales, y las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas. Como se puede observar, el diseño del SNF incluye las instancias de fiscalización tanto del Poder Legislativo como del Poder Ejecutivo, tanto en los órdenes federal como estatales. Las competencias, facultades y directrices del SNF se mandatan en los artículos 40, 45 y 46 de la LGSNA, entre las cuales destacan, en materia de coordinación, las siguientes:

Diagrama 1. Competencias, facultades y directrices del SNF



Fuente: Elaboración propia, con base en la LGSNA, DOF, 20-05-21.

A fin de dar cumplimiento al mandato de la LGSNA, el SNF se estructura en un Comité Rector y Cinco Grupos de Trabajo. El Comité Rector está integrado por la ASF y la SFP, quienes ocupan la presidencia de manera conjunta, además hay siete miembros rotatorios, conformados por representantes de las instituciones del ámbito estatal. Por su parte, los Grupos de Trabajo son los siguientes: Normas Profesionales, Trabajo Jurídico Consultivo, Control Interno, Contabilidad Gubernamental y, Participación Social en la Vigilancia del Gasto Público.

Es relevante tener presentes las iniciativas legislativas que dieron origen al SNA: la ausencia de acciones coordinadas entre las dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, los tres Poderes de la Unión y los tres órdenes de gobierno, dificultaban hacer frente a los altos índices de corrupción en el país, de ahí la urgencia por crear una política de Estado destinada a enfrentar este cáncer social (Cámara de Diputados, 2015)

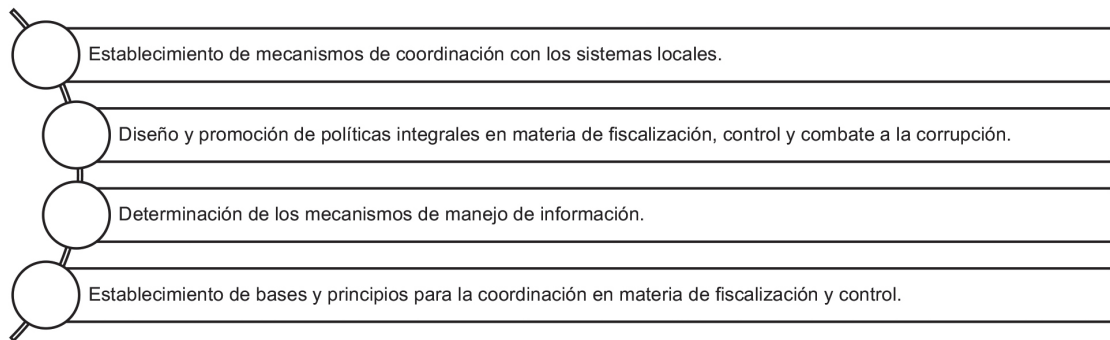
En este contexto se creó el SNA, y como lo señala el artículo 113 constitucional, es “la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos” (CPEUM, 2024).

El SNA está conformado por un Comité Coordinador, un Comité de Participación Ciudadana, el Comité Rector del SNF y los Sistemas Locales. Las entidades federativas cuentan con sus propios sistemas locales anticorrupción. De acuerdo con la LGSNA, el Comité Coordinador se integra...

[...] por un representante del Comité de Participación Ciudadana, el titular de la ASF, el titular de la Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción, el titular de la SFP, un representante del Consejo de la Judicatura Federal, el Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. (SFP, 2021)

Las actividades de dicho Comité están mandatadas desde el artículo 113 constitucional, las cuales se resumen de la siguiente manera:

Diagrama 2. Competencias del Comité Coordinador del SNA



Fuente: Elaboración propia, con base en la CPEUM, 2024, art. 113.

A partir del análisis del marco institucional del SNA, resulta importante destacar los siguientes puntos:

1. A pesar de la existencia de un marco normativo en materia de fiscalización, que distribuye competencias entre órganos internos y órganos externos de control, en 2010 se detectaron diversas problemáticas relacionadas con la fragmentación de la rendición de cuentas, así como rasgos relacionados con una posible desvinculación entre los procesos realizados por los órganos de fiscalización, además de diferencias en marcos legales, metodologías y modelos de auditoría, evaluación y control de la administración pública (Portal, 2011, pp. 5-6).
2. A fin de atender las citadas problemáticas, se implementaron mecanismos para que los organismos encargados de la fiscalización actuaran de manera coordinada. Ante ese contexto, se buscó que esos mecanismos converjan mediante la creación y operación del SNF y del SNA.
3. De manera general, la creación de los sistemas implica que sus integrantes, a través de la coordinación, eviten duplicidades y amplíen la cobertura de los trabajos de auditoría, intercambien información de manera sistematizada y compartan bases y principios en materia de fiscalización y control.

Sin embargo, la creación y reformas a la normatividad existente no significa que de manera automática se resuelva la problemática en materia de coordinación. Para aportar un marco de referencia destinado a comprender qué es la coordinación y contrastarlo con la existente en materia de fiscalización, a continuación se presenta un marco teórico con la definición de coordinación, cooperación y colaboración, así como los elementos de cada tipo de interrelación.

Marco teórico sobre interacciones organizacionales

La complejidad de los procesos, tareas y acciones relacionadas con la fiscalización de los recursos públicos requiere de la presencia de distintos actores institucionales realizando tareas específicas dentro de los ámbitos de su competencia, pero en áreas comunes o afines a las que conforman otras organizaciones del sector público. Esto hace que los

organismos fiscalizadores presten especial atención a las acciones que ocurren fuera de su propio organismo, lo que hace necesaria una coordinación de dichas acciones de fiscalización. En primera instancia, entre órganos internos y órganos externos de control, además de los entes fiscalizados o auditados, y según sea el caso, con otros actores formales que requieren de un trabajo conjunto entre organizaciones del sector público.

De acuerdo con el doctor Ernest R. Alexander (1995) una las definiciones más relevantes de “coordinación” fue hecha por Lindblom, quien la refiere como una relación sistemática entre decisiones, que incluyen resultados positivos de los participantes y la evasión de consecuencias negativas (Alexander, 1995, p. 330). Posteriormente, el propio doctor Alexander propuso una definición desde un enfoque organizacional:

La coordinación se define como una actividad deliberada emprendida por una organización o un sistema interorganizacional para concertar las decisiones y acciones de sus subunidades u organizaciones constituyentes. Dicha coordinación se manifiesta tanto en el proceso como en la estructura. Esta definición incluye la coordinación en cualquier nivel de la organización o sistema interorganizacional, desde las interacciones entre individuos hasta la estructura de redes interorganizacionales. (Alexander, 1995, p. 331)

En trabajos posteriores, este mismo autor ha reflexionado sobre los motivos por los que ocurre la Coordinación Interorganizacional (CIO) y propone una respuesta considerando tres escuelas importantes de la teoría de la organización: la teoría del intercambio, la teoría de la contingencia y la ecología organizacional (Alexander, 1995).

Sobre la teoría del intercambio, señala que el factor principal por el cual las organizaciones se establecen relaciones y orientan su comportamiento, es el intercambio de recursos (Alexander, 1995, p. 7) y con base en esta teoría, supone que la supervivencia es el incentivo principal para la colaboración de las organizaciones. La necesidad de supervivencia deriva de la escasez de recursos o su limitación para hacer uso de los mismos, por lo que el intercambio de recursos se convierte en una necesidad entre las organizaciones, especialmente con aquellas que se tienen relaciones de interdependencia mutua. Los intercambios pueden ser voluntarios, por dependencias de poder o por interacciones, que son el resultado de mandatos jurídico-políticos (Raelin, 1982, pp. 243-244).

La teoría de la contingencia se refiere a la adaptación de la organización al entorno, de la cual depende su supervivencia y éxito (Alexander, 1995). Las acciones que las organizaciones adoptan ante los cambios en el entorno se ven reflejadas en su estructura y estrategias, y estas últimas estarán determinadas por la situación a la que se enfrentan (Lawrence y Lorsch, 1967). La teoría de la contingencia sugiere que esta adaptación organizacional también puede ser incorporada por una decisión voluntaria por parte de la coordinación interorganizacional, como un ajuste respecto a las otras organizaciones que componen su ambiente (Alexander, 1995, p. 10).

Existe una relación entre la teoría del intercambio, la teoría de la contingencia y lo que puede considerarse como la siguiente fase de la contingencia, es decir, la ecología organizacional. Esta relación suele estar dada en una etapa de “madurez” o del ciclo de vida en la que se encuentra la organización. En este sentido, la dependencia de recursos se explica por la etapa de “infancia” de la organización, la cual, a medida que va madurando, va adquiriendo la necesidad de adaptarse a su entorno cambiante (Burns y Manet, 1984).

La teoría de la ecología organizacional explica estas adaptaciones al entorno de la organización haciendo una alegoría a las poblaciones biológicas y sus entornos (Alexander, 1995). Analiza a la población que conforma a las organizaciones y explica el éxito, fracaso y supervivencia de las organizaciones por su ajuste ambiental (Hannan y Freeman, 1989; Aldrich, 1979). Los tipos de relaciones que reconoce esta teoría surgen de la ecología biológica, y son: relaciones simbióticas y relaciones comensales (Alexander, 1995, p. 11) Ambos tipos de relaciones describen interacciones en las que se pueden beneficiar todos a la vez o pueden beneficiarse solo uno de ellos, es decir, describen interacciones entre organizaciones entre sí y con los entornos de sus recursos. Adicionalmente a las tres teorías arriba mencionadas, también es pertinente considerar la teoría de los costos de transacción como un insumo para explicar la coordinación interorganizacional. Esta teoría surge dentro de la disciplina de la economía y considera que la racionalidad es limitada, la información es costosa y existe el oportunismo (Alexander, 1995, p. 12). Desde este punto de vista, el surgimiento de estructuras jerárquicas en el mercado económico se debe a la necesidad de minimizar los costos de transacción. Dependiendo de qué tan altos sean los costos y el grado en que estas transacciones sean recurrentes o inciertas, dependerá qué tanto se modifican las relaciones contractuales clásicas del mercado:

En términos de la teoría de los costos de transacción, las formas de organización más complejas y jerárquicas son una forma de coordinación que se desarrolla para reducir los costos de transacción si éstos son demasiado altos cuando se trata de empresas aisladas o las agencias interactúan únicamente a través del ajuste mutuo. De manera similar, cuando el costo de coordinar acciones en jerarquías organizacionales complejas es muy alto, se desagregan y son sustituidas por formas de organización más similares a las del mercado. (Alexander, 1995, p. 14)

Por lo tanto, esta teoría explica la coordinación de las organizaciones como una necesidad frente a la complejidad de establecer acciones de una forma más estructurada que la teoría del intercambio, de la contingencia o la ecología organizacional.

Derivado de lo anterior, y considerando el contexto en el que se creó el SNF, su existencia se explica con la teoría del intercambio, ya que las organizaciones participantes se unen para intercambiar información en beneficio de los objetivos individuales de auditoría y fiscalización. En el caso del SNA, la teoría de la ecología organizacional explica mejor su surgimiento, debido a que las organizaciones participantes se asocian para responder a un ambiente con altos índices de corrupción. Por otro lado, las interacciones entre las organizaciones no solo adoptan la modalidad de coordinación, también existen otras formas como la cooperación y la colaboración.

Podemos definir la cooperación como “una interacción entre participantes con capacidades para lograr los objetivos de la organización pero que optaron por trabajar juntos, dentro de las estructuras y políticas existentes, para servir a los intereses individuales” (McNamara, 2012, p. 591). Esto evidencia que, a diferencia de la coordinación, la cooperación no requiere algún grado de formalización de la estructura en la que interactúan las organizaciones. Para la cooperación basta que los individuos de la organización encuentren el beneficio de trabajar juntos para lograr sus propios objetivos organizacionales.

Respecto de la colaboración, esta se define como “una interacción entre participantes que trabajan juntos para perseguir metas complejas basadas en intereses compartidos y una responsabilidad colectiva por tareas interconectadas que no pueden lograrse individualmente” (McNamara, 2012, p. 591). La principal característica que diferencia esta forma de interacción organizacional, respecto de la coordinación y la cooperación, es que “requiere relaciones, conexiones y recursos mucho más estrechos e incluso difuminar los límites entre las organizaciones” (Keast *et al.*, 2007, p. 19). En este sentido, se puede

afirmar que para la colaboración no solo son necesarios los acuerdos institucionalizados que emergen en la coordinación, sino además, son necesarios los acuerdos derivados de la necesidad de interactuar en tareas complejas que no siempre están precedidas por la institucionalización de acuerdos. Para Knoben y Oerlemans (2006) existe un elemento clave en la colaboración interorganizacional: la proximidad.

Para poder distinguir las diferencias entre una relación de cooperación, coordinación y colaboración, McNamara (2012) identifica diez elementos clave:

- 1) Diseño: estructura administrativa que apoya el esfuerzo colectivo.
- 2) Formalidad del acuerdo: en el que se determinan los roles y responsabilidades de cada organización participante.
- 3) Autonomía organizacional: se refiere a la independencia con la que las organizaciones participantes operan y si sus procedimientos y políticas se han adaptado a los objetivos del arreglo interorganizacional.
- 4) Personal clave: recursos humanos tanto de las organizaciones miembros como de la unidad colectiva que tiene la responsabilidad de implementar la asociación.
- 5) Intercambio de información: medida en que se produce y comunica la información necesaria para lograr el objetivo común.
- 6) Toma de decisiones: es la forma en que se logra el consenso.
- 7) Resolución de problemas: proceso para solucionar las situaciones adversas entre las organizaciones miembros, cuando surge un conflicto por el control territorial.
- 8) Asignación de recursos: medida de las contribuciones independientes de cada organización, así como los procedimientos que permiten la asociación mediante la puesta en común de los recursos que serán asignados por la unidad interorganizacional.
- 9) Pensamiento sistémico: se refiere a la medida en que se adopta un enfoque holístico para expandir e integrar los aspectos apropiados de un sistema.
- 10) Confianza: certeza entre los socios de que los acuerdos interorganizacionales se basan en el entendimiento mutuo y que todos los socios están trabajando hacia la acción colectiva. (McNamara, 2012, pp. 389-401)

Para facilitar la distinción entre interacciones de colaboración, cooperación y coordinación, en la siguiente tabla se señalan los elementos que las distinguen:

Tabla 1. Elementos que distinguen entre cooperación, coordinación y colaboración

Elemento	Cooperación	Coordinación	Colaboración
Diseño	Trabajar dentro de las estructuras organizativas existentes.	Control centralizado a través de estructuras jerárquicas.	Acuerdos de poder compartido.
Formalidad del acuerdo	Acuerdo informal.	Acuerdos formalizados.	Acuerdos informales y formales.
Autonomía organizacional	Totalmente autónomo; no se desarrollan políticas para regir el acuerdo colectivo.	Semiautónoma; las políticas para regir el acuerdo colectivo pueden ser desarrolladas por autoridades superiores.	No autónomo; las políticas que rigen el acuerdo colectivo son desarrolladas conjuntamente por los participantes.
Personal clave	La implementación de la asociación ocurre en los niveles más bajos; los líderes no están involucrados.	La implementación de la asociación se basa en una autoridad superior; se puede utilizar un traspaso de límites para fomentar vínculos.	La implementación de la asociación se basa en los participantes; un coordinador puede ayudar a reunirlos.
Intercambio de información	Información básica compartida a través de canales informales.	La información se intercambia a través de canales más formales.	Comunicaciones abiertas y frecuentes a través de canales formales e informales.
Toma de decisiones	Toma de decisiones independiente.	Toma de decisiones centralizada.	Toma de decisiones participativa.
Resolución de problemas	Conflictos evitados gracias a la independencia.	Un facilitador neutral puede ayudar a resolver conflictos.	Los participantes trabajan juntos para resolver conflictos.
Asignación de recursos	Se intercambia información.	Se intercambian recursos físicos y no físicos para lograr objetivos individuales.	Los recursos físicos y no físicos se combinan para apoyar un objetivo colectivo.
Pensamiento sistémico	La integración del sistema no ocurre.	La integración del sistema puede ocurrir para lograr mejor los objetivos individuales.	La integración del sistema ocurre para lograr mejor los objetivos colectivos.
Confianza	Las relaciones de confianza no son necesarias, pero pueden desarrollarse.	Los líderes trabajan estrechamente para crear relaciones basadas en la confianza.	La confianza entre los participantes es necesaria para mantener las relaciones.

Fuente: McNamara, 2012, p. 392.

Se puede observar que, las formas de interacción transitan desde la cooperación, en donde la identificación de las organizaciones sirve de motivación para trabajar en conjunto, hacia la coordinación, donde se vuelve necesario crear un marco normativo para formalizar la interacción, hasta la colaboración, ámbito donde las ventajas de trabajar en conjunto las impulsan hacia el trabajo más allá de la normatividad establecida. A partir de lo anterior, se infiere que no todos los elementos están presentes al mismo tiempo, por lo que hace posible que exista cooperación en tareas no institucionalizadas, como por ejemplo, compartir información; mientras que también puede ocurrir el caso de que las organizaciones se identifiquen en distintos niveles según la naturaleza de su actividad sin colaborar con organizaciones paralelas que podrían aportar al fortalecimiento de ambas.

Identificación y análisis de los elementos de la coordinación en las actividades de fiscalización en México

Con el propósito de analizar las interacciones organizacionales en materia de fiscalización, interesa retomar el marco teórico expuesto por la doctora Madeleine Wright McNamara (2012) para examinar los elementos del SNF. Los resultados obtenidos se presentan en la tabla 2, titulada: Coordinación, cooperación y colaboración en el SNF.

Es importante señalar que el análisis ha sido acotado exclusivamente al SNF ya que reúne a los actores que normativamente tienen facultades, atribuciones y responsabilidades directas en materia de fiscalización; sin embargo, el SNF es un subsistema del SNA, por lo que algunos elementos para el análisis, han sido tomados de la información del SNA.

Tabla 2. Coordinación, cooperación y colaboración en el SNF

Elemento	Normativa	Referencias orientadas a la práctica	Tipo de interacción identificada con base en McNamara
Diseño	<p>El SNF está integrado por la ASF; la SFP; las entidades de fiscalización superiores locales, y las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas.</p> <p>La implementación del SNF parte de instituciones y estructuras vigentes que, sin ir más allá de sus mandatos o de sus marcos legales de actuación, desempeñan de manera coordinada una serie de actividades que favorecerán los procesos de auditoría.</p>	<p>El SNF está estructurado con un Comité Rector y Cinco Grupos de Trabajo; tanto el Comité como los Grupos se conforman por miembros de la ASF, la SFP, entidades de fiscalización y control interno locales. Es decir, el cumplimiento de las tareas del SNF no requiere que los participantes trabajen con nuevas estructuras organizacionales, puesto que sus vínculos son sueltos y están basados en operaciones autónomas dentro de cada organización. No existe un poder compartido.</p>	Cooperación
Formalidad del acuerdo	<p>La creación del SNF se norma en los artículos 37 a 47 de la LGSNA, en los que se indican los integrantes del sistema, se estipula la obligación de coordinarse y sus objetivos.</p>	<p>Además de la formalidad del acuerdo de coordinación establecido en la LGSNA, el SNF cuenta con Bases Operativas para el Funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización. En este sentido, las interacciones de coordinación, los participantes y sus roles, así como las metas en común, se encuentran establecidos formalmente.</p>	Coordinación

Elemento	Normativa	Referencias orientadas a la práctica	Tipo de interacción identificada con base en McNamara
Autonomía organizacional	El SNF se guía por las decisiones del Comité Rector, el cual está presidido dualmente por la SFP y la ASE, quienes a su vez eligen a los miembros rotatorios del Comité Rector. Además, los Estatutos del SNF señalan que es el Comité el que decide qué asuntos se consideran emergentes para su discusión.	La labor del SNF se ha materializado en diferentes marcos de referencia para los organismos fiscalizadores: <ul style="list-style-type: none"> • Normas Profesionales del SNF. • Normas Profesionales de Auditoría del SNF. • Marco Integrado de Control Interno (MICI). • Lineamientos de Auditoría para la Revisión de Fondos y Programas Federalizados. • Criterios para la determinación y solventación de observaciones. De esta manera, se observa que la creación del SNF ha permitido que los integrantes participen en marcos conjuntos que regulan sus actividades, aunque cada organización mantiene la autoridad individual sobre las políticas que las rigen.	Coordinación
Personal clave	El Comité Rector es presidido de manera dual por el Auditor Superior de la Federación y el Secretario de la Función Pública, o por los representantes que de manera respectiva designen para estos efectos. Por su parte, los Grupos de Trabajo se conforman, cada uno, por un representante de la ASE, uno de la SFP y cinco miembros rotatorios de la Comisión Permanente de Contralores Estados y de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental.	Con la revisión de las minutas de los Grupos de Trabajo, disponibles en el sitio web del SNF, ¹ se identificó que dichos Grupos son presididos por los mandos altos de cada institución participante (subsecretarios, auditores especiales, titulares y directores). En este sentido, la implementación ocurre a través de las conexiones en los niveles más altos de las organizaciones.	Coordinación

¹ Las minutas disponibles en el sitio web contemplan hasta el año 2018, por lo que la revisión no fue posible para años posteriores.

Elemento	Normativa	Referencias orientadas a la práctica	Tipo de interacción identificada con base en McNamara
Intercambio de información	<p>El Comité Rector tiene la atribución de integrar e instrumentar mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que, en materia de fiscalización y control de recursos públicos, generen las instituciones competentes en dichas materias.</p> <p>Para el cumplimiento de los objetivos del SNF, los integrantes deben contar con un sistema electrónico que permita ampliar la cobertura e impacto de la fiscalización de los recursos federales y locales.</p>	<p>La firma del Acuerdo por el cual las Unidades de Auditoría Gubernamental, de Control y Auditoría a Obra Pública y de Operación Regional y Contraloría Social de la SFP y las Auditorías Especiales de Gasto Federalizado y de Cumplimiento Financiero de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) realizaran el intercambio de información de sus respectivos programas anuales de trabajo y el cumplimiento de los mismos, permite identificar que existe un esfuerzo por parte de los integrantes no solo por compartir información, también para planificar sus programas con base en la información compartida.</p> <p>Sin embargo, en dicho Acuerdo no se incluye al resto de participantes del SNF, por lo que no queda claro si ese tipo de información se intercambia con ellos.</p> <p>Por otra parte, se diseñó la Plataforma Digital Nacional (del SNA) para eliminar las barreras de información para que los datos públicos sean comparables, accesibles y utilizables a efecto de combatir cualquier acto de corrupción.</p>	Coordinación

Elemento	Normativa	Referencias orientadas a la práctica	Tipo de interacción identificada con base en McNamara
Toma de decisiones	<p>A fin de cumplir con los objetivos del SNF, todos los Entes públicos fiscalizadores y fiscalizados deberán apoyar en todo momento al Sistema Nacional de Fiscalización para la implementación de mejoras para la fiscalización de los recursos federales y locales.</p> <p>Sin embargo, el Comité Rector concentra tres funciones básicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El diseño, aprobación y promoción de políticas integrales en la materia; • La instrumentación de mecanismos de coordinación entre todos los integrantes del Sistema, y • La integración e instrumentación de mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información. 	<p>A pesar de que la Ley reconoce la participación de todos los integrantes del SNF, es el Comité Rector quien concentra la toma de decisiones más relevantes. En este orden de ideas, un grupo de instituciones, específicamente la ASF y la SFP, dominan el proceso de toma de decisiones.</p>	Coordinación
Resolución de problemas	<p>Los integrantes del SNF actúan en el ámbito de sus respectivas facultades y atribuciones, establecidas en la CPEUM. Adicionalmente, los integrantes deben atender la directriz de evitar duplicidades en un ambiente de profesionalismo y transparencia.</p>	<p>En este caso, se considera que al estar normadas y delimitadas las atribuciones de los organismos, se podrían evitar los problemas de competencias.</p>	Cooperación
Asignación de recursos	<p>Una de las principales funciones del SNF es el intercambio de información, ideas y experiencias. Además de lo anterior, no hay mención sobre la administración de los recursos del sistema más allá de la Plataforma Digital Nacional (LGSNA, LGRA), que incluye al sistema de información y comunicación del SNF pero que es administrada por el Secretario Técnico del SNA.</p>	<p>El SNF no cuenta con propiedades físicas o activos financieros, por lo que la información es el único recurso que las agencias comparten.</p>	Cooperación

Elemento	Normativa	Referencias orientadas a la práctica	Tipo de interacción identificada con base en McNamara
Pensamiento sistémico	<p>Para el cumplimiento de los objetivos del SNF, los integrantes deben contar con un sistema electrónico que permita ampliar la cobertura e impacto de la fiscalización de los recursos federales y locales.</p> <p>Asimismo, los integrantes del SNF, en el ámbito de sus respectivas facultades y atribuciones deben:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Identificar las áreas comunes de auditoría y fiscalización para que contribuyan a la definición de sus respectivos programas anuales de trabajo. 2. Revisar los ordenamientos legales para que, en su caso, realicen propuestas de mejora que permitan un mayor impacto en el combate a la corrupción. 3. Contar con criterios generales para la prevención, detección y disuasión de actos de corrupción. 	<p>Se conceptualizó la Plataforma Digital Nacional (del SNA), se crearon acuerdos, modificaciones normativas y marcos de actuación para coadyuvar al cumplimiento de un objetivo común: ampliar la cobertura e impacto de la fiscalización, De esta manera, las interacciones tenderían los vínculos entre las organizaciones para permitir que todos los participantes del SNF accedan a información en materia de fiscalización para lograr una meta colectiva.</p>	Colaboración
Confianza	<p>El SNF tiene por objeto establecer acciones y mecanismos de coordinación entre los integrantes del mismo, en el ámbito de sus respectivas competencias.</p>	<p>Tal como lo se establece en la LGSNA, los integrantes del SNF actúan en el marco de sus respectivas competencias. En este sentido, se revisó la normativa aplicable, detectando que se han ampliado las facultades de las instituciones que conforman el SNF, al mandar su participación en el SNA y el SNF, pero los intereses de las organizaciones individuales siguen siendo primordiales y se mantienen los roles independientes.</p>	Cooperación

Fuente: Elaboración propia con información de la LGSNA, las BOFSNF, Informe de labores de la SFP 2016-2017, LFRCE, LOAPE, Informes del SNF al Comité Coordinador del SNA de los años 2017 a 2022; Villanueva, 2019.

A pesar del objetivo de coordinación establecido en la normatividad para el SNF, el análisis muestra que en la práctica las actividades de dicho sistema transitan entre los tres tipos de interacciones, específicamente se identificaron cinco elementos de coordinación, cuatro de cooperación y una de colaboración.

La clasificación de McNamara (2012) es un modelo teórico, lo que presenta limitaciones para su correlación con la realidad. Difícilmente se pueden encontrar asociaciones que encajen perfectamente con alguna de las tres clasificaciones planteadas; sin embargo, la amplia variación entre elementos sugiere que en el diseño del SNF se intentó abordar la coordinación como elemento principal, sin que necesariamente se traduzca en los efectos prácticos y operativos esperados, repercutiendo en la implementación del modelo sistémico.

Esta problemática podría estar asociada a diferentes causas que tienen que analizarse por separado y que rebasan el alcance de este ensayo; pero aun así, es posible advertir que las auditorías coordinadas con las Entidades Locales de Fiscalización, han sido nulas en los últimos Programas Anuales de Auditorías de la ASF. El número de auditorías varía conforme a cada ejercicio fiscal sin que los informes del SNF abunden en la justificación de ello; así como las implicaciones de que la Plataforma Digital Nacional esté en fase de desarrollo o qué tipos de auditorías las realizan los Órganos Internos de Control y cuáles los Órganos Externos, en un marco de coordinación.

Conclusiones y consideraciones para el fortalecimiento de la fiscalización desde un enfoque interinstitucional

México cuenta con un marco normativo que encuadra las atribuciones en materia de fiscalización y distribuye competencias entre órganos internos y órganos externos de control; sin embargo, en 2010 se detectaron diversas problemáticas relacionadas con la fragmentación de la rendición de cuentas, entre las que se encuentran: la duplicidad en el trabajo de fiscalización; una posible desvinculación entre los procesos realizados por los órganos de fiscalización; diferencias en los marcos legales, metodologías y modelos de auditoría, evaluación y control de la administración pública. En este contexto, se implementaron mecanismos para que los organismos encargados de la fiscalización actuaran de manera coordinada, materializándose en la creación y operación del SNA y del SNF.

Con el propósito de disponer de una comprensión teórica acerca de lo que es la coordinación, se realizó un análisis de dicho concepto, identificando que las interacciones entre las organizaciones no solo adoptan la modalidad de coordinación, sino que además existen otras formas, como la cooperación y la colaboración. En este sentido, se destacan diez elementos clave que permiten distinguir con mayor claridad entre una relación de cooperación, coordinación y colaboración.

Utilizando dicho marco teórico, se analizó el SNF desde su perspectiva normativa como de la práctica, detectando que dicho sistema transita entre los tres tipos de interacción. Específicamente, se identificaron cinco elementos de coordinación, cuatro de cooperación y uno de colaboración. La amplia variación entre elementos sugiere que para su evolución es viable tomar en cuenta las diferencias conceptuales y prácticas que estos conceptos implican, con el propósito de poder puntualizar las responsabilidades, alcances y compromisos que cada organización pública que participa en el sistema tiene.

Derivado de lo anterior, se considera indispensable definir el tipo de interacción organizacional que se busca con el SNF, y a partir de ello, establecer directrices más claras sobre la forma de interactuar entre las organizaciones involucradas para el logro de los objetivos. Es decir, determinar el qué para precisar el cómo.

Hoy estamos ante la posibilidad de impulsar los trabajos de coordinación, cooperación y colaboración, ya sea en el marco del SNF o bajo otros esquemas institucionales que permitan fortalecer e impulsar la rendición de cuentas, la integridad y la generación de valor a la sociedad.

Es fundamental que, desde la perspectiva académica, se siga fomentando la investigación, el análisis y las reflexiones sobre la fiscalización en México, la auditoría gubernamental y el control de los recursos públicos, que contribuyan a desarrollar dinámicas evolutivas en la administración pública.

Referencias

- Adam, A. y Becerril, G. (1986). *La fiscalización en México*. UNAM.
- Aldrich, H. (1979). *Organizations and environments*. Stanford University Press.
- Alexander, E. R. (1995). Coordinación interorganizacional: teoría y práctica. *Journal of Planning Literature*, 7(4), 528-545. <https://doi.org/10.1177/088541229500700405>
- Alexander, E. R. (1995). *How Organizations Act Together: Interorganizational Coordination in Theory and Practice*. Gordon and Breach Science Publishers SA.
- Aristóteles. (1988). *La Política*. Gredos. <https://pubhtml5.com/dizf/vpsl/>
- Burns, M. y Manet, A. (1984). Administrative freedom for interorganizational action: A Life-Cycle Interpretation. *Administration & Society*, 16(5), 289-305. <https://doi.org/10.1177/009359978401600502>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. (2024). Última reforma publicada DOF 22-05-2024. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Domínguez, N. (2017). Niveles de fiscalización superior, evaluación, auditoría interna y externa. El caso del Gobierno federal. En Alejandro Romero Gudiño y Leonardo Arturo Bolaños Cárdenas (coords.). *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas* (tomo 4, pp. 365-405). Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- Hannan, M. y Freeman, J. (1989). *Organizational Ecology*. Harvard University Press.
- Keast, R., Brown, K. y Mandell, M. (2007). Getting The Right Mix: Unpacking Integration Meanings and Strategies. *International Public Management Journal*, 10(1), 9-55. <https://doi.org/10.1080/10967490601185716>
- Knoben, J. y Oerlemans, L. (2006). Proximity and inter-organizational collaboration: A literature review. *International Journal of Management Reviews*, 8(2), 71-89. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2570.2006.00121.x>
- Larece, P. Lorsch, J. (1967). Differentiation and Integration on Complex Organizations. *Administrative Science Quarterly*, 12(1), 1-47. <https://doi.org/10.2507/2591211>
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación [LFRCF]. (2021). Última reforma publicada en el DOF 20-05-2021. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF_200521.pdf
- Ley General de Responsabilidades Administrativas [LGRA]. (2022). Última reforma de 27 de diciembre de 2022. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción [LGSNA]. (2021). Última reforma publicada en el DOF 20-05-2021. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA_200521.pdf

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal [LOAPF]. (2025). Última reforma de 05-05-2025. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf>
- McNamara, M. (2012). Starting to Untangle the Web of Cooperation, Coordination, and Collaboration: A Framework for Public Managers. *International Journal of Public Administration*, 35(6), 389-401. <https://doi.org/10.1080/01900692.2012.655527>
- Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. (2017). 40° Aniversario de la Declaración de Lima. https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INTOSAI_Publications/Publication_40y_Lima_Declaration/SP_40_Jahre_Lima_Deklaration.pdf
- Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, OLACEFS. (2015). Declaración de Santiago. <https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/DECLARACIONES/Declaracion%20de%20Santiago%202015.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (2012). Resolución aprobada por la Asamblea General el 22 de diciembre de 2011. <https://sirc.idi.no/document-database/documents/spanish/60-resolucion-a-res-66-209-de-la-onu/file>
- Ortiz, S. (2007). República y republicanismo: una aproximación a sus itinerarios de vuelo. *Argumentos*, 20(55), 11-52.
- Planchuelo, A. (2024). Las Magistraturas en Roma [Tesis de grado, Universidad de Valladolid – Facultad de Derecho]. https://uvadoc.uva.es/bitstream/handle/10524/50972/TFG-D_01261.pdf?sequence=1
- Portal, J. (2011). Prefacio. En S. López, M. Merino y L. Morales, (coords.) *Hacia una política de Rendición de Cuentas en México* (pp. 5-6). ASF-CIDE-RRC. https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/RRC_imprenta.pdf
- Raelin, J. (1982). A Policy Output Model of Interorganizational Relations. *Organization Studies*, 3(5), 243-267. <http://dx.doi.org/10.2159/ssrn.5929052>
- Real Academia Española. (s.f.). Fiscalizar. *Diccionario de la lengua española*. <https://dle.rae.es/fiscalizar>
- Secretaría de la Función Pública [SFP]. (2017). 5to Informe de Labores 2016 – 2017. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/255002/V_INFORME_SFP_2017.pdf
- Secretaría de la Función Pública [SFP]. (2021). Evaluación Estratégica con Enfoque de Diseño de la Política de Combate a la Corrupción e Impunidad y Mejora de la Gestión Pública. Informe de Evaluación – Diciembre, 2021. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/712845/Informe_EED.PDF?

- Secretaría de Gobernación. (27 de mayo de 2015). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Sistema Nacional de Fiscalización. (s.f.). Informes del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción (2017 a 2022). <http://www.snf.org.mx/informe-al-ccsna.aspx>
- Sistema Nacional de Fiscalización. (2015). Bases Operativas para el Funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización. <https://www.snf.org.mx/bases-operativas-para-el-funcionamiento-del-snf-1.aspx#:~:text=Las%20Bases%20Operativas%20para%20el,Sistema%20Nacional%20de%20Fiscalizaci%C3%B3n%20com>
- Sistema Nacional de Fiscalización. (2017). Información General. <http://www.orfis.gob.mx/wp-content/uploads/2017/07/aspectos-generales-del-snf.pdf>
- Ugalde, L. (2002). *Rendición de cuentas y democracia. El caso México*. Instituto Federal Electoral.
- Velasco, A. (1995). Republicanismo. En N. Rabotnikof, A. Velasco y C. Yturbe (comps.), *La tenacidad de la política* (pp. 109-125). IIF-UNAM.
- Villanueva, D. (2019). *Elementos de Rendición de cuentas para el poder legislativo*. CVCD-UEC.
- Zeind, M. (2019). La Auditoría Superior de la Federación como protagonista de las políticas anticorrupción en el Estado mexicano: rumbo a su autonomía constitucional. En D. Villanueva (coord.), *Elementos de Rendición de cuentas para el Poder Legislativo*. Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados-Unidad de Evaluación y Control.

Sistema Nacional de Fiscalización, su implementación y su interacción con el Sistema Nacional Anticorrupción

Alejandro Romero Gudiño

SUMARIO: Introducción • Implementación del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) • Propósito y conformación del SNF • Metas estratégicas para su implementación • Operación y funcionamiento del SNF • Componentes clave del SNF • Informe del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción • El SNF en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024 • Normas Profesionales de Auditoría del SNF • Clasificación de las Normas Profesionales de Auditoría del SNF • Conclusiones.

Introducción

La fiscalización desempeña un papel crucial en el mantenimiento de la transparencia, la rendición de cuentas y la eficiencia en la administración de los recursos públicos. El Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) se establece como una herramienta esencial para supervisar y evaluar el uso adecuado de los recursos financieros y la legalidad de los actos administrativos en el ámbito gubernamental.

El SNF, pilar fundamental para el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) es el encargado de agrupar a los entes fiscalizadores con el firme propósito de impulsar la mejora en la fiscalización y lograr con sus aportaciones una mejor gobernanza y rendición de cuentas.

Además, el SNF realiza un trabajo de planeación y coordinación fundamental destinado a apoyar al SNA en la identificación de las áreas de riesgo en la administración pública federal. En esta colaboración, se pretende señalar la importancia del SNF, sus componentes clave y su impacto en la sociedad.

Implementación del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF)

Con la presentación del Informe del Resultado de Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008, que tuvo lugar el 17 de febrero de 2010 en la Cámara de Diputados, se mencionó, por primera vez, la necesidad de establecer un Sistema Nacional de Fiscalización. Se concibió como una estructura destinada a integrar a las diferentes instituciones y órganos de control en un sistema único que permita asegurar que las actividades de gobierno se desarrollen todas de manera ética, legal y eficiente; ya que es a través de la fiscalización que pueden detectarse irregularidades, prevenir la corrupción y garantizar que los recursos públicos se destinen al beneficio de la sociedad en su conjunto (SNF, 2012).

La creación del SNF surgió ante la necesidad de contar con una coordinación entre los distintos órganos fiscalizadores y la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en diferentes aspectos, como el marco legal disponible para las revisiones, la metodología utilizada, los periodos y tiempos de entrega de los informes y la nula existencia de una planeación que evite la duplicidad en las revisiones.

A la fecha, la integración del SNF sigue siendo un reto importante para nuestro país, sobre todo, para lograr establecer la vinculación entre la normatividad y la coordinación que se pretende tener entre las autoridades de fiscalización a través del trabajo conjunto y con personal capacitado. Por lo anterior es importante definir al SNF y su objetivo:

¿Qué es el Sistema Nacional de Fiscalización? De acuerdo con lo señalado en la página del Gobierno de México y la Secretaría de la Función Pública (SFP)...

Es el conjunto de mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno, con el objetivo de maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en todo el país (Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno, 26 de enero de 2022)

Para lograr la materialización del SNF, es fundamental concretar una coordinación del trabajo que realizan todos los entes fiscalizadores tanto federales como estatales para lograr una mayor cobertura en la fiscalización que contribuya a identificar con mayor facilidad los riesgos de corrupción.

Otro de los aspectos importantes para su materialización son los estándares profesionales del capital humano que conforma a los entes fiscalizadores, así como la capacitación y formación constante que se debe recibir para que el trabajo desarrollado se lleve a cabo con la especialización que se requiere.

En mayo de 2015, el Congreso mexicano aprobó un conjunto de reformas destinadas a mejorar la rendición de cuentas, la integridad y la transparencia para contribuir al combate a la corrupción. Esas medidas han dado por resultado un nuevo escenario a las instituciones nacionales con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y del Sistema Nacional de Transparencia (SNT). De igual forma, las reformas también aportan una base legislativa importante para el SNF destinada principalmente a contribuir a la gobernanza y la rendición de cuentas en México (OCDE, 2016).

Propósito y conformación del SNF

A partir de priorizar los mecanismos y acciones de coordinación entre todas las entidades que lo conforman, el objetivo del SNF es ampliar tanto la cobertura como el impacto de la fiscalización de los recursos públicos en todo el país. Se pone especial énfasis en la importancia del intercambio de información, experiencias y propuestas de todos sus integrantes para contribuir a la consolidación y desarrollo de una efectiva fiscalización de los recursos públicos (SNF, s/f).

De acuerdo con el artículo 57 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) el SNF está conformado por la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, las Contralorías de las entidades federativas, las Entidades de Fiscalización Superiores Locales, las Contralorías Municipales y las Contralorías Internas de los órganos constitucionalmente autónomos (LGSNA, 2021, art. 57).

El SNF cuenta con un Comité Rector conformado por los titulares de la ASF y la SFP, quienes lo presiden de manera dual, y siete integrantes más que se van rotando, cada dos años, entre los titulares de las Entidades de Fiscalización Superior Locales (EFSL) y los Órganos Estatales de Control (OES).

El SNF contempla a la auditoría gubernamental, cuyos órganos de auditoría son piezas fundamentales para el sistema; además de realizar exámenes exhaustivos de los



Fuente: Elaboración propia

estados financieros y las actividades gubernamentales para evaluar su legalidad y eficiencia. Estas auditorías pueden ser financieras, de cumplimiento o de desempeño.

Otro elemento importante es el control interno. Las entidades gubernamentales deben establecer sistemas de control interno para garantizar la correcta ejecución de los procesos y la protección de los activos públicos. Estos sistemas ayudan a prevenir el uso indebido de fondos y mantener la transparencia en la gestión.

La disponibilidad de información pública es esencial para que los ciudadanos, los medios de comunicación y otros actores puedan monitorear las actividades gubernamentales y detectar posibles irregularidades; este es el propósito de la transparencia y acceso a la información.

Contempla, también, la participación ciudadana, elemento determinante mediante el cual, al involucrar a la sociedad en el proceso de fiscalización, aumenta la eficacia del SNF. Los ciudadanos pueden denunciar prácticas corruptas y colaborar en la identificación de problemas detectados en la administración pública.

Metas estratégicas para su implementación

Como resultado de la Tercera Reunión Plenaria del SNF, que tuvo lugar en octubre de 2012, quedó establecido el Plan Estratégico del Sistema Nacional de Fiscalización para el periodo 2013-2017, que consigna las metas estratégicas a alcanzar durante ese periodo y que responden a los retos de la fiscalización identificados. Por su importancia, las acciones que conforman a estas metas estratégicas quedaron señaladas en la LGSNA, de 2021, y que se enlistan a continuación.

1. **Normas profesionales comunes a nivel nacional.** Es prioritario su establecimiento y adopción por ser un marco de referencia fundamental para la actuación de los auditores y propiciar se apeguen a requerimientos institucionales vinculados con la independencia, autonomía, transparencia, calidad y ética profesional. Estas normas también definen y dan claridad a los conceptos y principios destinados a la ejecución de auditorías además de aportar las directrices específicas y operacionales sobre temas particulares de fiscalización (SNF, s/f).

Lo anterior se alinea con lo dispuesto en el artículo 42 de la LGSNA, que indica...

Los integrantes del SNF deberán homologar los procesos, procedimiento, técnicas, criterios, estrategias, programas y normas profesionales en materia de auditoría y fiscalización. Asimismo, el SNF aprobará las normas profesionales homologadas aplicables a la actividad de fiscalización, las cuales serán obligatorias para todos los integrantes del mismo. (LGSNA, 2021, art. 42)

2. **Creación de capacidades.** Por capacidades nos referimos a las habilidades, los conocimientos, las formas de trabajo y estructuras requeridas para lograr la efectividad de una acción dentro de una organización; de ahí la importancia de enfatizar en su desarrollo. Para ello, es preciso contar con un programa de capacitación que contemple las fortalezas existentes, y en particular, las áreas de oportunidad identificadas para su atención y elevar así la calidad profesional del personal auditor y, por ende, mejorar los resultados de su labor (SNF, s/f).

Disponer de un programa de capacitación coordinado y destinado a incrementar la calidad profesional del personal auditor, está consignado en el artículo 43 de la LGSNA, reforzando así la pertinencia del desarrollo de capacidades, tomando siempre en consideración los lineamientos que el Comité Rector emita aunado a los aspectos específicos que forman parte de los códigos de ética y demás lineamientos de conducta. De igual forma, el artículo 43 destaca que “los integrantes del SNF implementarán las medidas aprobadas por el SNA para el fortalecimiento y profesionalización del personal de los órganos de fiscalización” (LGSNA, 2021, art. 43).

5. Intercambio de información y trabajo conjunto. Con base en los ámbitos de intervención propios de los órganos de fiscalización, se busca socializar y compartir la información, la asistencia técnica y el apoyo institucional que pudiera requerirse durante las revisiones que efectúen los órganos internos de control y las Entidades de Fiscalización Superiores Locales. Este intercambio de información contribuirá a la definición de los programas anuales.

Establecer procedimientos coordinados facilitará que el SNF logre el alcance y la profundidad deseada en las revisiones, lo que evitará duplicidades y omisiones; y para lograr el intercambio de información requerido es necesario un ejercicio continuo de confianza, transparencia y compromiso entre todos los integrantes del SNF (SNF s/f).

En el artículo 37 de la LGSNA se enfatiza la prioridad que tiene la coordinación, el intercambio de información, las experiencias y buenas prácticas de todos los integrantes del SNF para avanzar en la fiscalización de los recursos públicos; de igual forma, el artículo 44 señala la importancia que tiene el intercambio de información para el desarrollo de las funciones sustantivas del SNF y con ello refuerza las recomendaciones del Comité Coordinador del SNA.

4. Mejoras en el marco legal y operativo vinculado con la fiscalización. Destaca el compromiso constante para impulsar acciones de mejora regulatoria destinadas a eficientar la labor de las Entidades de Fiscalización Superior y órganos internos de control, especialmente hacia la unificación de los distintos ordenamientos legales de las distintas entidades de fiscalización locales; y también se refiere a promover reformas

a las leyes secundarias y crear referencias jurídicas tendientes a mejorar la aplicación de los fondos federales.

En este sentido, el artículo 45 de la LGSNA complementa lo arriba señalado y establece que los integrantes del SNF revisen los ordenamientos legales que regulan su actuación y, si fuera el caso, realicen propuestas de mejora para lograr un mayor impacto en el combate a la corrupción (LGSNA, 2021, art. 45).

5. Mayor impacto de la labor de los órganos de auditoría gubernamental en el combate a la corrupción. Esta norma busca establecer un marco de referencia para las EFSL y los Órganos Internos de Control que conlleve a la prevención, detección, disuasión y sanción de actos de corrupción. Lo que se busca, es generar cambios estructurales tanto en el ámbito jurídico como administrativo, además de incorporar como es debido, las mejores prácticas que fortalezcan la transparencia y rendición de cuentas en la gestión gubernamental. Lo anterior también se refuerza con lo establecido en el artículo 45 de la LGSNA, específicamente en la fracción III, que enfatiza que los integrantes del SNF ...

III. Elaborarán y adoptarán un marco de referencia que contenga criterios generales para la prevención, detección y disuasión de actos de corrupción y que incorporen las mejores prácticas para fomentar la transparencia y rendición de cuentas en la gestión gubernamental. (LGSNA, 2021, art. 45, fr. III)

6. Fortalecimiento del papel de la fiscalización en la promoción, determinación y fincamiento de responsabilidades a servidores públicos. Lo relevante de esta norma es el papel que debe representar la fiscalización para establecer mecanismos de sanción efectivos y, para ello menciona la importancia de realizar tanto un diagnóstico sobre la dificultad que conlleva fincar responsabilidades a los servidores públicos, como un mapeo de las facultades para sancionar de cada institución integrante del SNF. Contempla también, establecer lineamientos, aprobados por todos, relacionados con la integración de expedientes.

Operación y funcionamiento del SNF

En el Informe del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción 2019, que la SFP, en su carácter de co-presidente del Comité Rector del SNF, presentó en febrero de 2020 –un mes antes de la emergencia sanitaria por la pandemia del covid-19–, se señaló que:

- Para el Gobierno de México, la fiscalización es fundamental para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción.
- La SFP estará atenta y vigilará el cumplimiento de la ley centrándose especialmente en que los recursos públicos federales se ejerzan con total transparencia e integridad.
- Ya están tipificados como delitos susceptibles de cárcel tanto la corrupción como el fraude electoral.
- El fortalecimiento de la profesionalización, incorporación activa de la participación ciudadana y la contraloría social, tanto en el SNF como en el SNA, y lograr la armonización en la vigilancia, control y fiscalización de la administración municipal con los sistemas estatales anticorrupción y el SNA, son prioridades para el trienio 2019-2021.
- Es requisito fundamental que estén homologados los sistemas de control y fiscalización de los órganos constitucionalmente autónomos, así como de las empresas productivas del Estado; que estas deben cumplir con la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) con las políticas de integridad, la coordinación e inteligencia fiscalizadora y deben evitar el conflicto de intereses.

El informe señaló que tanto la SFP como la ASF, aplicaron una encuesta a los 64 integrantes del SNF de las entidades federativas, lo que permitió conocer avances y retos de la fiscalización. Sobre este ejercicio, se evidenció que 48 instituciones cuentan con un sistema en materia de control interno; 62 con una política institucional de integridad o de ética; 61 con un Código de Ética y 56 con un código de conducta. Por otro lado, 56 instituciones cuentan con los indicadores para medir el cumplimiento de objetivos y metas, mientras que 52 toman en cuenta a diversos sectores de la sociedad para la planeación de sus auditorías. Con estos datos es posible diseñar y poner en marcha acciones específicas

para minimizar los riesgos identificados y fortalecer el desempeño tanto del personal auditor como de los órganos fiscalizadores.

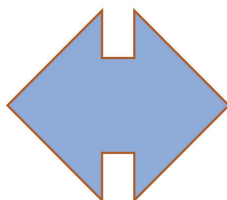
En el mismo informe, la titular de la SFP señaló que se llevaron a cabo más de 2,500 auditorías que rebasaron más de 10 mil observaciones dando por resultado más de 400 procedimientos de responsabilidades administrativas o informes de irregularidades.

Finalmente, con relación al Programa de Trabajo Anual para el ejercicio 2020 del Comité Coordinador del SNA, se destacó que la SFP impulsa un protocolo de actuación para las contrataciones públicas, que deberán adoptar todos los servidores públicos involucrados en ese tipo de procedimientos. La finalidad de este protocolo es detectar posibles vínculos entre particulares y servidores públicos.

Componentes clave del SNF

La fiscalización de la Cuenta Pública comprende:

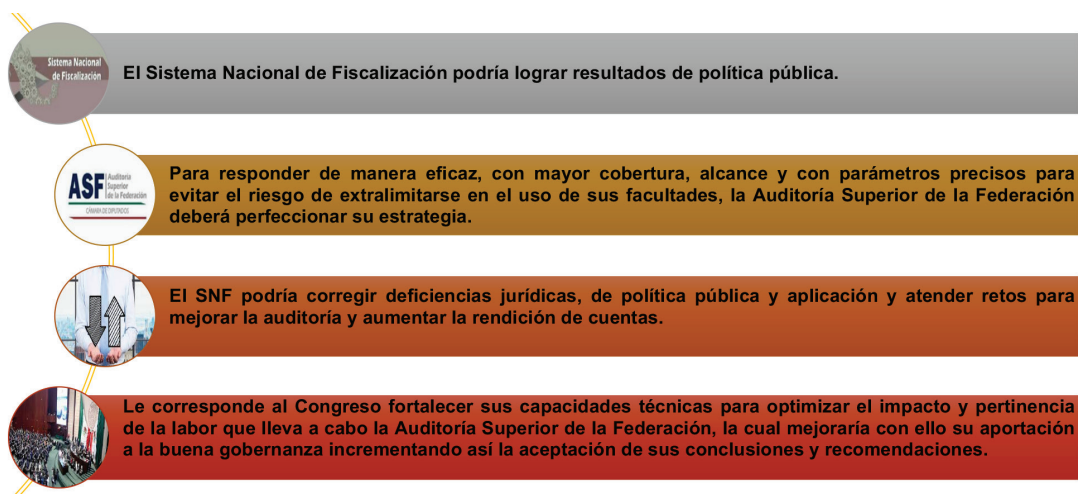
La supervisión, el control y la verificación de la gestión financiera de las entidades para comprobar que cumplan con la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y las disposiciones legales relacionadas con los ingresos y gastos públicos, incluida la deuda pública. También comprende la revisión del manejo, custodia y aplicación de los recursos públicos federales, información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática.



La práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas federales.

Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2016.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) realizó estudios sobre Gobernanza Pública (Estudios de OCDE sobre Gobernanza Pública, 2016) tanto al Sistema Nacional de Fiscalización como a la Auditoría Superior de la Federación y, en reporte preliminar presentado en 2016, señaló haberse enfocado en los factores estratégicos amplios dentro de un contexto de múltiples sistemas, lo que conllevó a tomar en consideración las dimensiones nacional y subnacional de la auditoría en México, así como el impacto del trabajo que realiza la Auditoría Superior de la Federación. También consideró un análisis sobre el cumplimiento de normas internacionales, que toma en cuenta los esfuerzos individuales y coordinados de las instituciones pertinentes para lograr resultados en materia de gobernanza. A partir de este esfuerzo, la OCDE destaca las siguientes propuestas de acción:



Fuente: Estudios de OCDE sobre Gobernanza Pública, 2016.

Informe del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción

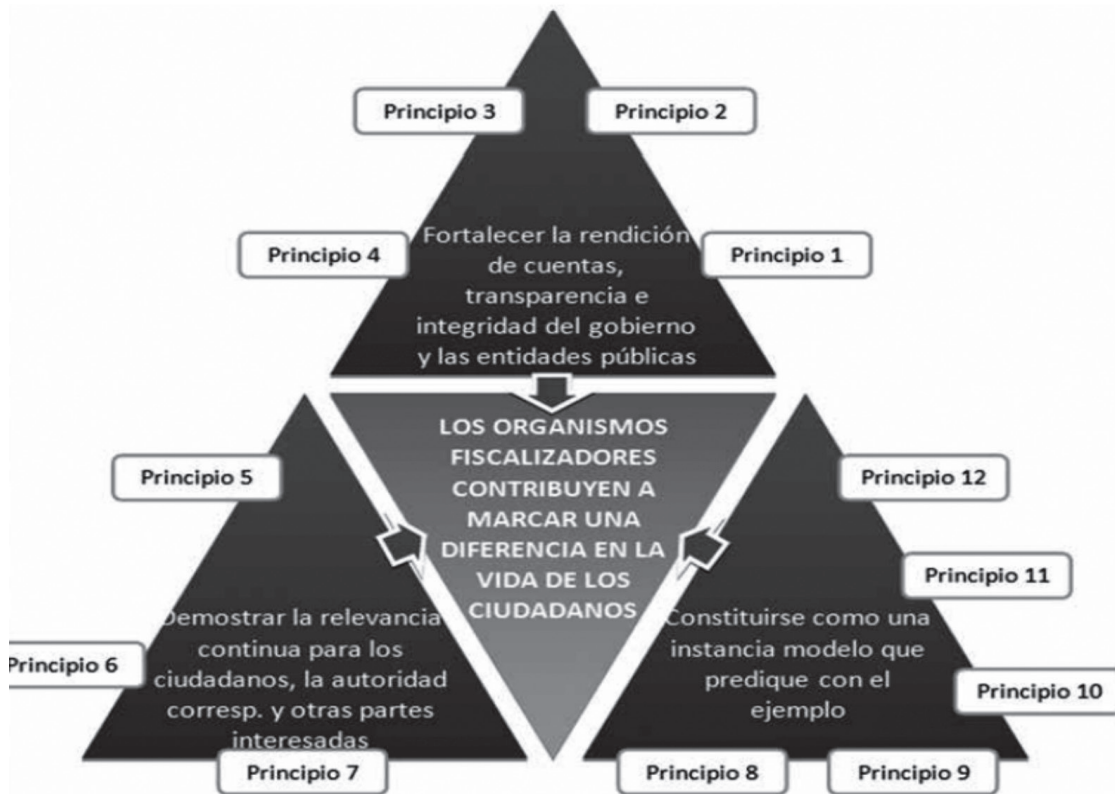
La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) y los Estatutos del Sistema Nacional de Fiscalización establecen en diversos artículos y fracciones que cada año, en el mes de febrero, la presidencia dual del Comité Rector, es decir, el Auditor Superior de la Federación y el titular de la Secretaría de la Función Pública, o los representantes que respectivamente designen, deben presentar al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción un informe anual que dé cuenta de los avances y los retos en cuanto a los avances de la fiscalización de los recursos federales y locales.

Como parte del Informe del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, publicado en febrero de 2020 que corresponde a los resultados alcanzados y avances durante 2019, se destaca la Norma 12 destinada a promover el valor y beneficios de los organismos auditores. Esta norma está conformada por 12 principios, mismos que se enlistan:

1. Proteger autonomía de los Organismos Auditores.
2. Realizar auditorías para garantizar que el gobierno y las entidades públicas rindan cuentas de su administración y uso de los recursos públicos.
3. Permitir que los responsables del buen desempeño del sector público cumplan con sus obligaciones, respondiendo a los resultados de las auditorías y a las recomendaciones, llevando a cabo las acciones preventivas y correctivas correspondientes.
4. Informar sobre los resultados de las auditorías, para así permitir que el público pueda pedir cuentas al gobierno y a los entes auditados.
5. Ser receptivo a los entornos cambiantes y riesgos.
6. Comunicarse con los actores o partes interesadas de manera eficaz.
7. Ser una fuente confiable de conocimiento y orientación independiente y objetiva que apoya los cambios benéficos en la mejora de la gestión.
8. Garantizar la apropiada transparencia y rendición de cuentas de los organismos auditores.
9. Garantizar el desempeño eficiente de los organismos auditores.
10. Cumplir con el Código de Ética.

11. Esforzarse por conseguir la excelencia y calidad del servicio.
12. Creación de capacidades mediante la promoción del aprendizaje y de compartir conocimientos, experiencias y mejores prácticas. (ASF, SFP, ASOFIS, Contralores de México [CM], 2020, p. 75)

Estos principios han sido distribuidos de la siguiente manera:

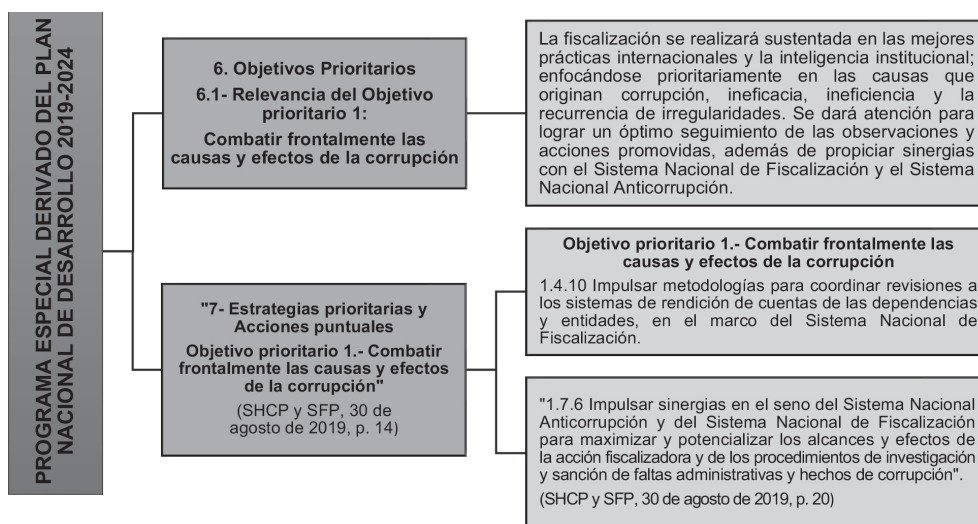


Fuente: ASF y SFP, 2014.

El SNF en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024

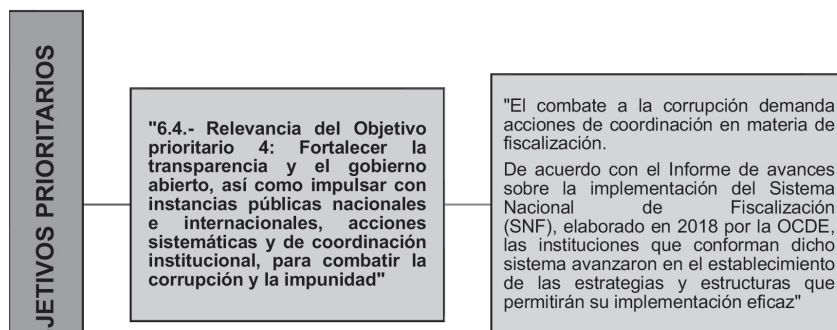
Para continuar con la revisión sobre la implementación del SNF es necesario contemplar el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad y de Mejora de la Gestión Pública, 2019-2024 que la SFP, la SHCP y la Coordinación de Estrategia Digital Nacional de la Oficina de la Presidencia de la República, elaboraron como parte fundamental del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 para combatir y erradicar la corrupción.

El siguiente gráfico presenta tanto el objetivo prioritario como la estrategia para combatir frontalmente las causas y efectos de la corrupción.



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP] y Secretaría de la Función Pública [SFP], 30 de agosto de 2019.

De igual forma es necesario hacer lo propio con relación al Programa Sectorial de Función Pública, derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2029-2024.



Fuente: SFP, 2020.

Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización

La piedra angular del SNF son las Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización (NPASNF) ya que constituyen la base de las actividades que realizan día con día los auditores gubernamentales.

Estas normas son aplicables para todos los organismos auditores integrantes del SNF y para todos aquellos que realicen una labor vinculada con las tareas de fiscalización.

Las NPASNF buscan fortalecer la calidad de los trabajos de auditoría y establecen una homologación de la fiscalización en México que aplica para todos los órdenes de gobierno a través de sus entes fiscalizadores. Están clasificadas por niveles de auditoría; fueron autorizadas y emitidas desde 2014 y continúan vigentes.

Conclusiones

Con la implementación del Sistema Nacional de Fiscalización se espera obtener un impacto en la sociedad y en el buen funcionamiento del Estado en cuanto a los siguientes aspectos:

PREVENCIÓN Y DETECCIÓN DE ACTOS DE CORRUPCIÓN. La fiscalización constante disuade a los funcionarios de incurrir en prácticas corruptas, ya que saben que sus acciones serán examinadas minuciosamente; además, permite la identificación temprana de irregularidades y su corrección.

MEJORA DE LA GESTIÓN PÚBLICA. La evaluación periódica de los procesos gubernamentales identifica áreas de mejora y oportunidades para incrementar la eficiencia y la calidad de los servicios públicos.

CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES. Cuando los ciudadanos perciben que el Gobierno se somete a un escrutinio riguroso, se fortalece la confianza en las instituciones gubernamentales y en el sistema democrático en su conjunto.

RESPONSABILIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS. Los funcionarios públicos se vuelven más responsables de sus actos y acciones al saber que están sujetos a una evaluación constante. Esto contribuye a una mayor rendición de cuentas ante la sociedad.

En definitiva, el SNF se erige como una herramienta esencial para mantener la transparencia, prevenir la corrupción y asegurar el uso adecuado de los recursos públicos. A través de sus componentes clave y su impacto positivo en la sociedad, contribuye al fortalecimiento de las instituciones democráticas y al bienestar de los ciudadanos.

Su implementación y fortalecimiento continuo, debe ser una prioridad para garantizar una administración gubernamental que permita que el riesgo de la corrupción se pueda prevenir.

La presidenta electa de México, doctora Claudia Sheinbaum Pardo, lanzó desde su plataforma político electoral: “Poner en marcha el Sistema Nacional de Fiscalización como una herramienta de coordinación de las distintas autoridades”, oferta muy acertada y conveniente (Sheinbaum, 2024-2030, p. 372).

Referencias

- Auditoría Superior de la Federación. (2010). Informe del Resultado de Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008. <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2008i/indice.htm>
- Auditoría Superior de la Federación, Secretaría de la Función Pública. (2014). Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización (2014). <http://www.orfis.gob.mx/wp-content/uploads/2017/05/NPASNF.pdf>
- Auditoría Superior de la Federación, Secretaría de la Función Pública, Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental y Contralores de México. (2019). Informe del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, febrero 2019. <http://www.orfis.gob.mx/BibliotecaVirtual/archivos/2907201905554.pdf>
- Auditoría Superior de la Federación, Secretaría de la Función Pública, Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental y Contralores de México. (2020). Informe del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción. <http://www.snf.org.mx/SharedFiles/Download.aspx?pageid=500&mid=451&fileid=441>
- Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública (5 de octubre de 2017). El Sistema Nacional de Fiscalización en México. Fortaleciendo la rendición de cuentas para el buen gobierno. OECD. <https://www.oecd.org/governance/ethics/sistema-nacional-fiscalizacion-mexico.pdf>
- Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2016, Decreto por el que se expide (2015). Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de noviembre de 2015. <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/dir/DIR-ISS-01-20-Anex-dof.pdf>
- Ley General de Contabilidad Gubernamental [LGCG]. (2018). Última reforma publicada DOF 30-01-2018. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción [LGSNA]. (2021). Última reforma publicada DOF 20-05-2021. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA_200521.pdf
- Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno. (26 de enero de 2022). Sistema Nacional de Fiscalización. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/buengobierno/documentos/sistema-nacional-de-fiscalizacion>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Función Pública. (30 de agosto de 2019). Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad y de Mejora de

- la Gestión Pública 2019-2024. *Diario Oficial de la Federación*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/509882/PNCCIMGP_2019-2024.pdf
- Secretaría de la Función Pública. (2020). Programa Sectorial de Función Pública, derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595678&fecha=26/06/2020#gsc.tab=0
- Sheinbaum, C. (2024-2030). 100 pasos para la Transformación. Morena. <https://claudiasheinbaumpardo.mx/wp-content/uploads/2024/05/CSP100.pdf>
- Sistema Nacional de Fiscalización. (s/f). <http://www.snf.org.mx/>
- Sistema Nacional de Fiscalización. (2012). Plan Estratégico 2015-2017. <http://www.snf.org.mx/SharedFiles/Download.aspx?pageid=52&mid=95&fileid=8>
- Sistema Nacional de Fiscalización. (2017). Información General. <http://www.orfis.gob.mx/wp-content/uploads/2017/07/aspectos-generales-del-snf.pdf>

II. Control: prioridad para la fiscalización

Reingeniería del control interno como instrumento para la fiscalización y la buena administración

Sergio Eduardo Huacuja Betancourt, Germán Sergio Merino Conde

SUMARIO: Introducción • Coherencia de la administración pública, la transparencia de su ejercicio, el control interno y la rendición de cuentas • Discrecionalidad como antítesis de la eficacia del control interno • Fiscalización como faceta revisora del ejercicio de facultades en la evolución de la administración pública • Diferenciación entre revisor y revisado, entre fiscalizador y fiscalizado • Secretaría de la Función Pública como cabeza del control interno en la Administración Pública Federal, desde su virtual desaparición hasta su rol en el SNA • Modelo COSO, los referentes del INTOSAI y el MECI actual de la administración pública • Reingeniería de los Órganos Internos de Control • Nueva función de la SFP • Relevancia del control interno ante y post fiscalización y la necesidad de su eficacia y de la limitación de la discrecionalidad en un Estado democrático de Derecho con función social • Conclusiones.

Introducción

El 5 de mayo de 2023 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) que otorgó una serie de atribuciones a la Secretaría de la Función Pública (SFP) para fortalecer su encomienda de encabezar y conducir el control interno de la Administración Pública Federal (APF), redistribuyendo las facultades que recientemente habían sido conferidas a su vez a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), haciéndolas retornar a la SFP y añadiéndole nuevas atribuciones, con la expectativa de lograr un ahorro de recursos y reforzar su aptitud para combatir la corrupción.

Con base en esta redistribución, la SFP realizó de septiembre a diciembre de 2023 un rediseño y una reorganización profunda de sus estructuras para alcanzar el objetivo que motivó tal reforma.

El rediseño mencionado invita a reflexionar sobre la índole y la importancia que tiene el control interno en el marco del Estado de derecho, pero sobre todo a verlo como un intento de limitar el abuso del poder, la arbitrariedad y el desorden contrarios a aquél, según se aprecia en su evolución, fines que parecen orientarse a reconocer que el ente encargado del control interno también podría estar sujeto a participar en garantizar el derecho a la buena administración.

Por ello, estas líneas se orientan a evocar su papel de ordenar y limitar los fenómenos que se antojan indeseables, como el del abuso de poder y la misma corrupción, que es una de las formas de desviación de las funciones y encomiendas que tienen a su cargo los entes mediante los cuales se externalan los poderes públicos, papel que nos parece que solamente puede tener probabilidades de éxito en el seno de una democracia y de un Estado Constitucional de Derecho, en el cual se respeten efectivamente los derechos humanos.

En el presente documento, nos proponemos reflexionar sobre las relaciones del control interno con la coherencia interna del poder público, así como las facetas que son correlativas al control propiamente dicho, como la transparencia, la rendición de cuentas y el derecho a la buena administración, lo que a su vez nos permitirá atisbar a la expectativa que nace de la reorganización emprendida por la SFP para mejor cumplir su vocación de encabezar eficazmente el control interno en la APF.

Coherencia de la administración pública, la transparencia de su ejercicio, el control interno y la rendición de cuentas

El control interno nació y se desarrolló por el efecto natural de buscar un mínimo de coherencia interna y de efectividad de la unidad de mando, en el ejercicio del poder político.

A partir del surgimiento del constitucionalismo en la organización del Estado, así como de su sometimiento a la legalidad y al principio de la jerarquía normativa y sus esferas de validez según la noción de Kelsen (Kelsen, 1982) así como a partir del florecimiento y profundización de la forma democrática efectiva que se organiza en torno al principio del interés de la sociedad, con respeto de los derechos humanos, se llegó a la

concepción de la necesidad de que la administración pública encargada al Poder Ejecutivo debía ser eficaz y eficiente.

El control es así el instrumento y la condición necesaria para la buena gestión de la administración pública, pero además requiere, para ser eficaz, de que se presente en el seno de una democracia efectiva, que a su vez se basa en la premisa de que el origen de todo poder proviene del pueblo, de conformidad con la tradición de las ideas de Rousseau y de Locke, adicionando la necesidad de que tales poderes estén diferenciados y equilibrados, según la concepción de Montesquieu. El poder político en los estados modernos funciona con este basamento conceptual, toda vez que se exterioriza por el ejercicio de poderes que son públicos, emanados del pueblo y por lo tanto es natural que su actuación también sea pública, no secreta como acontecía en la monarquía absoluta, y que deba ser ampliamente conocida y difundida entre el cuerpo social que se adscribe al Estado. Esta difusión se presenta mediante dos vías.

En primer lugar, a través de los informes que rinde el Ejecutivo al Legislativo; y en segundo, por la vía del reconocimiento y del ejercicio del derecho a saber, porque si se acepta de que todo poder dimana del pueblo y se instituye para su beneficio, se tendrá que reconocer, asimismo, que este debe saber lo que hace su gobierno, obligaciones que están contempladas por el artículo 6 constitucional, por sus leyes reglamentarias y por el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948 (ONU, 2022).

De lo anterior se concluye que el control, sobre todo el interno, ya no se instituye solamente en interés de la coherencia interior de la propia administración encargada por el Ejecutivo y de la efectividad de su unidad de mando, sino que también implica una obligación de transparencia y de observancia del principio de legalidad. Esto también facilita la tutela efectiva de los derechos humanos, así como el poder y derecho de la revisión (fiscalización) externa del ejercicio de las atribuciones conferidas en el seno de la administración pública. Todo este cúmulo de derechos y obligaciones relacionados con el control, se dirige a evitar las arbitrariedades y abusos.

El control, la coherencia interna de la actuación de los entes públicos, la transparencia de su gestión y de sus actos, la rendición de cuentas que deben necesariamente operar y observar, permiten que los gobernados y ciudadanos tomen conocimiento de lo que hace su gobierno y los poderes públicos, para a su vez decidir el rumbo futuro de la propia administración pública mediante el ejercicio de su derecho de sufragio.

En última instancia y en tiempos recientes, se habla del derecho a una buena administración, que ha sido reconocido por los tribunales federales y por algunos ordenamientos e inclusive ha sido objeto de iniciativas de reforma constitucional.

Así, tenemos que según la tesis jurisprudencial:

[...] cualquiera que sea la función desempeñada por los servidores públicos [...] debe ser conforme a la buena administración pública, al constituir un derecho fundamental de las personas y un principio de actuación para los poderes públicos, el cual se vincula e interrelaciona con otros, como los derechos a la información, a la transparencia, a la tutela judicial efectiva, de petición y prerrogativas de carácter prioritario (Tesis: I.4o.A.5 A (11a.), 2021).

El concepto de la buena administración pública incluye al menos 24 principios y varios derechos específicos que se derivan del derecho general a la buena administración (Rodríguez-Arana, 2011, pp. 22-27) e implica “la perspectiva instrumental de la Administración pública como organización pública de servicio objetivo a los intereses generales en la que se incardina, como correlato de esta obligación administrativa de naturaleza constitucional, el derecho fundamental a la buena Administración pública” (Rodríguez-Arana, 2011, p. 5).

Esto conduce naturalmente a concebir una obligación que corre a cargo del Estado para asegurarse y asegurar, en la vía de los controles interno y externo, que la gestión de los agentes públicos opere precisamente en beneficio del interés general de la sociedad, de manera que pueda a su vez ser controlada mediante la tutela judicial efectiva de derechos, incluyendo a los motivos de sus actos, sobre todo de los discrecionales.

El control aparece así como un mecanismo indispensable para asegurar una gestión efectiva y con la mejor calidad del interés general del que es depositaria, mediante la adecuada instrumentación de su marco de actuación incluyendo al programático. Ya no es un simple medio para asegurar el poder, sino un método para garantizar una expectativa legítima de la buena gestión de los poderes públicos, sobre todo en la administración pública, para beneficio de la sociedad a la que debe servir. Por ello, es natural que se desconfíe de las potestades o prerrogativas fundamentadas en atribuciones discrecionales.

Discrecionalidad como antítesis de la eficacia del control interno

En la época de los monarcas absolutos, se aceptaba que fueran titulares de la prerrogativa real, que les permitía ejercer poderes más allá de lo que establecieran las leyes. El origen de este tipo de facultades proviene de su poder fáctico al fundar una dinastía o un Estado o en épocas de crisis como aconteció por ejemplo con la dictadura romana, los decenviros y las facultades constituyentes conferidas a Solón y a Licurgo en Atenas y Esparta (Plutarco, 1821, p. 85 ss; 160 ss.) o las atribuciones asumidas por Oliver Cromwell en Inglaterra (Cartwright, 2022), empezando como comandante del nuevo ejército modelo en la guerra civil inglesa del siglo XVII y terminando por ser el Lord Protector de un régimen en donde tenía muy amplios poderes.

Los actos arbitrarios o caprichosos de antaño, que fueron desviaciones del ejercicio del poder discrecional que poseían los titulares del poder político, guardan cierta peligrosa cercanía con las potestades discrecionales ejercidas con opacidad y sin control de sus motivos, por lo que las democracias modernas tienden a tratar de establecer parámetros para controlarlas. El control, tanto interno como externo, debe facilitar la regularidad del marco de actuación de quien ejerce tales facultades, pero también debe limitar y prevenir las desviaciones de la motivación legítima que justifique tal ejercicio. Si el control no cumple con esta misión de autolimitación y de autocorrección, es menester dotar a los afectados y ciudadanos con los medios de tutela efectivos para corregir tales desviaciones e inclusive para reparar los daños que hubiesen causado.

La discrecionalidad es un riesgo y el ámbito de su ejercicio tiende cada vez más a dar lugar a actos reglados, ya sea por el procedimiento o por la revisión de los motivos para su ejercicio válido. De hecho, el derecho a la buena administración se gestó en parte al considerar los efectos perversos de los actos discrecionales (Rodríguez-Arana, 2011, p. 18).

Ahora bien, el ejercicio de facultades discrecionales debe estar limitado y vigilado por los órganos y mecanismos de control interno, en primer lugar por la vía jerárquico-funcional (institucional) y en segundo lugar por la vía del órgano revisor.

Un primer problema planteado al órgano de vigilancia y control (en su faceta de revisor) será el de detectar oportunamente esta desviación.

Otro problema planteado al órgano encargado del control interno es de mayor envergadura, y acontece cuando se imparten órdenes desde la cabeza de la administración pública que notoriamente implican un ejercicio discrecional que vulnera el marco

general de actuación de la misma administración e inclusive el titular del control interno es constreñido a refrendar o suscribir tales actos.

Si existe ese refrendo, habrá también una contradicción con la misión del órgano de vigilancia, lo cual simplemente se neutraliza con esta hipótesis y es entonces que debe entrar en operación el segundo nivel del control externo que es la fiscalización superior, así como el mecanismo de control instituido por los medios de tutela judicial efectiva de los derechos de los afectados o interesados.

Existe además otro nivel de control representado por los Organismos Constitucionales Autónomos, cuando en una sociedad se ha visto que ciertas atribuciones normalmente dadas al Ejecutivo no han funcionado ni han sido manejadas adecuadamente o han dado lugar a espacios discrecionales que han generado incertidumbre y vaivenes en detrimento del desarrollo de ciertas materias y en detrimento igualmente de los derechos de los gobernados. Por eso la discrecionalidad se considera un gran riesgo y, en una democracia, debe ser objeto de especial atención y vigilancia en su ejercicio.

Fiscalización como faceta revisora del ejercicio de facultades en la evolución de la administración pública

Teniendo en cuenta la definición de la fiscalización, en tanto que revisión efectuada conforme a los términos constitucionales y legales, puede seguirse la trayectoria del proceso de revisión como tal en nuestro país, con énfasis en su aspecto interno.

Siguiendo la obra de Lanz Cárdenas (Lanz C., 1995), puede establecerse que en el desarrollo del control interno puede apreciarse una evolución que sigue la siguiente secuencia:

- En primer lugar, en los períodos prehispánico y colonial no puede hablarse de un control dual, interno y externo, porque no existió la noción de división de poderes y el soberano respectivo en ambos sistemas no tenía en principio porqué rendir cuentas de su actuación ante otro poder externo. El control dual aparece en México a partir del texto constitucional de 1824.
- En segundo lugar, en los tres períodos prehispánico, colonial y del México independiente hasta fines del siglo XIX, el control interno se encaminó a lograr dos objetivos. Primero, a mantener una vigilancia estrecha en relación con la

recaudación y manejo y uso de los recursos públicos, fundamentales para la supervivencia del aparato administrativo de esas formas de organización político-jurídicas. El segundo objetivo fue de constreñir a todos los funcionarios y empleados públicos a cumplir lo más estrictamente posible con las instrucciones emanadas de la cabeza del poder político, Hueytlatoani, el monarca o los titulares del Ejecutivo actuando en su marco constitucional respectivo, ya fuese federalista o centralista.

Además de estos dos objetivos comunes, se aprecia en el México de los primeros dos tercios del siglo XIX, una necesidad de utilizar el control como mecanismo de reducción del desorden imperante en las finanzas públicas y como medio de que los titulares de la administración pública y de los poderes públicos, pudiesen saber con mayor exactitud el monto de los recursos con los que contaba el Estado en cada momento, como medios para actuar y para consolidar la viabilidad del funcionamiento u operación del país y para evitar desfalcos y desvíos en su detrimento. El control fue así, una forma para la viabilidad y supervivencia del naciente Estado mexicano.

- En tercer lugar, se aprecia una secuencia pendular en el México independiente, para concentrar o desconcentrar en la Secretaría de Hacienda las atribuciones de ejercer o no el control interno de la APF. En un primer momento, tales facultades, aunque quedaron nominalmente adscritas a dicha dependencia, en realidad se ejercieron entre ella y la Tesorería u otras unidades, con mayor o menor grado de centralización de esas funciones en la misma dependencia. Posteriormente, se aprecia la tendencia a extraer de ella el control, al formarse el Departamento de Contraloría en 1917. Luego ese control se volvió algo difuso entre varias dependencias, para centralizarse nuevamente en la actual SFP.

En parte, se discutió en 1917 y en los años subsecuentes sobre la conveniencia de separar o unir los aspectos del manejo y administración de los recursos públicos y de su control. Actualmente la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) recomienda esa separación entre fiscalizador y fiscalizado, entre contralor y controlado, pero en tiempos recientes se retomó ese mismo dilema en la virtual desaparición de la SFP como lo veremos.

También se aprecia que cuando se erigió el Departamento de Contraloría, tenía una intervención substancial en las contrataciones públicas y en las responsabilidades, además del control interno preventivo y por vía de revisión propiamente dicho.

En todos los casos el órgano encargado del control interno se utilizó para revisar o fiscalizar cómo actuaban los empleados y funcionarios respecto del cumplimiento de sus normas y marcos de actuación. Una más eficaz organización del control explica por qué se recomienda la separación entre fiscalizador y fiscalizado en aras de la imparcialidad del monitoreo preventivo y de las revisiones, recordando que así lo recomendaban igualmente quienes defendieron la creación del Departamento de Contraloría en 1917, al sacar de la Secretaría de Hacienda esta función muy importante que es fundamental para la coherencia interna y la eficacia mínima básica de la administración pública.

Diferenciación necesaria entre revisor y revisado, entre fiscalizador y fiscalizado

La INTOSAI ha emitido diversas normas aplicables a la fiscalización. En el Principio 3 de los contenidos en la Declaración de México sobre la Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) conocida como ISSAI 10, se dispone, entre otros aspectos, que “las EFS no deben participar, ni dar la impresión de participar, en ningún aspecto, de la gestión de las organizaciones que auditan” (INTOSAI, 2019, p. 10).

Si bien es cierto que el principio se refiere a las EFS que llevan a cabo el control externo en los países miembros de la organización, también lo es que dicho principio, junto con los demás de la mencionada Declaración de la ESSAI 10, es expresamente aplicable al control interno, en el marco del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) que rige las funciones de control en nuestro país. Así, dentro de las Normas Internacionales del SNF se reconoce su vinculación con la INTOSAI y sus normas (Sistema de Evaluación y Fiscalización de Veracruz [SEFISVER], 2017, p. 6).

El reconocimiento de su aplicabilidad al control interno se contiene, asimismo, en la ISSAI 100 sobre Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público que en su principio general 37 dispone que “Los auditores deben cumplir con los requisitos éticos

relevantes y ser independientes”, precisando que “Los auditores pueden encontrar los Principios Fundamentales INTOSAI sobre el tema de independencia en el INTOSAI-P 10: Declaración de México sobre la Independencia de las EFS” (INTOSAI, 2019, p. 20). Un control parcial o no independiente estaría sujeto a una muy elevada probabilidad de falta de sinceridad o veracidad, de inexactitud y de ineficacia y por lo tanto los mecanismos instituidos representarían en realidad un muy probable desperdicio de recursos y esfuerzos.

No resulta razonable pretender que el titular de la administración pública, es decir el Ejecutivo, se vea privado de la facultad de controlar internamente los entes a su cargo, pero sí resulta racionalmente conveniente que el órgano que centralice esas funciones para normar y revisar lo referente al control interno sea distinto a los entes fiscalizables. La imparcialidad que se busca obtener explica el por qué existe un consenso internacional de la necesidad de asegurar la independencia de los órganos encargados del control, como lo establece el Principio 5 de la ISSAI 10 ya mencionado.

Tal consenso internacional implica, a su vez, que el control interno no debería ser subsumido en la Secretaría de Hacienda y que no conviene la desaparición de la SFP como dependencia encargada del control interno de la APF, así como no conviene volver al sistema anterior de fusionar a fiscalizador y fiscalizados, el cual fue el prevaleciente en el siglo XIX, lo que coincide con las premisas actuales de la INTOSAI y del SNE.

Secretaría de la Función Pública como cabeza del control interno en la Administración Pública Federal, desde su virtual desaparición hasta su rol en el SNA

El 15 de noviembre de 2012 los legisladores de los Partidos Verde Ecologista de México y Revolucionario Institucional presentaron en el Senado de la República una iniciativa para crear una Comisión Nacional Anticorrupción, como compromiso asumido por el entonces presidente electo de la República y con la misma fecha los legisladores de los mismos partidos presentaron en la Cámara de Diputados una iniciativa para reformar la LOAPE, en sus artículos 26, 31, 37, 44, y 50, proponiendo la desaparición de la SFP, la cual se aprobó y fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 2 de enero de 2013 (Cámara de Diputados, 2012, pp. 5-25).

El artículo segundo transitorio de esa reforma dispuso que la SFP desaparecería cuando el órgano constitucional autónomo anticorrupción que se propondría crear entrara en funciones, reforma que nunca fue aplicada porque no se creó un órgano anticorrupción. A partir de la reforma constitucional de 27 de mayo de 2013 en materia anticorrupción y luego de la publicación de los ordenamientos secundarios para su aplicación, la SFP se consolidó como el ente encargado del control interno de la APF y como uno de los principales integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción creado por dicha reforma.

En el artículo 76 constitucional se menciona la facultad de ratificación por el Senado del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal. El artículo 115 que instituyó el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) vuelve a mencionar a esta Secretaría como integrante del Comité Coordinador que es su instancia máxima. En otras disposiciones se menciona a los Órganos Internos de Control en organismos autónomos y la fracción III del artículo 109 dispone que los entes públicos federales tendrán órganos internos de control a los que la Constitución les asigna una serie de funciones mínimas.

A su vez, la Ley General del SNA reitera la membresía de la SFP (como Secretaría encargada del control interno) en el Comité Coordinador del SNA y asimismo la menciona como integrante del SNF y como copresidente de su Comité Rector, junto con la ASF (artículo 39). A su vez, la Ley General de Responsabilidades Administrativas le asigna funciones substanciales en la investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas, interviniendo de manera primordial tanto en las no graves como en las graves, cuya sanción de estas últimas es competencia sin embargo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

La SFP tiene un fundamento constitucional de existencia en virtud de ser la dependencia encargada del control interno y, si bien es cierto que podría encargarse este control a otra dependencia, esto iría en contra de los estándares internacionales de la INTOSAI y del propio SNF si dicho cambio implicase que el fiscalizador participara en la gestión de otros asuntos adicionales al control interno, porque habría confusión en mayor o menor medida entre fiscalizador y fiscalizado.

Por ello, la SFP parece haberse consolidado como ente que centraliza la rectoría del autocontrol (faceta estricta del control interno) y con mayor razón la del control en su faceta de revisión. Su marco de referencia está sin embargo situado en normas internacionalmente aceptadas como estándares a aplicar, además de las que ha emitido con esa finalidad.

Modelo COSO, los referentes del INTOSAI y el MECI actual de la administración pública

Dentro del conjunto o marco de referentes del control interno, están no solamente los de la INTOSAI, sino que también se cuenta los del denominado modelo COSO. Al respecto, el Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno vigente, con última reforma publicada en el *DOF* el 5 de septiembre de 2018, establece en la parte considerativa que el SNF tiene el objetivo de maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en el país, con la aplicación de estándares profesionales similares, con una estrategia para homologar la normativa en materia de control interno. En este tenor, también añade que:

(...) durante la quinta reunión plenaria del SNF celebrada en 2014, se publicó el Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público (MICI), basado en el Marco COSO 2013, como un modelo general de control interno, para ser adoptado y adaptado por las instituciones en los ámbitos Federal, Estatal y Municipal, mediante la expedición de los decretos correspondientes (SFP, 2018, considerando 8°).

Por lo tanto, uno de los referentes del marco mexicano de control interno es el Marco COSO 2013, tercera versión de gestión de riesgos, el cual se inscribe en la labor derivada del Committee of Sponsoring Organizations of the Tradeway Commission, comisión constituida desde 1985 por asociaciones de contadores y auditores en los Estados Unidos, con estrecha vinculación con la Agencia Federal de Supervisión de Mercados Financieros (SEC) de ese país, con el objetivo de manejar o gerenciar los factores de riesgo que pudiesen dar lugar a información o eventos fraudulentos en detrimento de los objetivos de las empresas y organizaciones de todo tipo, por lo que sus recomendaciones ampliamente conocidas, tienen una aceptación extendida en muchos países.

Tal organismo elaboró el MICI citado en el Acuerdo ya mencionado, el cual lo retomó para establecer el modelo que aplica la SFP que denomina Modelo Estándar de Control Interno (MECI) (SFP, 2018, art. 2°, tit. 2°). El MICI del COSO 2013 ha sido retomado en el marco del SNF, que en su parte aplicable al sector público define al control interno como:

(...) un proceso efectuado por el Órgano de Gobierno, el Titular, la Administración y los demás servidores públicos de una institución, con objeto de proporcionar una seguridad razonable sobre la consecución de los objetivos institucionales y la salvaguarda de los recursos públicos, así como para prevenir la corrupción. Estos objetivos y sus riesgos relacionados pueden ser clasificados en una o más de las siguientes categorías:

- Operación. Se refiere a la eficacia, eficiencia y economía de las operaciones.
- Información. Consiste en la confiabilidad de los informes internos y externos.
- Cumplimiento. Se relaciona con el apego a las disposiciones jurídicas y normativas. (ASF, 2014, p. 8)

Por su parte, el Acuerdo define al control interno de manera muy similar:

(...) el proceso efectuado por el Titular, la Administración, en su caso el Órgano de Gobierno, y los demás servidores públicos de una institución, con objeto de proporcionar una seguridad razonable sobre la consecución de las metas y objetivos institucionales y la salvaguarda de los recursos públicos, así como para prevenir actos contrarios a la integridad. (SFP, 2018, art. 2º, tit 1º, cap. I, ord. 2, fracc. XIII)

Establece que los responsables de la aplicación del MECI son los titulares u órganos de gobierno de dependencias y entidades paraestatales, así como todos los servidores públicos en general, por lo que se habla de la faceta del autocontrol, estableciendo al interior de cada ente público una instancia colegiada denominada Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI) y un Sistema de Control Interno Institucional (SFP, 2018, art. 2º, tit. 2º, cap. II), con programas anuales, una coordinación de control interno y mecanismos de seguimiento.

El COCODI se encuentra en vinculación con el Órgano Interno de Control (OIC) a través del Coordinador de Control Interno y el OIC asesora a la Institución y vigila, evalúa y promueve las acciones de control en su proceso de administración de riesgos, lo cual instaura un enfoque preventivo para evitar desviaciones que perjudiquen objetivos y metas institucionales y representa la faceta del control interno-revisor.

Toda la metodología de las disposiciones del Acuerdo está dirigida al manejo de los riesgos institucionales, con la búsqueda de preservar la seguridad razonable (enfoque probabilístico) en la consecución de objetivos y metas de cada ente, el cual es el mismo enfoque del Marco COSO, por lo que establece las siguientes categorías del control:

- I. Operación: Eficacia, eficiencia y economía de las operaciones, programas y proyectos;
- II. Información: Confiabilidad, veracidad y oportunidad de la información financiera, presupuestaria y de operación;
- III. Cumplimiento: Observancia del marco legal, reglamentario, normativo y administrativo aplicable a las Instituciones, y
- IV. Salvaguarda: Protección de los recursos públicos y prevención de actos de corrupción. (SFP, 2018, art. 2º, tit. 2º, cap. I, ord. 8)

A su vez, lo que se busca evitar, reducir o controlar, que es el riesgo, está definido como

(...) el evento adverso e incierto (externo o interno) que derivado de la combinación de su probabilidad de ocurrencia y el posible impacto pudiera obstaculizar o impedir el logro de las metas y objetivos institucionales. (SFP, 2018, art. 2º, tit 1º, cap. I, ord. 2, fracc. XLV)

La segunda parte de dicho Acuerdo está representada por el Manual propiamente dicho (SFP, 2018, art. 5º), el cual esquematiza el control del MECI mediante un diagrama de flujo contenido en dicho artículo, como proceso I, el cual es para la aplicación del MECI.

Además de dichas disposiciones y del Manual de Control Interno, se complementa la aplicación del control con otras disposiciones y referentes, además del control de legalidad que lleva a cabo en general y en forma natural la SFP, dentro de las que se pueden mencionar las siguientes: ISSAI-ES 100 principios fundamentales de fiscalización y auditoría del Sector Público; la Guía 9100 INTOSAI para las normas de control interno del sector público; la GUID 5260 INTOSAI para la administración de los bienes públicos; la GUID 5270 INTOSAI directriz para la auditoría de prevención de la corrupción; la GUID 5920 INTOSAI del proceso de la auditoría del desempeño; la GUID 9020 INTOSAI de evaluación de las políticas públicas; la INTOSAI-P 20 de principios de transparencia y rendición de cuentas; la ISSAI 130 código de ética; la ISSAI 150 competencia del auditor; la ISSAI 200

principios de auditoría financiera; la ISSAI 500 principios de auditoría del desempeño; la ISSAI 400 principios de auditoría de cumplimiento; la ISSAI 2000 aplicación de las normas de auditoría financiera; la ISSAI 5000 norma para la auditoría de desempeño; la ISSAI 4000 norma para la auditoría de cumplimiento.

Además de los precitados, están el Acuerdo por el que se establecen las Disposiciones Generales para la Realización del Proceso de Fiscalización (SFP, 2020) el Acuerdo por el que se establece la obligatoriedad del registro de contratos y operaciones de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público en la Bitácora Electrónica de Seguimiento de Adquisiciones y sus Lineamientos (SFP, 2022) la Guía de Autoevaluación de Riesgos en el Sector Público elaborada por la ASF (ASF, 2015) así como los múltiples instrumentos emitidos por la SFP como rectora del control interno y de sus funciones fiscalizadoras.

En la página electrónica de la propia SFP, están esquematizados los referentes que aplica en el control interno, que son...

ISSAI 1 Declaración de Lima; 10 Declaración de México sobre independencia de las EFS; 11 Pautas básicas y buenas prácticas de la INTOSAI relacionadas con la independencia de las EFS y Apéndice de Resultados de los Estudios de Caso; 20 Principios de Transparencia y Rendición de Cuentas; 21 Principios de Transparencia y Responsabilidad, principios y buenas prácticas; 30 Código de Ética y Apuntes respecto del mismo y 40 Control de Calidad para las EFS (SFP, s/f., ilustración)

Originalmente, la SFP llevaba a cabo estas funciones mediante la red de los OIC en los diversos entes públicos, pero en 2025 se promovieron reformas que plantean una reingeniería o rediseño de la SFP para cumplir con su encargo y su misión de coordinar y asegurar la eficacia del control interno en la APF.

Reingeniería de los Órganos Internos de Control

El 26 de abril de 2022, el Ejecutivo federal presentó una iniciativa de reforma legislativa en materia administrativa ante la Cámara de Diputados, relativa a concentrar a las Unidades de Administración y Finanzas (UAF) bajo la coordinación de la SFP, dándole la facultad de nombrar y remover a sus titulares, las cuales fueron establecidas a partir de la

reforma de la LOAPF de 30 de noviembre de 2018 (DOF), en lugar de las oficinas mayores, dado que desde esa fecha habían quedado bajo la coordinación de la SHCP.

La iniciativa también otorgó a la SFP la facultad de rediseñar a los OIC por sector, materia, especialidad, función específica o ente público y la centralización en esa dependencia de la política de contrataciones públicas, hasta ese entonces a cargo de la SHCP desde 2018, para regresar a la SFP que tenía esa competencia antes de esta última reforma. Asimismo, se atribuyó la facultad a la SFP para participar en las negociaciones comerciales internacionales relativas a las compras del sector público y a coordinar las adquisiciones estratégicas (Cámara de Diputados, 2023).

Nos parece importante destacar que el argumento principal de la justificación de esta iniciativa del Ejecutivo consistió principalmente en invocar el derecho a la buena administración pública, con perspectiva ética y de servicio a la ciudadanía; invocando igualmente el capítulo tercero de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública y el artículo 5, numeral 1 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Cámara de Diputados, 2023, pp. 5-6). El argumento es importante, porque ya mencionamos la vasta extensión de este derecho en los precedentes tanto de la Unión Europea, en el ámbito iberoamericano y en tesis interesantes del Poder Judicial de la Federación, así como en la propia iniciativa del Ejecutivo.

Si este derecho es así reconocido, resultaría natural pensar que podría en lo futuro ser invocado ante la Judicatura Federal citando esta misma exposición de motivos y otros referentes, para hacer valer alguna de las facetas del derecho a la buena administración que antes mencionamos, argumentando que el propio titular del Ejecutivo ha reconocido este derecho como eje fundamental de funcionamiento de las instituciones públicas y, por lo tanto, toda su vasta aplicabilidad es un criterio para constreñir a las autoridades a respetarlo.

La iniciativa mencionó, asimismo, que la atribución de facultades a la SFP para replantear la organización y funcionamiento de los OIC era para generar ahorros, sin detrimento de las funciones de vigilancia, control, evaluación de la gestión pública y sanción de responsabilidades administrativas, mencionando la unificación de criterios en el control interno, la fiscalización y la materia de responsabilidades, dejando la fiscalización de las UAF a cargo de los OIC o de las estructuras rediseñadas coordinadas por la SFP.

La iniciativa justificó así la facultad de la SFP para agrupar por sector, materia, especialidad, ente o por combinación de estos criterios a los OIC, trasladando también a

la SFP las facultades en materia de contrataciones públicas que estaban hasta entonces a cargo de la SHCP (Cámara de Diputados, 2023, pp. 8-11). Se reformó así, entre otras disposiciones, el artículo 57 de la LOAPF relativo a las atribuciones de la SFP.

Posteriormente, la SFP publicó su nuevo Reglamento Interior en el DOF el 4 de septiembre de 2023, organizando su estructura de acuerdo a lo previsto en la LOAPF, con la facultad de la fracción VII del artículo 11 y del artículo 94 del titular de la SFP para crear, modificar y extinguir órganos internos de control, oficinas de representación, unidades de responsabilidades y delegaciones de las unidades de responsabilidades en cualquier tiempo con el criterio de las cargas de trabajo y de estimar oportuno optimizar recursos humanos y patrimoniales principalmente, con lo que el argumento del ahorro de recursos de la iniciativa mencionada se materializó en esta facultad, la cual se ejerció con la emisión de tres acuerdos.

El primero, es el Acuerdo por el que se emiten las disposiciones de carácter general para crear, asignar, distribuir, dirigir, coordinar y extinguir los órganos internos de control en las dependencias, incluyendo sus órganos administrativos desconcentrados y entidades paraestatales, por sector, materia, especialidad, función específica o ente público (SFP, 2023a).

En este instrumento se declaró que todos los OIC existentes al 5 de septiembre de 2023 se considerarían específicos y se dispuso que los OIC especializados previstos en el Reglamento Interior se auxiliarían de 16 áreas de especialidad establecidas por ramo, a saber: “Gobernación; Relaciones Exteriores; Seguridad y Protección Ciudadana; Hacienda; Bienestar; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura y Desarrollo Rural; Infraestructura, Comunicaciones y Transportes; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Cultura; Turismo” (SFP, 2023a, arts. 1 y 2) y estas áreas serían auxiliadas por “oficinas de representación”, indicando que por acuerdos posteriores se precisarían los OIC que se extinguirían, así como la integración de los OIC especializados, los entes agrupados en los 16 ramos, las fechas de inicio de su funcionamiento, la organización de las oficinas de representación y la adecuación de disposiciones de dependencias y entidades a este nuevo régimen (SFP, 2023a, arts. 3 y 4).

El segundo instrumento es el Acuerdo por el que se extinguen los órganos internos de control que se indican, se instauran los Órganos Internos de Control Especializados y se asignan los Titulares de Área de Especialidad (SFP, 2023b).

En este Acuerdo se declaró la extinción de los OIC específicos en 21 dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales y se reiteró la previsión del Acuerdo anterior respecto de los OIC especializados, las áreas de especialidad y las oficinas de representación en los 16 ramos antes mencionados, con la precisión, yendo más allá del estricto criterio de especialidad y por razón de sus encomiendas, que se delegaba la facultad de ordenar actos de fiscalización en los OIC especializados de control interno y de Contrataciones Públicas, precisando igualmente que los asuntos en trámite serían atendidos por los titulares de área de especialidad del ramo correspondiente según la naturaleza del asunto.

El tercer instrumento es el Acuerdo por el que se extinguen órganos internos de control específicos, se crean oficinas de representación, y se asigna la dependencia, entidad paraestatal y órgano administrativo desconcentrado que integran el ramo en que ejercerán sus funciones los órganos internos de control especializados y las unidades administrativas que los auxilian (SFP, 2025d).

En este Acuerdo se declaró la extinción de OIC específicos en diversos entes paraestatales y órganos desconcentrados y se crearon en su lugar oficinas de representación adscritas a tales entes, sujetos a los titulares de las áreas de especialidad y a su vez a los OIC especializados por ramo (SFP, 2025d, arts. 1 a 4).

Prácticamente, las oficinas de representación preservaron funciones genéricas y amplias que corresponden a las de los OIC extintos, ya que si bien es cierto que existen ahora los OIC especializados y las áreas de especialidad en los 16 ramos, estas oficinas concentrarían todas las especialidades en el ente de su adscripción, separando sin embargo la coordinación de las funciones por especialidad, ya que las instrucciones provendrían de cada OIC especializado y de cada área de especialidad según corresponda, siendo también la oficina de representación la que sería el receptor único de diversas instrucciones de coordinación por especialidad (SFP, 2025d, arts. 5 a 8).

Los criterios básicos de esta reorganización funcional se encuentran expresados en el artículo 5 del Acuerdo por el que:

Artículo 5. Las facultades de fiscalización, control interno, evaluación de la gestión pública, aplicación del régimen de responsabilidades administrativas y demás inherentes, en términos de la LOAPE, el RISFP y demás disposiciones

jurídicas aplicables, en los entes públicos federales a que se refiere el artículo 4 del presente Acuerdo, se ejercerán conforme a lo siguiente:

- I. Los titulares de los Órganos Internos de Control Especializados, tendrán competencia únicamente en la materia de su especialidad en los 16 ramos;
- II. Los titulares de las Áreas de Especialidad serán competentes en la materia de su especialidad y únicamente en el ramo para el que son nombrados, y
- III. Los jefes de las Oficinas de Representación serán competentes en todas las materias de especialidad en la entidad paraestatal u órgano administrativo desconcentrado al que están adscritos, y adicionalmente, de manera temporal, en aquellas entidades paraestatales u órganos administrativos desconcentrados del mismo ramo al que pertenecen, que mediante oficio les asigne el Coordinador General de Gobierno de Órganos de Control y Vigilancia. (SFP, 2025d)

Hay una cuestión preliminar que se plantea respecto de la extinción de los OIC. El artículo 109, fracción III párrafo quinto de la Constitución dispone que: “Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley (...)”. Por su parte, el Acuerdo por el que se extinguen los órganos internos de control que se indican (...), menciona en su considerando primero que: “(...) el artículo 109, fracción III, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que cada ente público tendrá un Órgano Interno de Control con las facultades que determine la ley (...)” (SFP, 2025b). El Acuerdo no se apega literalmente al texto constitucional que no menciona que cada ente tendrá un OIC, sino que los entes públicos tendrán OIC.

Si el texto fuese tal como lo menciona el Acuerdo, podría cuestionarse la constitucionalidad de la medida de extinción, al considerarse que no compete a una norma inferior desconocer la instrucción constitucional para que cada ente tenga un OIC y no una oficina de representación o un área de especialidad en su lugar.

Sin embargo, otra interpretación del texto literal podría admitir que la ley puede reorganizar las funciones de los OIC en estructuras con otro nombre que las operen, aunque sea de manera remota, es decir con una cabeza de OIC especializados, con áreas de especialidad y con oficinas de representación que de todas maneras cumplan con el mandato de ejercer las funciones y encomiendas que la Constitución reserva a los OIC. Ambas interpretaciones parecen razonablemente admisibles.

Otra cuestión que surge en esta reorganización, dado que el motivo principal de las reformas fue el de conseguir ahorro y optimización de recursos sin afectar la eficacia y buenos resultados a esperar del control interno, sería la de saber si la nueva estructura y flujos de trabajo serán adecuados a las cargas de trabajo existentes y futuras, para no demeritar la funcionalidad del sistema de control interno de la APF. Tal cuestión, solo podrá ser apreciada con el paso del tiempo.

Dado que la SFP tiene ahora la facultad de nombrar y remover a los titulares de las UAF y de coordinarlas, y asimismo estas están encargadas de las contrataciones públicas, así como la SFP tiene amplias facultades en tales contrataciones y asimismo las facultades de control interno, fiscalización y responsabilidades de los servidores públicos, se plantea la cuestión adicional de saber si existiría algún conflicto respecto del principio antes mencionado de la separación entre el órgano fiscalizador y el ente fiscalizado.

Nueva función de la SFP

El Dictamen de la Cámara de Diputados en relación a la iniciativa del Ejecutivo para reformar la LOAPF que ya mencionamos, examinó la cuestión de si habría conflicto por el hecho de que las UAF y los OIC dependieran simultáneamente de la SFP, por el problema de identidad entre fiscalizador y fiscalizado, toda vez que las ISSAI de la INTOSAI, como ya lo expusimos no admiten que el fiscalizador participe de ningún modo y por ningún concepto de la gestión del ente fiscalizado.

Al respecto, el Dictamen consideró que la transferencia de atribuciones de la SHCP a la SFP no comprometía la imparcialidad del desempeño y que la administración de recursos quedaba delimitada respecto de las funciones de control y de fiscalización, razonando lo siguiente:

La función de control y fiscalización, así como de administración de los recursos estará perfectamente delimitada y se garantiza la imparcialidad en el desempeño, toda vez que:

i) Se ejercerán por áreas diversas, es decir, el control y fiscalización se realizará por conducto de las Unidades Administrativas competentes de la Secretaría y los Órganos Internos de Control; y las funciones de la administración de los

recursos (incluidas las contrataciones públicas), se realizarán por los ejecutores del gasto a través de sus Unidades de Administración y Finanzas;

ii) Las áreas encargadas del control y fiscalización, dependerán jerárquicamente del titular de la Secretaría de la Función Pública, y las Unidades de Administración y Finanzas dependerán jerárquica, estructural y presupuestalmente del ente público, por lo que tales funciones no estarán subordinadas una de la otra, además ambas instancias serán coordinadas por Unidades Administrativas diferentes de la propia Secretaría, y

iii) Las Unidades de Administración y Finanzas ejercerán el presupuesto del ente público al cual seguirán adscritos y los actos jurídicos o administrativos que emitan, se efectuarán en nombre y representación del ente público. En cambio, los Órganos Internos de Control, actuarán siempre como una extensión de la Secretaría revisando a los entes públicos, incluidas sus Unidades de Administración y Finanzas (Cámara de Diputados, 2023, pp. 64-65, resaltado nuestro).

El Principio 3 de la ISSAI 10 establece que: “Las EFS no deben participar, ni dar la impresión de participar, en ningún aspecto, de la gestión de las organizaciones que auditan”, como ya lo mencionamos. El “no dar la impresión” de participar en la gestión “en ningún aspecto” se incluye en el criterio de separación entre fiscalizador y fiscalizado.

La SFP ha asumido el poder de nombramiento de los titulares de las UAF y de los dos niveles jerárquicos siguientes. Sería cuestión de analizar si el concepto de gestión comprende o no la potestad del nombramiento, acto-condición en la concepción administrativa clásica en la que se adviene al régimen que el nombrado debe aplicar una vez asumido el cargo.

Como se aprecia en la reforma, el titular del ente auditado carece del poder de nombramiento. La SFP tiene también facultades regulatorias y de coordinación de las UAF y, aunque son tramitadoras de la ejecución de gasto del ente fiscalizado al que se adscriben, sus operaciones están reguladas y monitoreadas por la SFP, aunque tal coordinación se adscriba a Unidades administrativas distintas, de acuerdo a lo previsto en el Reglamento Interior de dicha Secretaría, dependiendo de su titular y de su Subsecretaría, a la cual se adscribe la Unidad de Gobierno de las Unidades de Administración y Finanzas (SFP, 2023c, art. 7).

Las UAF tienen un vínculo de jerarquía con su ente de adscripción, pero son en parte reguladas y monitoreadas externamente. Sus titulares no pueden ser nombrados ni removidos por los titulares del ente de adscripción. De hecho, esa misma situación era la que tenían las UAF en la etapa de su dependencia respecto de la SHCP, sin que esta tuviese simultáneamente la encomienda del control interno de la APF.

Empero, tal situación es en parte similar a la que tenía nuestro país en la época previa a la creación del Departamento de Contraloría en 1917, cuando la Secretaría de Hacienda tenía a su cargo la administración de los recursos públicos y simultáneamente su control interno. La similitud es parcial, porque las UAF se encuentran adscritas a dependencias y entidades que son ejecutoras del gasto público y constituyen las “unidades de administración” mencionadas en el último párrafo del artículo 4 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, por lo que ejecutan el gasto en su ente de adscripción, lo que no hace la SFP, aunque coordine muchas de sus operaciones, conjuntamente con la misma SHCP, la otra reguladora que interviene en la operación de las UAF, respecto del gasto mismo.

Esta cuestión de la independencia real del fiscalizador respecto del fiscalizado y de no participar y “no dar la impresión” de participar la SFP en la gestión de los entes fiscalizables, que menciona la ISSAI 10, queda abierta al análisis. Es de esperar que, toda vez que las UAF son vigiladas de cerca por la SFP en tiempo real, sus operaciones se apeguen en todo momento a su marco de actuación y no presenten desviaciones y se logre la eficacia real de los controles diseñados para evitarlas.

Por otra parte, la SFP ha asumido funciones de reguladora, coordinadora y conductora de la política de contrataciones públicas, así como de cabeza de las compras consolidadas y de los contratos marco en dichas contrataciones, al regresar asimismo en la reforma de la LOAPF ya citada tales atribuciones que habían sido encomendadas a la SHCP, sin que durante ese período se hubiesen obtenido con tal cambio los resultados esperados.

En este nuevo marco de referencia, si por ejemplo el área contratante es una UAF determinada y sus operaciones son monitoreadas por ejemplo por la Bitácora Electrónica de Seguimiento de Adquisiciones (creada por Acuerdo del 1 de octubre de 2021, modificado por Acuerdos del 26 de agosto de 2022 y 18 de junio de 2024) debería ser relativamente sencillo efectuar una vigilancia de control y en tiempo real del proceso de

contratación, por lo menos respecto de los contratos de adquisiciones, arrendamientos y servicios y de obras públicas más importantes en los entes públicos.

En los últimos años de distintas administraciones, se ha criticado la tendencia a hacer proliferar el procedimiento de contratación por adjudicación directa, así como de la falta de transparencia del procedimiento mismo. Si la SFP lleva a cabo un monitoreo de tales procedimientos y sobre todo de sus dictámenes de justificación, que muchas veces han sido deficientes y opacos, seguramente se logrará inhibir la irregularidad potencial que pudiesen presentar dichos procedimientos, porque la encargada del control en la APF se asegurará que las excepciones para la licitación cumplan con los requisitos para que se consideren justificadas y demostradas fehacientemente, así como de la idoneidad y capacidad real de los proveedores, sin ninguna simulación y sin esperar a que el daño a la hacienda pública se produzca y sea difundido ante los medios de comunicación y la ciudadanía para buscar entonces implementar acciones correctivas.

Dado que la SFP tiene una vocación preventiva en el control interno y en la fiscalización, sus nuevas facultades deben facilitarle lograr la eficacia buscada. Sin duda, la expectativa generada en la sociedad por esta reforma respecto de la eficacia del control preventivo, oportuno, serio y eficaz de la SFP respecto de las contrataciones públicas es muy elevada y con el tiempo se examinarán sus resultados.

Al respecto, el dictamen de la Cámara de Diputados respecto de la iniciativa del Ejecutivo para reformar la LOAPF expresó la necesidad de regresar a la SFP la conducción y regulación de las contrataciones públicas, lo que aclara la expectativa que se espera con su actuación en esta materia:

(...) Es procedente, conforme a las facultades del Ejecutivo, **evitar una dispersión de facultades y autoridades involucradas**, sea la Secretaría de la Función Pública quien ostente el establecimiento y la conducción de la política general de contrataciones públicas regulada por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, así como que tenga a su cargo las labores de asesoría normativa, interpretación y prevención derivadas de su aplicación, **con el fin de generar un ambiente de armonía y congruencia entre la etapa operativa de la normativa en materia de contrataciones públicas y la correspondiente a su fiscalización** a través de las áreas de control interno en los entes públicos.

Cabe destacar que **las facultades** para interpretar las leyes en materia de adquisiciones y de obras públicas, así como para emitir disposiciones administrativas para el adecuado cumplimiento de las leyes, **han estado previstas para la Secretaría de la Función Pública desde hace varios años en los ordenamientos jurídicos correspondientes** (...) (Cámara de Diputados, 2023, p. 62, resaltado nuestro).

En función de tales expectativas respecto a la reingeniería de las atribuciones de la SFP, cabría preguntarse sobre la relevancia que adquiere el control interno de la APF respecto del concepto de la buena administración que mencionamos al principio de estas líneas.

Relevancia del control interno ante y post fiscalización y la necesidad de su eficacia y de la limitación de la discrecionalidad en un Estado democrático de Derecho con función social

El Dictamen precitado que unificó aspectos de la gestión administrativa mediante las UAF, la política y conducción de contrataciones públicas y la reingeniería de las unidades de control en los entes públicos con las modificaciones de los OIC, manifestó con claridad el motivo del fortalecimiento del marco de atribuciones conferidas a la SFP:

(...) Es procedente, conforme a las facultades del Ejecutivo, la transferencia de atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la Secretaría de la Función Pública, **para complementar su ámbito de competencia con una visión global y transversal que le permitirá cerrar la pinza entre la prevención, la fiscalización y, en su caso, la sanción de actos derivados de la función administrativa, en tanto que dicha dependencia concentrará la conducción del aparato burocrático y el debido uso y ejercicio de los recursos públicos desde un punto de vista operativo, logrando no solo combatir efectivamente la corrupción** sino también, cumplir cabalmente con los principios de austeridad republicana, constituyendo así uno de los pilares de su responsabilidad y compromiso frente a las mexicanas y los mexicanos (Cámara de Diputados, 2023, p. 63, resaltado nuestro).

Asimismo, centró el motivo principal de la justificación de la reforma para reforzar el control interno en la APF en fortalecer el derecho a la buena administración, expresándolo así:

(...) las iniciativas objeto del presente dictamen, haciendo énfasis en la presentada por el Titular del Ejecutivo Federal, **pretenden fortalecer el derecho a la buena administración pública.**

(...) En suma a lo anterior, el Poder Judicial de la Federación ha señalado que, **cualquiera que sea la función desempeñada por los servidores públicos, esta debe realizarse conforme a la buena administración pública**, al constituirse como un derecho fundamental de las personas y un principio de actuación para los poderes públicos.

(...) Así, con base en dicho derecho **se deben generar acciones y políticas públicas** orientadas a la apertura gubernamental, **a fin de contribuir a la solución de los problemas** públicos a través de instrumentos ciudadanos participativos, efectivos y transversales, en los cuales, **toda persona servidora pública garantizará**, en el ejercicio de sus funciones, el **cumplimiento y observancia de los principios generales que rigen la función pública** (Cámara de Diputados, 2023, p. 52, resaltado nuestro).

En virtud de que, como lo manifestó el Dictamen, todo servidor público debe asegurar no solo la legalidad y ética en su actuación sino también ciertos resultados mínimos procedimentales y de logro de objetivos y metas y de apego a estándares mínimos de calidad de servicios públicos, con transparencia, participación, tutela de derechos y rendición de cuentas, el control interno, en sus dos acepciones de autocontrol y de revisión, debe también ser transparente y se debe tener una expectativa razonable de que opere bien y de que ofrezca resultados razonables de eficacia.

Lo anterior es para inhibir preventivamente y en tiempo real las prácticas irregulares y las desviaciones que atentan contra los objetivos y metas institucionales de los entes públicos y contra la calidad e integridad en los servicios públicos que estos tienen encomendados, como también se debe tener una expectativa razonable de que su actuación sea eficaz para inhibir prácticas discrecionales o de abuso de poder en detrimento de los derechos que todos tienen a que la APF opere y se manifieste respetando siempre el derecho general a la buena administración.

En este sentido, como el derecho a la buena administración fue el motivo más invocado en la reciente reforma administrativa a la LOAPF y a las atribuciones que confirió a la SFP, según se aprecia en el Dictamen, ya mencionado, este derecho trae aparejados una serie de principios y puede considerarse un derecho general que se subdivide en otros tantos derechos subjetivos en el orden administrativo, de conformidad con la muy explícita descripción que nos hace al respecto Jaime Rodríguez Arana (2011, pp. 22-27).

Tales principios y derechos podrían ser invocados por los administrados como orientaciones de actuación para el ente encargado del control interno de la APF que podrían considerarse vinculatorias a la luz de este derecho general, con el cual se relacionan, e igualmente ser invocados por los particulares ante los órganos jurisdiccionales como derechos humanos comprendidos en el derecho general a la buena administración. Los principios son los siguientes:

1. Juridicidad (que coincide con el principio de legalidad en el marco del Estado de derecho)
2. Servicio objetivo a los ciudadanos. Que se traduce en el respeto a sus derechos e intereses en toda actuación administrativa;
3. Promocional. Creación de condiciones y remoción de obstáculos para la efectividad en la libertad e igualdad de las personas, con su participación;
4. Racionalidad. En la motivación y argumentación de la actuación administrativa;
5. Igualdad de trato. Prohibición de la discriminación injustificada hacia los administrados;
6. Eficacia. Respeto al marco de objetivos de cada ente, buscando lograr sus finalidades y removiendo obstáculos puramente formales, evitando el silencio administrativo, las dilaciones y retardos;
7. Publicidad de las normas, así como de procedimientos y de quehacer administrativo, salvo protección de datos, dando a conocer actos, contratos y resoluciones sin necesidad de petición y con uso de tecnologías para su amplia difusión;
8. Seguridad jurídica, previsibilidad y certeza normativa. Someterse al derecho vigente, sin variación arbitraria de normas jurídicas;
9. Proporcionalidad. Respeto del fin previsto en el ordenamiento jurídico, con equilibrio entre interés general y particular, sin limitar derechos por imposición de cargas excesivas o incoherentes con el objeto establecido;
10. Ejercicio normativo del poder. Evitando el abuso de poder y ejerciéndolo para los fines previstos en las normas de otorgamiento;
11. Imparcialidad e independencia. Evitar actuación arbitraria o trato preferente y evitar conflictos de interés;
12. Relevancia. La actuación administrativa debe privilegiar los aspectos relevantes y no decidir en función de aspectos de escasa consideración;
13. Coherencia. La actuación administrativa debe ser congruente con los antecedentes y la práctica;
14. Buena

fe. Autoridades y particulares presumirán el comportamiento legal de unos y otros; 15. Confianza legítima. Respeto a las expectativas razonables generadas por la propia Administración en el pasado; 16. Asesoramiento. Asesorar a los administrados para presentar solicitudes y para su tramitación; 17. Responsabilidad. La Administración debe responder por lesiones a derechos o bienes de administrados relativos al funcionamiento de servicios públicos o por las actuaciones administrativas; 18. Facilitación. Dar facilidades para la tramitación de asuntos que afecten a los administrados; 19. Celeridad. Optimizar el uso del tiempo en las actuaciones administrativas, con procedimientos y resoluciones en plazo razonable; 20. Transparencia y acceso a la información de interés general. Derecho a conocer la actuación administrativa y la información generada por la administración pública; 21. Protección de la intimidad. Protección de datos personales; 22. Ética. La actuación administrativa se debe hacer con rectitud, lealtad y honestidad; 23. Debido proceso. La actuación administrativa debe realizarse con respeto de los procedimientos y competencias de cada ente, respetando los derechos de representación, defensa y contradicción; y 24. Cooperación (Rodríguez Arana, 2011, pp. 22-25). Todos los entes deben prestarse asistencia mutua y respetar las competencias respectivas.

Los derechos son los siguientes: 1. Motivación de las actuaciones administrativas; 2. Tutela administrativa efectiva; 3. Resolución administrativa en plazo razonable; 4. Resolución justa de las actuaciones administrativas; 5. Petición; 6. Respuesta oportuna y eficaz de las autoridades administrativas; 7. No presentar documentos que ya obren en poder de la Administración pública; 8. Ser oído siempre antes de que se adopten medidas que les puedan afectar desfavorablemente; 9. Participación en las actuaciones administrativas en que tengan interés, especialmente a través de audiencias y de informaciones públicas; 10. Indemnización justa en los casos de lesiones de bienes o derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios de responsabilidad pública; 11. Servicios públicos y de interés de general de calidad; 12. A elegir los servicios de interés general de su preferencia; 13. Opinar sobre el funcionamiento de los servicios de responsabilidad administrativa; 14. Conocer las obligaciones y compromisos de los servicios de responsabilidad administrativa; 15. Formular alegaciones en cualquier momento del procedimiento administrativo; 16. Presentar quejas, reclamaciones y recursos ante la Administración; 17. Interponer recursos ante la autoridad judicial sin necesidad de agotar la vía administrativa previa, de acuerdo con lo establecido en las leyes; 18. Conocer las evaluaciones de los entes públicos y a proponer medidas para su

mejora permanente; 19. Acceso a los expedientes administrativos que les afecten en el marco del respeto al derecho a la intimidad y a las declaraciones motivadas de reserva que en todo caso habrán de concretar el interés general al caso concreto; 20. A una ordenación racional y eficaz de los archivos públicos; 21. Acceso a la información de interés general; 22. A copia sellada de los documentos que presenten a la Administración pública; 23. Ser informado y asesorado en asuntos de interés general; 24. Ser tratado con cortesía y cordialidad; 25. Conocer el responsable de la tramitación del procedimiento administrativo; 26. Conocer el estado de los procedimientos administrativos que les afecten; y 27. Ser notificado por escrito o a través de las nuevas tecnologías de las resoluciones que les afecten en el más breve plazo de tiempo posible (Rodríguez Arana, 2011, pp. 25-27). Es importante señalar que el autor menciona que este breve plazo no deberá ser mayor a cinco días.

Varios de estos derechos se encuentran ya contemplados y reconocidos en el orden jurídico mexicano y asimismo son reconocidos por la judicatura federal, como el de petición, de acceso a la información y protección de datos, de audiencia y varios más.

Conclusiones

Como lo escribimos al principio, el nacimiento del control interno y su desarrollo se relacionan con la búsqueda de un mínimo grado de coherencia también interna o inherente al ejercicio del poder político, dado que es concomitantemente una condición mínima necesaria para su eficacia. Sin un mínimo de control, toda estructura u organización del mando se vuelve ilusoria.

El control se perfecciona y se acompaña del principio de legalidad a partir del surgimiento del constitucionalismo moderno, que se fundamenta en la jerarquía normativa, en la división de poderes, en la publicidad del ejercicio del mando que implica a su vez el derecho a saber (transparencia), en el sometimiento de toda potestad pública a tal jerarquía emanada de la norma constitucional, al principio de que la voluntad popular es la única fuente del poder público y su única justificación y al respeto de los derechos humanos en la existencia, legitimación y ejercicio de tales potestades y en la actuación de los entes públicos en los que se exterioriza.

Lo anterior presupone que todo ejercicio arbitrario del poder carece de justificación en el Estado de derecho moderno y, si bien se acepta cierta esfera de discrecionalidad en la actuación de los entes públicos, esta debe estar perfectamente limitada y controlada en cuanto a su ejercicio y a sus motivos por los mecanismos de control interno y externo y por los medios de tutela jurisdiccional efectiva para anular sus excesos, que todo Estado de derecho debe contemplar y garantizar. Asimismo, es deseable que la discrecionalidad sea una excepción que tienda a desaparecer y a ser substituida por esferas regladas, transparentes y sujetas en todo tiempo a controles que aseguren el adecuado respeto de los derechos implícitos en cada una de dichas esferas o marcos de actuación de los poderes públicos.

Uno de esos derechos troncales, por cuanto incluye un conjunto de principios y de derechos derivados, es el derecho a la buena administración, de reconocimiento creciente en los medios jurídicos, sobre todo en los países más avanzados en cuanto a la cultura de los derechos humanos y, asimismo, tal derecho ha sido reconocido en nuestro país, tanto en tesis de nuestro Poder Judicial Federal como en las recientes iniciativas que propusieron la reingeniería de los órganos encargados del control interno, que es motivo de este artículo.

Tal reingeniería parece encaminarse a fortalecer el control interno, pero buscando el ahorro y la racionalidad del uso de recursos dedicados a ello. En sí, un control interno riguroso y transparente, que monitorea a los entes públicos de la APF, que vigila en tiempo real áreas de riesgo como es el área de las contrataciones públicas, parece un mecanismo deseable para inhibir las desviaciones y la discrecionalidad irregular que se manifiesta como abuso de poder.

Parece también deseable que esta transparencia permita que la sociedad a su vez monitoree y vigile la actuación del ente encargado del control interno y esta parece haber sido una de las razones de la creación por ejemplo del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, Sistema del que la SFP es protagonista principal. En el tiempo se verá y podrá evaluarse el grado de éxito de esta reciente reorganización.

Pero hay que tener muy claro que el control estará sujeto a los parámetros de exigibilidad de los principios y derechos que se desprenden del concepto de la buena administración, ante todos los gobernados y ante los órganos jurisdiccionales federales, para hacerlos valer, por lo que la calidad y resultados del control interno estarán en lo futuro sujetos al monitoreo de las mexicanas y mexicanos.

Esto incluye a la actuación de la SFP y a la evaluación de los resultados de su reingeniería, que debe ser juzgada por la sociedad, monitoreada con transparencia y sometida si es necesario a los filtros de los medios de tutela judicial efectiva del derecho a la buena administración. Todo ello será, sin duda, para bien de todos.

Referencias

- Auditoría Superior de la Federación. (2014). Marco Integrado de Control Interno. Auditoría Especial de Tecnologías de Información, Comunicaciones y Control. https://www.asf.gob.mx/uploads/176_Marco_Integrado_de_Control/Marco_Integrado_de_Cont_Int_leyen.pdf
- Auditoría Superior de la Federación. (2015). Guía de Autoevaluación de Riesgos en el Sector Público de la ASF. https://www.asf.gob.mx/uploads/177_Guias_Tecnicas/Guia_de_Autoev_de_Riesgos_en_el_Sec_Pub.pdf
- Cámara de Diputados (2012). Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a cargo del diputado José Sergio Manzur Quiroga y suscrita por integrantes de los Grupos Parlamentarios del PRI y del PVEM, *Gaceta Parlamentaria*, año 15, número 5646-III, 15 de noviembre de 2012, pp. 5-25. <https://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2012/nov/20121115-III.html>
- Cámara de Diputados (2025). Dictamen a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la ley orgánica de la administración pública federal, *Gaceta Parlamentaria*, año XXVI, número 6262-VI, 25 de abril de 2025, pp. 1-90. http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2025/04/asun_4358242_20250425_1682526201.pdf
- Cartwright, M. (2022). Oliver Cromwell. *World History Encyclopedia*. (A. Cardozo, Traductor). <https://www.worldhistory.org/trans/es/1-19697/oliver-cromwell/>
- INTOSAI, (2019). ISSAI 100 Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público. INTOSAI ed. <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-100-Principios-Fundamentales-de-Auditoria-del-Sector-Publico-1.pdf>
- Kelsen, H. (1982). *Teoría Pura del Derecho*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie G: Estudios Doctrinales 20. UNAM.
- Organización de las Naciones Unidas. (Mayo 2022). Declaración Universal de los Derechos Humanos. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

- Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. (2017). 40° Aniversario de la Declaración de Lima, INTOSAI. https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INTOSAI_Publications/Publication_40y_Lima_Declaration/SP_40_Jahre_Lima_Deklaration.pdf
- Plutarco. (1821). *Vidas paralelas*. Elejandria ed. (A. Ranz Romanillos, traductor). https://web.sedu-coahuila.gob.mx/biblioweb/upload/Vidas_paralelas-Plutarco.pdf
- Robert, P. (1991). Le Petit Robert. *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Dictionnaires, Le Robert.
- Rodríguez-Arana, J. (2011). El derecho fundamental a la buena administración y centralidad del ciudadano en el derecho administrativo. IV Congreso Internacional de Derecho Administrativo, UNAM. http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ivci_vmدا/ponencias/JaimeRodriguezArana.pdf
- Secretaría de Gobernación (2020). Iniciativa que adiciona el artículo 4o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por la diputada Frida Alejandra Esparza Márquez e integrantes del grupo parlamentario del PRD. Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación. http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2020/05/asun_4020264_20200518_1584565252.pdf
- Secretaría de la Función Pública. (s/f). Catálogo de Normas Internacionales de Auditoría de los niveles 1 y 2 del Marco Normativo de la Organización Internacional de las entidades Fiscalizadoras Superiores, INTOSAI. <https://www.gob.mx/sfp/documentos/normas-profesionales-de-auditoria-del-sistema-nacional-de-fiscalizacion?state=published>
- Secretaría de la Función Pública. (2018). Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno. *Diario Oficial de la Federación* 05 de septiembre de 2018. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5556901&fecha=05/09/2018#gsc.tab=0
- Secretaría de la Función Pública. (2020). Acuerdo por el que se establecen las Disposiciones Generales para la Realización del Proceso de Fiscalización. *Diario Oficial de la Federación* 05 de noviembre de 2020. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/770622/DOF_-_Diario_Oficial_de_la_Federacion_n.pdf
- Secretaría de la Función Pública. (2022). Acuerdo que modifica el diverso por el que se establece la obligatoriedad del registro de contratos y operaciones de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público en la Bitácora Electrónica de Seguimiento de Adquisiciones y sus Lineamientos. *Diario Oficial de la Federación* 26 de agosto de 2022

- y su modificación en el DOF 18 de junio de 2024. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5662646&fecha=26/08/2022#gsc.tab=0. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5750776&fecha=18/06/2024#gsc.tab=0
- Secretaría de la Función Pública. (2025a). Acuerdo por el que se emiten las disposiciones de carácter general para crear, asignar, distribuir, dirigir, coordinar y extinguir los órganos internos de control en las dependencias, incluyendo sus órganos administrativos desconcentrados y entidades paraestatales, por sector, materia, especialidad, función específica o ente público. *Diario Oficial de la Federación* 18 de septiembre de 2025. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5702097&fecha=18/09/2025#gsc.tab=0
- Secretaría de la Función Pública. (2025b). Acuerdo por el que se extinguen los órganos internos de control que se indican, se instauran los Órganos Internos de Control Especializados y se asignan los Titulares de Área de Especialidad. *Diario Oficial de la Federación* 20 de octubre de 2025. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5706078&fecha=20/10/2025#gsc.tab=0
- Secretaría de la Función Pública. (2025c). Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública. *Diario Oficial de la Federación* 04 de septiembre de 2025. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5700754&fecha=04/09/2025#gsc.tab=0
- Secretaría de la Función Pública. (2025d). Acuerdo por el que se extinguen órganos internos de control específicos, se crean oficinas de representación, y se asigna la dependencia, entidad paraestatal y órgano administrativo desconcentrado que integran el ramo en que ejercerán sus funciones los órganos internos de control especializados y las unidades administrativas que los auxilian. *Diario Oficial de la Federación* 21 de diciembre de 2025. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5706078&fecha=20/10/2025#gsc.tab=0
- Sistema de Evaluación y Fiscalización de Veracruz. (2012). Bases Generales de Coordinación para Promover el Desarrollo del Sistema Nacional de Fiscalización. SEFISVER ed. <http://www.sefisver.gob.mx/archivos/bases.pdf>
- Sistema de Evaluación y Fiscalización de Veracruz. (2017). Normas Profesionales del Sistema Nacional de Fiscalización niveles 1 y 2. SEFISVER ed. <http://www.sefisver.gob.mx/archivos/2017/normasprofesionales.pdf>
- Tesis: I.4o.A.5 A (11a.) (2021). Buena Administración Pública. Constituye un derecho fundamental de las personas y un principio de actuación para los poderes públicos (legislación de la Ciudad de México). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Registro digital 2025950. <https://bj.scjn.gob.mx/doc/tesis/21FLpn0BNHmckC8Laau-%22Asociaci%C3%B3n%20vecinal%22>

Compliance en México: Fortaleciendo la fiscalización para combatir la corrupción y mejorar la efectividad del servicio público

Sergio Alberto Martín Esquivel

SUMARIO: Introducción • *Compliance* para el sector público como alternativa • Fiscalización en el caso de corrupción de SEGALMEX • Control interno que no gestiona riesgos • Conclusiones.

Introducción

La reflexión inicia con una frase de Albert Einstein: “Si buscas resultados distintos, no hagas siempre lo mismo”. El combate a la corrupción en México se ha vuelto una frase política, pero no una política de gobierno convertida en acciones concretas. Es un sistema decadente que ha dejado de evolucionar y ser efectivo.

Con la llegada del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) se generó una alta expectativa y el modelo, aunque perfectible, prometía grandes cambios en nuestro sistema de gobernanza pública, sin embargo, ante el poco patrocinio y débil impulso, seguimos con resultados tan negativos, que colocan a México a nivel internacional como uno de los países más corruptos.

Ahora bien, nos debemos preguntar ¿cuál sería el escenario de México, con un nivel de corrupción bajo? Definitivamente notorio en la mejora económica, en la eficiencia gubernamental y la mejora de los servicios públicos, así como en la solución sistémica de los problemas sociales. Se incrementaría la confianza y la participación ciudadana, lo que daría paso a una dinámica de desarrollo sostenible, es decir, que dispondríamos de transparencia y rendición de cuentas, además, ante los escenarios globales, México podría competir en mejores condiciones y, por supuesto, se aprovecharían de mejor forma las oportunidades que generen mayor crecimiento y productividad.

Como todo modelo de gobierno, deben existir equilibrios en la gestión para que regulen, controlen y, en su caso, limiten la conducta humana, y para ello, la fiscalización interna debe disponer de toda capacidad y oportunidad para la detección y respuesta ante los riesgos que se están presentando, así como la auditoría interna debe medir la efectividad y los resultados de la gestión pública; sin embargo, en años y años de gestión de este modelo, no hemos tenido resultados contundentes, porque la estrategia no está centrada en la prevención y gestión de riesgos.

Cualquier modelo de gobernanza que implemente mecanismos de fiscalización, deberá considerar al control interno para asegurar la eficacia y eficiencia de sus operaciones, que garantice la fiabilidad de la información financiera, asegure el cumplimiento de leyes y regulaciones y gestione riesgos para salvaguardar activos; mientras que la auditoría externa validaría la precisión de los estados financieros, el cumplimiento de las normas contables y regulatorias e identificaría deficiencias en los controles internos de la gestión de riesgos, por lo que, equiparándolo tanto a la Secretaría de la Función Pública (SFP) por sus órganos internos de control y a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) por sus auditorías, podremos ver que el modelo está establecido, por lo que el enfoque debe estar en su aplicación.

La introducción al tema del *compliance*¹ en México debe reconocer la complejidad del combate a la corrupción y la deficiencia en el servicio público. Históricamente, México ha enfrentado retos significativos en estos ámbitos, marcados por sistemas ineficientes y prácticas corruptas arraigadas. Este panorama se complica aún más considerando el contexto internacional, donde las oportunidades de mejora y modernización se ven amenazadas por un ambiente propenso a la corrupción. Además, la fiscalización en México ha demostrado ser deficiente e inefectiva en varias ocasiones, lo que subraya la necesidad urgente de reformas estructurales y la adopción de estrategias efectivas de *compliance*. Esta colaboración busca explorar cómo, ante estos desafíos, el *compliance* emerge como una herramienta clave para transformar la fiscalización y fomentar un servicio público más transparente y eficaz.

¹ *Compliance*. Según Deloitte Compliance “el *compliance* consiste en establecer las políticas y procedimientos adecuados suficientes para garantizar que una empresa desarrolle sus actividades y negocios conforme a la normativa vigente y a las políticas y procedimientos internos, promoviendo una cultura de cumplimiento entre sus empleados, directivos y agentes vinculados”. <https://www2.deloitte.com/es/es/pages/governance-risk-and-compliance/articles/retos-de-la-funcion-compliance.html>.

El *compliance* es un estándar crucial en la lucha contra la corrupción en la administración pública porque establece un marco de integridad y responsabilidad. Al implementar políticas de *compliance*, se promueven prácticas transparentes y éticas, se minimizan los riesgos de conductas corruptas y se fortalecen los mecanismos de control y supervisión. Esto no solo mejora la eficiencia y efectividad de la administración pública, sino que también tiene un impacto directo en la calidad de vida de los ciudadanos. Un gobierno más transparente y responsable fomenta la confianza pública, mejora la distribución y calidad de los servicios y promueve un entorno más justo y equitativo para todos.

El análisis al estudio de la SFP sobre la situación de México en el contexto internacional respecto al combate a la corrupción conlleva a considerar varios aspectos. México, en comparación con otras naciones, enfrenta desafíos únicos debido a su estructura política, económica y social. Para abordar efectivamente este flagelo, las acciones a seguir deben incluir:

1. Fortalecimiento de instituciones. Mejorar la capacidad y autonomía de las instituciones encargadas de la lucha contra la corrupción.
2. Transparencia y rendición de cuentas. Implementar sistemas más robustos de transparencia y rendición de cuentas en todos los niveles de gobierno.
3. Participación ciudadana. Fomentar una mayor participación ciudadana en la vigilancia y denuncia de actos corruptos.
4. Reformas legislativas. Promulgar reformas legales para cerrar brechas que permiten la corrupción.
5. Cooperación internacional. Colaborar con otros países y organizaciones internacionales para adoptar las mejores prácticas y estándares en la lucha contra la corrupción. (SFP, 2023)

Estas acciones sugeridas deben ser adaptadas a la realidad mexicana, considerando las lecciones aprendidas de otras experiencias internacionales en la lucha contra la corrupción, sin embargo, se presentan como un compromiso que, desde mi punto de vista, se queda corto porque hoy la fiscalización debe transitar hacia la estandarización y estructura de datos, a la identificación de riesgos algorítmicos, a la gestión de riesgos por método en la que se atiendan cada una de las causas, es decir, necesitamos una verdadera transformación hacia un combate a la corrupción efectivo.

La gestión efectiva de datos y riesgos, así como la incorporación de tecnología de nueva generación, son fundamentales en el combate a la corrupción. La gestión de datos permite una mejor supervisión y análisis de las actividades gubernamentales, facilitando la identificación de patrones de corrupción. Las tecnologías avanzadas como la inteligencia artificial² y el *blockchain*⁵ ofrecen herramientas para mejorar la transparencia y la trazabilidad de las transacciones, reduciendo así las oportunidades para actos corruptos. Estos enfoques modernos mejoran significativamente la capacidad de prevenir, detectar y responder a la corrupción de manera eficiente.

Compliance para el sector público como alternativa

En los últimos años ha tomado especial relevancia el estándar de *compliance* en la gestión de las empresas, principalmente en las instituciones financieras, demostrando su efectividad e inclusive, estableciendo una comparación con el estándar de control interno *Committee of Sponsoring Organizations* (COSO) mismo que es utilizado por la SFP y la ASF. Siempre he afirmado que cualquier estándar debidamente implementado y ejecutado, va a dar los resultados esperados. La diferencia radica en los principios de aplicación, como decía Montesquieu, por ello, la sugerencia es enfocarse en la prevención y efectiva gestión de riesgos.

El COSO y el *compliance* en las organizaciones tienen coincidencias y contrastes significativos. COSO se enfoca en la gestión integral de riesgos, control interno y mejora de la organización, ofrece un marco para la estructuración efectiva de la gobernanza empresarial y la gestión de riesgos. Por su parte, el *compliance* se centra en asegurar que una organización cumpla con las leyes y regulaciones externas pertinentes. Aunque ambos enfoques buscan minimizar los riesgos y promover la integridad organizacional,

² Inteligencia Artificial. Según Jeremy Achin quien fuera CEO de Data Robot, señala que la inteligencia artificial es un sistema informático capaz de realizar tareas que normalmente requieren inteligencia humana... muchos de estos sistemas de IA se basan en el Machine Learning, otros en el Deep Learning y otros en cosas muy aburridas como las reglas. <https://datascientest.com/es/inteligencia-artificial-definicion>.

⁵ Blockchain. De acuerdo con la empresa de tecnología IBM es: "un libro de contabilidad compartido e inmutable que facilita el proceso de registro de transacciones y seguimiento de activos en una red empresarial. El blockchain es ideal para entregar esa información porque proporciona datos inmediatos, compartidos y observables que se almacenan en un libro de contabilidad inmutable al que solo pueden acceder los miembros de la red autorizados. <https://www.ibm.com/es-es/topics/blockchain>.

COSO tiene un alcance más amplio en la gestión de riesgos, mientras que el *compliance* es más específico para asegurar la adhesión a las normativas externas.

Considerando que la categoría de riesgos atiende a los estratégicos, financieros, operativos y de cumplimiento, el *compliance* se enfocaría obviamente a la última categoría, sin embargo, el planteamiento nos debe ubicar en la situación actual y nivel de vulnerabilidad en cada uno de los riesgos, pero para ser prácticos y efectivos, debemos reconocer que el combate a la corrupción impacta de manera directa tanto en los riesgos de cumplimiento como en los de origen, por ello, complementar la gestión de riesgos con el enfoque de *compliance* incrementaría la efectividad. Dicho de otra manera, los riesgos de cumplimiento son los cimientos de cualquier organización, así como su prioridad, lo que da como resultado un efecto positivo en las conductas derivadas en hechos de corrupción.

El proceso de gestión y maduración de una organización en la gestión y administración de riesgos, debe ser proporcional a su vulnerabilidad y, por ende, es donde debe iniciarse; de aquí lo absurdo que representa, en el marco de la gestión pública, utilizar al proceso más vulnerable, que corresponde a las contrataciones públicas, como el riesgo inicial y las nulas acciones para impedir que siga siendo el mecanismo preferido.

En un seminario sobre procesos de contratación pública organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el brasileño José Sergio Da Silva Cristóvam, profesor de la Universidad Federal de Santa Catarina y experto en contratos públicos, cuestionaba el avance tecnológico con que cuenta el gobierno en el ámbito tributario, que es de última generación, contra la debilidad tecnológica en la gestión de los contratos públicos, lo cual es cierto y pareciera que no existe el interés por regular, controlar, mitigar o simplemente atender los riesgos que se materializan, de forma constante, en la asignación de contratos públicos; especialmente cuando la tecnología ha demostrado su pertinencia para evitar la manipulación y garantizar que cada peso público se invierta a favor del bien común; pero no me quiero desviar del punto... Es aquí donde surge la pregunta: ¿por qué los órganos de fiscalización no han logrado evitar la corrupción pública? La respuesta es sencilla: México no tiene un enfoque en la prevención y gestión de riesgos.

En este punto se podría discutir si los estándares que se tienen son efectivos o no, pero la realidad es que va más allá de ellos sino que está relacionado con la disposición o falta de voluntad política, porque aun cuando en México se cuente con destacados políticos postulando grandes discursos para combatir la corrupción, en los hechos no hemos contado con acciones sistemáticas que permitan afirmar que darán resultados, por

lo tanto, y por crudo que parezca, en México no hay combate a la corrupción y de seguir así, nuestro país mantendrá la precepción negativa que hoy ostenta además de seguir padeciendo las consecuencias y todos los efectos que conlleva.

A manera de confrontación y contraste, de manera recurrente cuestiono a mis alumnos con reflexiones como esta: ¿por qué las personas que trabajan en las cajas de los bancos no se roban el dinero y por qué los servidores públicos sí? La respuesta está en la gestión de riesgos y la efectividad de sus controles, lo que queda de manifiesto con la respuesta que las instituciones financieras han tenido ante casos identificados de robo, mientras que las instituciones públicas se siguen administrando de la misma manera que siempre... y es esta la razón que me lleva insistir en la implementación de programas de cumplimiento; ya que, como señala Alfonso Galán Muñoz, existen aspectos interesantes desde el punto de vista de la lucha y la prevención de la corrupción, al apostar a la efectividad y a la responsabilidad penal de los servidores públicos (Galán Muñoz, 2018, p. 68).

La efectividad de los programas de un *compliance* para el sector público estará en la implementación sistémica de cada pieza para que trabaje, tenga fundamento y motivación, y pueda estar en condiciones de autorregularse para evitar que se materialicen los riesgos, por ello, Adán Nieto Martín, catedrático de derecho penal de la Universidad de Castilla-La Mancha, en España, determina que, *como parte de las medidas, las administraciones públicas deben poner especial énfasis en contar con un código de conducta, que se considere el eje central de las medidas internas* (Nieto Martín, 2014, p. 21) pero es en las medidas internas donde estará la verdadera prevención, porque una vez determinadas las conductas dentro de una organización, así como el análisis del contexto, se debe entrar de lleno a la gestión de riesgos, porque es aquí donde los órganos de fiscalización han fallado de manera consistente.

La gestión de riesgos es fundamental para prevenir y combatir la corrupción en cualquier organización ya sea pública o privada. Al identificar, evaluar y manejar proactivamente los riesgos de corrupción, las administraciones públicas pueden mitigar eficazmente su exposición a prácticas corruptas y sus consecuencias adversas, por ello, Marta Escudero, política española, afirma que el carácter previo a la elaboración y adopción de la documentación que se va a implementar en el marco de un *compliance program*, y antes de proceder a la definición del plan de acción para su implantación, monitorización y revisión, y una vez definido el alcance al que se va a aplicar dicho programa, es necesario conocer los riesgos a los que se enfrenta la entidad (Escudero, 2015, p. 555).

Con esto, a lo que quiero llegar, es que de nada sirve la política de integridad emitida por la Secretaría de la Función Pública, si no se arroja de un código de ética y de conducta, de la gestión de riesgos, de políticas o ajustes a procesos y normas, de formación ética, nueva gobernanza, así como de continuidad y supervisión del sistema.

El planteamiento no está en eliminar COSO o en hacer una transformación total, ya que como se ha mencionado, son estándares complementarios que pueden encontrar convergencia o, simplemente tomar las decisiones necesarias en cada parte del sistema para que, sea cual sea el estándar aplicado, este resulte efectivo para evitar que los riesgos se materialicen, porque está por demás señalar que cada hallazgo que hacen los órganos internos de control o la misma Auditoría Superior de la Federación (ASF) son coincidentes con la historia y encuentran antecedentes similares.

Fiscalización en el caso de corrupción de SEGALMEX

El caso de corrupción en Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX), como en muchos otros similares, podría haberse mitigado, o incluso evitado, mediante la implementación efectiva de un programa de cumplimiento normativo sólido y bien estructurado.

Para fines didácticos y explicativos, veamos el planteamiento con un ejemplo:

Auditoría de Cumplimiento 285-DE – Auditoría Superior de la Federación, del Grupo Funcional de Desarrollo Económico:

[...] 7. Proveedores por pagar a corto plazo.

En el Estado de Situación Financiera al 31 de diciembre de 2019, se reportó en el rubro “Cuentas por Pagar a Corto Plazo” un saldo por 1,100,779.8 miles de pesos, del cual se revisó la compra de maíz, compra de envases de PET y pago por la prestación del Servicio Integral Especializado en Apoyo a Actividades Institucionales, por 405,905.8 miles de pesos (36.7% del saldo total), de cuyo análisis se identificó lo siguiente [...] b) **Compra de PET**. SEGALMEX, al amparo del artículo 41, fracción XII de la LAASSP, adjudicó directamente el pedido número A/017/2019 a Productora Procesadora Agrícola de México, S.A. de C.V., el 4 de noviembre de 2019, por 86,200.5 miles de pesos, más IVA, cuyo objeto fue la adquisición de 1,817,550 envases de PVC y/o PET, con vigencia al 31 de diciembre

de 2019. El proceso de adjudicación contó con la Justificación para la Adjudicación, Investigación de Mercado, Solicitud de Cotización, Requisición de compra o servicio y Cédula de Suficiencia y Compromiso Presupuestal; sin embargo, en la Investigación de Mercado del 30 de octubre de 2019 no se documentaron ni justificaron los criterios bajo los cuales, de los tres proveedores consultados, se adjudicó el pedido a Productora Procesadora Agrícola de México, S.A. de C.V., aun cuando presentó la cotización más costosa, como se muestra a continuación:

PROPUESTAS PRESENTADAS POR LOS PROVEEDORES
(pesos)

Partida	Descripción	Plásticos Industriales de Monterrey, S.A. de C.V.	Deshidratados Alimenticios e Industriales, S.A. de C.V.	Productora y Procesadora Agrícola de México, S.A. de C.V.
1	Envase de PET para agua de 5 litros (605,850 envases).	15.99	16.55	18.19
2	Envase de plástico para agua de 3 galones (605,850 envases).	58.50	59.10	67.00
3	Envase de plástico para agua de 5 galones (605,850 envases).	70.00	70.50	79.85

FUENTE: Investigación de mercado del 30 de octubre de 2019, para la adquisición de envases de PVC y/o PET.

Con el análisis de las tres facturas presentadas por el proveedor (20 de diciembre de 2019 y 3 de enero de 2020) CEGAP, transferencias bancarias y pólizas contables números 5262, 20 y 21, del 26 de diciembre de 2019 y 9 de enero de 2020, se constataron pagos por 99,992.4 miles de pesos; sin embargo, no se proporcionó evidencia de la recepción de los bienes, no obstante que la fecha límite de entrega era el 31 de diciembre de 2019. (Auditoría Superior de la Federación [ASF], 2019, pp. 12-15)

El reporte de auditoría en cuestión, que forma parte del “Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2019” consigna más adelante y nuevamente con relación a la compra de PET, que...

[...] **b) Compra de PET.** Respecto de la falta de justificación y criterios para seleccionar al proveedor con la cotización más cara, la GRMSG informó que el procedimiento de contratación, la fundamentación y motivación de los criterios para la excepción a la licitación fueron dictaminados por la Dirección Comercial como área requirente.

Asimismo, la Dirección Comercial informó que su participación en la adjudicación del contrato solo fue de área requirente; respecto de los pagos al proveedor, sin contar con la entrega de los bienes, informó que no tiene la competencia referida en dicho acto. Sin embargo, en la cláusula segunda del pedido se señala que el Director Comercial es el encargado de administrar y vigilar su cumplimiento. No obstante lo anterior, la observación persiste toda vez que no se justificó ni aclaró por qué hizo la adjudicación al proveedor que presentó el precio más alto, ni se acreditó la recepción de los envases de PVC y/o PET por 99,992.4 miles de pesos, a enero de 2021; aun cuando la fecha obligada era el 31 de diciembre de 2019. (ASF, 2019, p. 14)

Sobre lo anterior, el Informe emite la recomendación, el Pliego de Observaciones y la probable causa raíz de dicha irregularidad, como se transcriben a continuación...

[...] 2019-4-08JBP-49-0285-01-007 **Recomendación.** Para que Seguridad Alimentaria Mexicana establezca mecanismos de control y supervisión, a fin de que las áreas encargadas de realizar las requisiciones y dar seguimiento a los procesos de adjudicación, motiven, documenten y justifiquen las contrataciones de conformidad con la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; asimismo, para que los contratos o pedidos adjudicados a los proveedores aseguren los mejores precios y condiciones para el Estado; y que los pagos se realicen de conformidad con las condiciones pactadas contractualmente [...]

2019-4-08JBP-49-0285-06-005 **Pliego de Observaciones.** Se presume un probable daño o perjuicio, o ambos, a la Hacienda Pública Federal por un monto de 99,992,592.08 pesos (noventa y nueve millones novecientos noventa y dos mil trescientos noventa y dos pesos 08/100 M.N.) por los pagos realizados al amparo del contrato A/017/2019, mediante las facturas P6176, P6185 y P6184 del 20 de diciembre de 2019 y 5 de enero de 2020, para la adquisición de envases de PET, sin que se haya acreditado su recepción, en incumplimiento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, artículo 51; del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 66, fracciones I y III y Pedido número A/017/2019, cláusulas cuarta “Plazo de entrega” y quinta “Lugar y Forma de Entrega de los Bienes” [...]

Causa Raíz Probable de la Irregularidad. Se realizaron pagos por la adquisición de envases de PET, sin que exista evidencia de su recepción (ASF, 2019, p. 15).

Este caso concreto expone un procedimiento de contratación, vía adjudicación directa por excepción, para adquirir 1,817,550 envases de PVC y/o PET, mismos que fueron adjudicados a la empresa cuyo precio fue el más alto y, además, sin que existan evidencia de entrega en el almacén respectivo.

Sin afán de reiterar, pero ¿cuántas veces hemos visto casos similares en auditorías internas en las que corresponden a la ASF? Los riesgos de la contratación pública son tan conocidos que se replican en cada servidor público y, por ende, en cada auditoría, lo que evidencia la incapacidad que tenemos en la prevención y gestión de riesgos y por ello, uno de los mayores retos que presentan nuestros órganos de fiscalización en México, está en fortalecer las estructuras y las capacidades que permitan atacar los riesgos que se han venido materializando. Es necesaria una implementación efectiva y complementaria para conformar un sistema que garantice el cumplimiento de las responsabilidades públicas.

En este sentido, enlisto las acciones inmediatas para una implementación efectiva:

1. Política de fiscalización basada en la gestión de riesgos.
2. Creación de órgano colegiado que analice la efectividad de la gestión de riesgos.
3. Recopilación de información de auditorías pasadas.
4. Construcción de bases de datos estructurados, relacionados con observaciones administrativas.
5. Realizar un análisis exhaustivo para identificar riesgos de corrupción de las dependencias y entidades. Esto debe incluir los procesos más vulnerables a la corrupción.
6. Evaluación y priorización de riesgos a través de la aplicación de criterios que permitan medir la probabilidad y el impacto de los riesgos identificados. Esto ayuda a priorizar los riesgos y enfocar los recursos en las áreas y procesos más críticos.
7. Implementación de controles internos robustos para prevenir y detectar la corrupción. Esto puede incluir segregación de funciones, revisiones y aprobaciones de gestión, auditorías internas y controles de cumplimiento.
8. Políticas y procedimientos anticorrupción para prevenir la corrupción, incluyendo códigos de conducta, políticas de conflictos de interés y reglas sobre regalos y hospitalidad.

9. Proporcionar capacitación regular a los servidores públicos y terceros sobre los riesgos de corrupción y cómo evitarlos. Esto incluye educarlos sobre las políticas internas y las leyes anticorrupción aplicables.
10. *Due Diligence* a proveedores, prestadores de servicios y contratistas para asegurarse de que también tienen prácticas anticorrupción.
11. Monitoreo y revisión continuos para detectar actividades sospechosas y realizar revisiones periódicas de la eficacia de los controles de gestión de riesgos.
12. Implementar canales seguros y confidenciales para que los empleados y otras partes interesadas puedan reportar sospechas de corrupción sin temor a represalias.
13. Desarrollar un plan de respuesta para abordar los incidentes de corrupción cuando ocurran, incluyendo la investigación y la implementación de medidas correctivas, así como la responsabilidad administrativa en la gestión del riesgo, tanto del dueño del riesgo, como del encargado de la fiscalización y efectividad de los controles, así como del sistema, en sus tres líneas de defensa.
14. Fomentar una cultura de transparencia y colaboración tanto dentro de la organización como con partes externas, incluyendo reguladores y otras entidades interesadas.
15. Evaluar regularmente la eficacia del programa de gestión de riesgos y realizar mejoras continuas para adaptarse a los cambios en el entorno operativo y regulatorio.
16. Comunicación y flujo de información con la Plataforma Digital Nacional, con el Sistema Nacional Anticorrupción, Sistema Nacional de Fiscalización y Sistema Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, así como con cualquier autoridad.

Control interno que no gestiona riesgos

El marco del estándar COSO, es una de las referencias más reconocidas para la implementación de sistemas de control interno en las organizaciones, como lo hacen la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la ASF. Según COSO (2013) las responsabilidades del control interno se pueden clasificar en cinco componentes interrelacionados que trabajan juntos para proporcionar un control interno eficaz.

Estos componentes son:

- a) Ambiente de control, que se refiere a la cultura de la organización y establece la base para la percepción del valor de los controles dentro de la entidad. Incluye la integridad, la ética y el compromiso de la dirección hacia la importancia de un control interno sólido. Es responsabilidad de la alta dirección y del consejo de administración fomentar un ambiente que promueva la importancia del control interno.
- b) Evaluación de riesgos, en virtud de que las organizaciones deben identificar, analizar y gestionar los riesgos asociados a la consecución de sus objetivos. La evaluación de riesgos es un proceso dinámico que incluye la identificación de riesgos tanto externos como internos y la evaluación de la probabilidad y el impacto de estos riesgos.
- c) Actividades de control, entendidos como los procedimientos, normas y políticas destinadas a que se cumplan los principios establecidos por la gerencia. Se refieren, entre otras actividades, a las autorizaciones, verificación y revisión de la operación, adecuado desempeño de funciones, así como la salvaguarda de los activos, entre otras.
- d) Un control interno efectivo necesita información relevante, fiable y oportuna que fluya a lo largo de la organización. Esto incluye la comunicación interna, la comunicación con partes externas y un sistema de información adecuado que soporte la toma de decisiones y el control de las actividades de la organización.
- e) Monitoreo de controles del sistema de control interno con periodos bien establecidos para evaluar su calidad y eficacia en el contexto de los cambios constantes. Esto puede realizarse a través de actividades de monitoreo continuo o evaluaciones independientes periódicas.

Cada uno de estos componentes es esencial para asegurar un sistema de control interno eficaz que pueda prevenir, detectar y corregir irregularidades, incluida la corrupción en la administración pública. El marco COSO enfatiza que el control interno es responsabilidad de todos dentro de una organización, desde la alta dirección hasta los empleados en todos los niveles.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) establece que a la SFP le corresponde “organizar y coordinar el sistema de control interno y la evaluación

de la gestión gubernamental, así como sus resultados; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los Presupuestos de Egresos” (LOAPF, 2023, art. 37).

También es de su competencia expedir normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control interno, coordinar y supervisar el sistema de control interno, establecer las bases generales para la realización de auditorías internas, transversales y externas, entre otras atribuciones consignadas en el artículo 37 de dicha ley. En este sentido, el Reglamento Interior de la SFP, en su artículo 3ro. Fracción IV, lo conceptualiza como:

Los actos efectuados por la Secretaría para asegurar razonablemente la consecución de metas y objetivos de las dependencias y sus órganos administrativos descentralizados y entidades, la salvaguarda de los recursos públicos, la prevención de actos contrarios a la integridad de las personas servidoras públicas, así como para identificar, gestionar y controlar riesgos de incumplimientos, desviaciones y situaciones no deseadas o inesperadas, en todas las etapas de su operación. (SFP, 04 de septiembre de 2023)

En los artículos 64 al 129 del Reglamento Interior, se describen las áreas que conforman a la SFP, señalando que cuenta con una Coordinación General de Fiscalización con facultades de auditoría gubernamental, de auditoría a contrataciones públicas y de planeación y fiscalización del patrimonio público federal. También dispone de la Coordinación General de Gobierno Eficaz y Probidad, cuyas facultades son las de control y mejora, política de recursos humanos y seguimiento a la fiscalización de la administración pública federal. Cuenta con órganos internos de control especializados con facultades en materia de fiscalización, control interno, contrataciones públicas, quejas, denuncias e investigaciones, así como responsabilidades administrativas. En su estructura es posible identificar los cinco componentes para la gestión del sistema del control, que va desde el ecosistema de cumplimiento y la gestión de riesgos hasta la evaluación y monitoreo. Estas son facultades suficientes para fiscalizar el cumplimiento, la aplicación de los recursos y la rendición de cuentas, el reto es comprender que su funcionamiento eficaz depende de una integralidad de dichos componentes.

En este orden de ideas, el doctor en Derecho, José Antonio Fernández Ajenjo, define al control interno de las administraciones públicas como *una manifestación de potestad autoorganizativa que permite el autocontrol de su propia actividad*.

En el conjunto de principios de la organización administrativa, la función de control se integra como una potestad de carácter medial que velará por el correcto funcionamiento de las demás potestades administrativas, sin que se produzcan extralimitaciones en su ejercicio. (Fernández Ajenjo, 2011, p. 160)

Los órganos internos de control en las administraciones públicas juegan un papel crucial en la detección y respuesta a riesgos potenciales. Estos órganos, generalmente establecidos para supervisar y evaluar la eficiencia, eficacia y cumplimiento en las actividades gubernamentales, tienen varias ventajas y capacidades que les permiten desempeñar eficazmente esta función, entre ellas destacan:

- a) Tener acceso privilegiado a información interna, lo que les permite una comprensión profunda de las operaciones, políticas y procedimientos de la administración. Esta posición facilita la identificación de riesgos potenciales que podrían no ser visibles para entidades externas.
- b) Están compuestos por profesionales con conocimientos especializados en auditoría, finanzas, legalidad y operaciones gubernamentales. Su experiencia les permite evaluar adecuadamente los riesgos y comprender las complejidades específicas del entorno público.
- c) Aunque forman parte de la administración pública, estos órganos suelen gozar de cierta independencia operativa, la cual es fundamental para realizar evaluaciones objetivas y emitir juicios imparciales sobre los riesgos y el cumplimiento.
- d) Los órganos de control interno no solo detectan problemas existentes, sino que adoptan un enfoque proactivo, al identificar y anticipar riesgos potenciales. Esto les permite aconsejar a la administración sobre cómo mitigar estos riesgos, antes de que se materialicen.
- e) Al identificar riesgos o deficiencias, tienen la autoridad para recomendar o incluso implementar cambios en las políticas, procesos y controles internos.

Esta capacidad de acción directa es un elemento clave en la gestión efectiva de riesgos.

- f) Los órganos internos de control suelen realizar un seguimiento continuo de las actividades y procedimientos de la administración pública. Este monitoreo constante facilita la detección temprana de irregularidades y riesgos emergentes.
- g) Al establecer estándares de integridad y transparencia, contribuyen a crear una cultura organizacional que valora la gestión de riesgos y el cumplimiento normativo. Esto es esencial en el sector público, donde la confianza y la responsabilidad son fundamentales.

Los órganos internos de control en las administraciones públicas tienen la capacidad y oportunidad para identificar, evaluar y responder a riesgos potenciales, como son los de corrupción. La combinación del acceso a información interna, conocimiento especializado, independencia operativa, enfoque proactivo, capacidad de implementar cambios, monitoreo continuo y promoción de la integridad y transparencia, los convierte en elementos clave para la gestión efectiva de riesgos, por lo que, de seguirse materializando dichos riesgos, como el que ejemplifiqué hace un par de párrafos, nos muestra la falta de efectividad que están teniendo, la cual, desde mi punto de vista, es multifactorial, pero inicia con la debilidad en la gestión y la nula asignación de responsabilidades por incumplimiento.

La incorporación del estándar de *compliance* al marco de control interno puede mejorar significativamente la gestión de riesgos en la administración pública por su enfoque al cumplimiento, la vocación a la gestión de riesgos, su efecto expansivo con terceros y a su mecanismo de validación a través de sus tres líneas de defensa. Como se ha señalado, no son estándares que tengan conflicto en su aplicación, sino que son complementarios.

Para su implementación, es importante asegurar que las políticas y objetivos de *compliance* estén alineados con los del control interno. Incluye la integración de la ética y la conformidad normativa en los objetivos de control interno de la organización e incorporar la evaluación de riesgos de *compliance* dentro de la evaluación de riesgos del control interno.

El propósito es identificar no solo los riesgos estratégicos, financieros y operativos sino también los legales, regulatorios y éticos, además de fomentar una cultura de cumplimiento normativo y ético en la administración pública. Es importante considerar la

formación de *compliance*, la comunicación abierta, disponer de un código de ética y conducta claro e implementar controles específicos para manejar los riesgos de *compliance*, como la prevención del fraude, la corrupción, soborno, el lavado de dinero y otras actividades ilegales. Se deben establecer procesos de monitoreo que incluyan tanto los controles internos como los de *compliance*, utilizando para ello indicadores clave de rendimiento o KPIs, por sus siglas en inglés, así como otros indicadores destinados a monitorear la efectividad del control interno, la gestión de riesgos y asegurar que todos los servidores públicos entiendan sus roles y responsabilidades con relación al cumplimiento normativo y al control interno.

Complementar con acciones de capacitación regulares y actualizaciones sobre cambios en las leyes, regulaciones y políticas internas es fundamental, así como establecer procedimientos claros que den respuesta a incidentes de incumplimiento o fallas en el control interno. Se tiene que fomentar la colaboración entre las diferentes funciones y departamentos, como el jurídico, finanzas, operaciones y recursos humanos, para asegurar una visión integral del cumplimiento y el control interno e implementar sistemas de tecnología de la información que permitan un monitoreo eficaz y aporten datos para el análisis y mejora continua de los procesos de *compliance* y control interno.

Considerar la utilización de auditorías externas para evaluar la eficacia de los procesos de *compliance* y control interno siempre es útil ya que aportan una perspectiva objetiva y recomendaciones para establecer mejoras.

La ética de los servidores públicos debe vestirse con un traje de *compliance* que no permita la materialización de tentaciones, es decir, poner énfasis en la importancia de la ética en el desempeño de las personas y materializarla en actos de integridad; es cierto que enunciarlo es fácil pero se requieren muchas acciones para concretarlo. Es necesario el fortalecimiento del Estado de derecho, disminuir la impunidad, ser ejemplares en las sanciones por casos de corrupción, implementar mecanismos de gestión de riesgo que prevengan de forma efectiva, establecer equilibrios en el poder político, mejora regulatoria, incrementar la calidad de la información pública, implementar tecnología en los procesos vulnerables, formar a servidores públicos y empresarios, implementar estándares de cumplimiento normativo y tener un sistema constante de evaluación son, entre otros, los elementos destinados a alcanzar el mismo fin (Martín Esquivel, 2020, p. 521).

La afirmación de que la ética de los servidores públicos debe estar acompañada por un *traje de compliance* que prevenga la materialización de tentaciones, es una metáfora

poderosa que subraya la importancia de un marco robusto de cumplimiento normativo en el sector público. Esta idea se basa en varios principios fundamentales:

- La ética en el servicio público no solo es una cuestión de integridad personal, sino también de una cuestión institucional. Un marco de *compliance* eficaz refuerza y da soporte a los valores éticos, asegurando que estos se reflejen en todas las políticas y prácticas.
- Un sistema de *compliance* eficaz actúa como un disuasivo contra la conducta no ética. Establece claras consecuencias para las violaciones y proporciona mecanismos para prevenir la corrupción, el abuso de poder y otras formas de conducta indebida.
- Un enfoque sólido en el *compliance* promueve la transparencia en las acciones del gobierno y fortalece la rendición de cuentas. Esto ayuda a construir confianza en el servicio público y asegura que las decisiones y acciones sean examinadas adecuadamente.
- La capacitación regular en temas de ética y *compliance* es crucial para equipar a los servidores públicos con el conocimiento y las herramientas necesarias para tomar decisiones éticas. Esto incluye la comprensión de las leyes, regulaciones y políticas aplicables.
- Proporcionar canales seguros y confidenciales para reportar conductas no éticas o ilegales es un componente clave del *compliance*. Estos sistemas permiten identificar y abordar problemas antes de que escalen.
- Identificar áreas de alto riesgo y realizar un monitoreo continuo, son esenciales para anticipar y prevenir infracciones éticas y legales.
- Fomentar una cultura donde la integridad y la ética sean valores centrales. Esto implica liderazgo desde la cima, donde los líderes modelan comportamientos éticos y fomentan un ambiente donde la integridad es la norma.

En concreto, al *vestir* la ética de los servidores públicos con un *traje de compliance*, se crea un entorno donde la integridad y el cumplimiento normativo son primordiales. Este enfoque no solo previene la materialización de tentaciones, sino que también promueve una cultura de servicio público donde la transparencia, la responsabilidad y la confianza son la norma.

Podemos asegurar que el *compliance* es una metodología efectiva para combatir la corrupción, al establecer un marco de normativas y procedimientos que las organizaciones públicas y privadas deben seguir para asegurar la integridad en sus operaciones.

La Norma ISO 37301 establece un marco para la implementación de un sistema de gestión de *compliance*. Esta norma internacional proporciona directrices para establecer, desarrollar, implementar, evaluar, mantener y mejorar un sistema de gestión efectivo. Las fases incluyen la planificación del sistema de *compliance*, la implementación y operación del sistema, la evaluación del rendimiento y la mejora continua. La Norma ISO 37301 es integral y se enfoca en asegurar que las organizaciones cumplan con todas las obligaciones legales y éticas pertinentes.

Vale la pena destacar el efecto expansivo que tiene la Norma ISO 37301 ya que, al implementarse por una organización, obliga a sus terceros a hacer lo mismo, porque la finalidad es lograr establecer un nivel de riesgo moderado entre todos para garantizar la efectividad de las operaciones, además, al tener un enfoque hacia el cumplimiento, garantiza que su vulnerabilidad sea mínima por cuanto hace a las obligaciones legales.

El *compliance* incluye políticas anticorrupción, auditorías regulares y capacitaciones en ética. Este enfoque fomenta la transparencia y responsabilidad, lo que reduce las condiciones para prácticas corruptas. Además, al identificar y gestionar proactivamente los riesgos de corrupción, las organizaciones pueden implementar medidas preventivas efectivas, lo que genera un ambiente donde la corrupción sea menos probable.

La adopción de prácticas de *compliance*, gestión de riesgos y cumplimiento, según estándares y ejemplos internacionales, favorece significativamente la gestión pública y contribuye en la mitigación de la corrupción. Estas prácticas promueven transparencia y responsabilidad, mejorando la toma de decisiones y la eficiencia operativa. Al reducir la corrupción, se fomenta la confianza pública y la inversión, lo que a su vez propicia un mejor ambiente para el crecimiento económico y el beneficio social. La implementación de estos sistemas en la administración pública no solo mejora la gestión de los recursos públicos, sino que también contribuye al desarrollo social y económico del país.

Por otra parte, tenemos a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de acuerdo con los artículos 1 y 2 de su Reglamento Interior, es el órgano técnico de fiscalización de la Cámara de Diputados, cuyo objeto es fiscalizar la cuenta pública, las situaciones irregulares que se denuncien en términos de la ley de fiscalización y rendición de cuentas, la aplicación de las fórmulas de distribución, ministración y ejercicio de las participaciones

federales, así como el destino y ejercicio de recursos de financiamiento de estados y municipios. Esto incluye revisar que el ingreso, el gasto y la deuda pública se manejen de acuerdo con los criterios de legalidad, eficiencia, economía, transparencia y honradez.

La ASF evalúa el cumplimiento de los objetivos de los programas gubernamentales y promueve la rendición de cuentas en todas las entidades y organismos federales, contribuyendo así a la transparencia y al buen uso de los recursos públicos. De igual forma, la ASF funge como una tercera línea de defensa, porque tiene facultades para verificar el desempeño de los órganos internos de control y su apego a las normas (ASF, 2022, art. 5, fr. XVIII).

En México, la ASF ha sido crucial para la detección de casos de corrupción gracias a sus exhaustivas auditorías y evaluaciones de las cuentas públicas; sin embargo, y a pesar de los esfuerzos por descubrir numerosos casos, la corrupción sigue siendo un desafío persistente por diferentes razones, señalo algunas:

- a) La corrupción involucra esquemas complejos y redes de complicidad que pueden ser difíciles de dismantelar por completo y en las que intervienen distintos grupos de poder e intereses. Aunque la ASF pueda identificar y reportar irregularidades, erradicar la corrupción requiere de un enfoque multifacético que involucre y cuente con la voluntad de múltiples entidades gubernamentales, del Poder Legislativo, del Judicial y de la sociedad.
- b) La ASF es un órgano de fiscalización y no tiene facultades para ejecutar acciones legales, por lo que depende de otras instituciones administrativas, de investigación que corresponden al sistema judicial para poder actuar sobre sus hallazgos y sancionar a los responsables. Si estas instituciones no actúan eficazmente, la corrupción puede continuar.
- c) En algunos casos, la corrupción está arraigada en la cultura institucional y las prácticas históricas. Cambiar esta cultura requiere de un esfuerzo sostenido y un cambio en la mentalidad tanto de los funcionarios públicos como de los empresarios y de los ciudadanos.
- d) La ASF puede estar limitada en términos de recursos, alcance y oportunidad. La corrupción puede ocurrir en muchos niveles, momentos y en diferentes sectores, lo que hace difícil auditar cada posible instancia de corrupción.

- e) Aunque la ASF puede identificar problemas y hacer recomendaciones, su implementación efectiva depende de otras entidades gubernamentales. Si las recomendaciones no se incorporan o llevan a cabo de manera adecuada, las prácticas corruptas pueden persistir.
- f) La lucha contra la corrupción suele enfrentar resistencias políticas. Los intereses creados y las redes de poder pueden obstaculizar los esfuerzos anticorrupción.
- g) La eficacia en la lucha contra la corrupción también depende de la conciencia y participación del público. Si la sociedad no está informada o no participa activamente en la denuncia y vence la resistencia a la corrupción, será difícil erradicarla.
- h) La prevención de la corrupción requiere sistemas de control interno y *compliance* robustos y en constante mejora al interior de las entidades gubernamentales.

Por todo lo anterior, para abordar el desafío de la corrupción, se requiere de un enfoque holístico y sistémico que incluya no solo auditorías y fiscalización efectivas, sino también reformas legales y judiciales, fortalecimiento de las instituciones, educación y participación ciudadana, así como la construcción de una cultura de transparencia e integridad. La lucha contra la corrupción es un proceso continuo que requiere la colaboración y el compromiso de toda la sociedad.

Conclusiones

La implementación efectiva de un sistema de *compliance* en las entidades gubernamentales, es necesario para combatir la corrupción y mejorar la eficiencia en la administración pública en México. El planteamiento subraya la necesidad de un enfoque integral y holístico que no se limite a la detección y sanción de actos de corrupción, sino que evite su materialización, con la estrategia en la prevención y gestión de riesgos.

El establecimiento de un marco sólido de *compliance*, junto con un sistema eficaz de control interno y una cultura organizacional que promueva la ética y la transparencia, puede ser un cambio significativo en la manera en que las entidades gubernamentales operan y se fiscalizan. Esto incluye la adopción de tecnologías avanzadas para la gestión de riesgos, bases de datos, supervisión y transparencia, la capacitación continua de los

servidores públicos en materia de *compliance* y ética, y la promoción de una participación de la sociedad civil en los procesos de fiscalización.

La efectividad de este enfoque requiere de un compromiso sostenido a nivel institucional y político, así como de una cooperación continua entre diferentes niveles de gobierno y entre el sector público y privado. La lucha contra la corrupción es un esfuerzo continuo y multifacético que demanda una visión de largo plazo y la adaptabilidad para enfrentar desafíos emergentes.

El *compliance* no solo es una herramienta para el cumplimiento normativo, sino también un elemento clave para la transformación positiva de la gestión pública, que conduce a una mayor confianza en las instituciones, una mejora en la calidad de los servicios públicos y un entorno más propicio para el desarrollo sostenible en México.

Con base en este análisis, se hace un planteamiento para mejorar la efectividad de la fiscalización en México a través de un enfoque de *compliance* para el sector público, conforme a las siguientes propuestas de cambio:

a) Fortalecimiento institucional y autonomía

- Crear y fortalecer instituciones específicas para la fiscalización y el *compliance*, asegurando su independencia y dotándola de autoridad y recursos adecuados.
- Asegurar autonomía operativa y de decisión para evitar influencias políticas y conflictos de interés.

b) Integración de sistemas de *compliance* en las entidades públicas

- Implementar sistemas de *compliance* en todas las entidades gubernamentales, con políticas claras y procedimientos que aseguren el cumplimiento normativo y ético.
- Desarrollar códigos de conducta y ética, y asegurar su cumplimiento mediante políticas de *compliance*.
- Adherir al SNA para su correcta implementación, supervisión y monitoreo.
- Establecer obligaciones claras en la efectividad de la gestión del riesgo para los oficiales de cumplimiento.

c) Evaluación y gestión de riesgos

- Realizar evaluaciones de riesgo regulares para identificar áreas susceptibles de corrupción o ineficiencias.
- Desarrollar estrategias de mitigación de riesgos específicas para cada entidad y sector, centradas en puntos críticos identificados.
- Establecer la obligación de que *riesgo detectado es riesgo tratado*.
- Establecer la corresponsabilidad de los órganos de fiscalización en la gestión de riesgos y cumplimiento.

d) Transparencia y rendición de cuentas

- Promover la transparencia total en las tareas gubernamentales, incluyendo la contratación pública y la asignación de recursos públicos.
- Implementar mecanismos efectivos de rendición de cuentas, permitiendo una fiscalización y seguimiento público y transparente.
- Mejorar el mecanismo de evaluación de resultados y administrarlo a la gestión del gasto público.

e) Capacitación y concienciación

- Capacitar a todos los funcionarios públicos en principios de *compliance*, ética y manejo de riesgos.
- Concientizar sobre la importancia del *compliance* y su papel en la mejora de la eficiencia y la reducción de la corrupción.
- Incorporar el servicio profesional de carrera para los servidores públicos encargados de la fiscalización.

f) Uso de Tecnologías Avanzadas

- Implementar tecnologías de información para mejorar la supervisión, la transparencia y la eficiencia en los procesos de fiscalización.
- Concluir con la Plataforma Digital Nacional del SNA.

- Adoptar herramientas como la IA y blockchain para mejorar la trazabilidad y reducir las oportunidades de corrupción.

g) Cooperación y Sinergia entre Entidades

- Fomentar la cooperación entre distintas entidades de fiscalización y *compliance* a nivel federal, estatal y municipal.
- Crear sinergias entre el sector público y privado para compartir mejores prácticas y tecnologías.

h) Cooperación y sinergia entre organismos de fiscalización

- Establecer canales regulares de comunicación entre ASE, SFP y SNA para compartir información, hallazgos y mejores prácticas.
- Desarrollar plataformas digitales para el intercambio eficiente de datos y análisis relacionados con auditorías y fiscalizaciones.
- Organizar programas de capacitación conjunta para el personal de todas las entidades, centrados en la gestión de riesgos, *compliance* y mejores prácticas de fiscalización.
- Desarrollar habilidades en tecnologías emergentes como big data, IA y blockchain para mejorar la fiscalización y la gestión de riesgos.
- Realizar proyectos de auditoría colaborativos en áreas de interés común, aprovechando la experiencia y recursos de las entidades.
- Establecer equipos de trabajo mixtos para proyectos específicos, fomentando el aprendizaje mutuo y la eficiencia.
- Unificar criterios de evaluación de riesgos y metodologías para asegurar un enfoque coherente y completo.
- Implementar sistemas de alerta temprana para identificar riesgos y posibles áreas de corrupción de manera proactiva.
- Armonizar políticas y procedimientos de fiscalización y control para evitar duplicidades y asegurar una cobertura integral.
- Desarrollar guías y protocolos comunes para la investigación y el seguimiento de irregularidades.

- Compartir bases de datos y resultados de auditorías para un análisis más profundo y una mejor identificación de patrones de riesgo.
- Utilizar análisis de datos avanzados para mejorar la precisión y efectividad en la detección de irregularidades.
- Involucrar a las entidades en la planificación estratégica relacionada con la fiscalización y el control interno del sector público.
- Definir objetivos comunes y establecer un marco de acción unificado para abordarlos.
- Promover la transparencia en todas las acciones y decisiones, comunicando abiertamente los resultados y procesos de fiscalización.
- Establecer mecanismos de rendición de cuentas para asegurar la efectividad y la integridad en las actividades públicas.
- Evaluar regularmente la cooperación entre entidades para identificar áreas de mejora.
- Implementar mecanismos de retroalimentación y mejora continua basados en las evaluaciones.
- Invitar a expertos externos y otras entidades gubernamentales en discusiones y proyectos cuando sea apropiado, para aportar nuevas perspectivas y conocimientos.

i) Participación Ciudadana

- Involucrar a la sociedad civil en los procesos de fiscalización y *compliance*.
- Establecer canales efectivos para denuncias y sugerencias por parte de los ciudadanos.
- Dar acceso a organizaciones de la sociedad civil.

j) Revisión y mejora continua

- Realizar evaluaciones periódicas del sistema de *compliance* y su efectividad.
- Ajustar y mejorar continuamente las estrategias y políticas de *compliance* en respuesta a las evaluaciones.

k) Sanciones y medidas correctivas

- Establecer un régimen de sanciones claro y efectivo para violaciones de las normas de *compliance*.
- Aplicar medidas preventivas y correctivas en casos de incumplimiento o corrupción detectados.

Para combatir eficazmente la corrupción y mejorar la función pública en un marco de Estado de derecho sólido, es esencial adoptar un enfoque integral y multifacético. Esto implica fortalecer el marco legal y regulatorio para cerrar brechas que permitan prácticas corruptas, garantizar la independencia y robustecer las capacidades de las instituciones judiciales y de fiscalización, y fomentar la transparencia y el acceso a la información. Además, es indispensable involucrar activamente a la sociedad civil, promoviendo la educación cívica y una cultura de integridad.

La implementación efectiva de sistemas de fiscalización, el uso de tecnologías de punta para la supervisión y el control, junto con la erradicación de la impunidad mediante un sistema judicial eficiente y justo, son pasos fundamentales. La cooperación internacional y la dinámica global demandan de México resultados inmediatos, por ello, es el momento de incidir en mejorar la gestión pública.

Referencias

- Auditoría Superior de la Federación, Grupo Funcional Desarrollo Económico. (2019). Seguridad Alimentaria Mexicana, Gestión Financiera de Seguridad Alimentaria Mexicana. Auditoría de Cumplimiento 285-DE. Informe de resultados, Cuenta Pública 2019. https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2019c/Documentos/Auditorias/2019_0285_a.pdf
- Auditoría Superior de la Federación. (2022). Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación. Última reforma publicada DOF 14-12-2022. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio//marjur/marco/Regint_ASF.pdf
- COSO (2015). Internal Control – Integrated Framework. Executive Summary. May 2015. https://www.coso.org/_files/ugd/5059fc_1df7d5dd58074006bce8fdf621a942cf.pdf
- Escudero, M. (2015). Diagnóstico y mapa de riesgos de Compliance. En Carlos Alberto Saiz Peña (coord.). *Compliance, cómo gestionar los riesgos normativos en la empresa*. Thomson Reuters Aranzadi.
- Fernández Ajenjo, J. A. (2014). *El control de las administraciones públicas y la lucha contra la corrupción*. Thomson Reuters Aranzadi.
- Galán Muñoz, A. (2018). Compliance penal ante la corrupción: luces y sombras. En Ángela Matallín Evangelio (coord.). *Compliance y prevención de delitos de corrupción* (pp.53-90). Tirant Lo Blanch, Universidad de Valencia
- Martín Esquivel, S. (2020). Compliance organizacional. En Carlos Requena y Néstor Aparicio (coords.). *Compliance organizacional: gestión de riesgos*. Ubijus.
- Nieto Martín, A. y Maroto Calatayud, M. (2014). *Public Compliance. Prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos*. Ediciones de la Universidad Castilla la Mancha, Tirant Lo Blanch.
- Norma ISO 37301. Compliance management systems — Requirements with guidance for use. <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:37301:ed-1:v1:es>
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal [LOAPF]. (2025). Última reforma publicada DOF 01-12-2025. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf>
- Secretaría de la Función Pública. (2025). *El combate a la corrupción en el mundo, 25 experiencias*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/790724/El_combate_a_la_corrupcio_n_en_el_mundo.pdf

Evaluación en la armonización contable y su impacto en el combate a la corrupción

Rosa María Cruz Lesbros

SUMARIO: Introducción • Fiscalización y la rendición de cuentas • Contabilidad gubernamental y la rendición de cuentas • Evaluación en la armonización contable • Armonización contable en el combate a la corrupción • Conclusiones.

En el presente estudio se analiza la importancia que tiene la fiscalización para un ejercicio de rendición de cuentas, destacando lo imprescindible que resulta contar con un marco normativo armonizado para la contabilidad gubernamental a nivel nacional, así como el impacto que el avance en la armonización contable con base en los resultados del Sistema para la Evaluación en la Armonización Contable (SEvAC) implementado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) puede tener en el combate a la corrupción.

Introducción

Mucho se ha hablado de la importancia de la rendición de cuentas para la construcción de una democracia en la que, por un lado, la ciudadanía confíe en su gobierno y por el otro, quienes ocupen cargos públicos, ejerzan sus funciones con total transparencia e informando a sus gobernados sobre las acciones y resultados obtenidos en su gestión.

La máxima atribuida a W. Edward Deming: “No se puede mejorar lo que no se controla. No se puede controlar lo que no se mide. No se puede medir lo que no se define”,¹ es perfectamente aplicable a la gestión gubernamental.

¹ En la exposición de motivos del decreto mediante el cual se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2016, se consigna esta frase de William Edwards Deming (1900-1993) académico estadounidense apasionado del concepto de calidad total.

No se puede mejorar lo que no se controla

La acción gubernamental no podría mejorarse si no se establecieran controles que midan su eficacia, eficiencia y economía, transparencia y honradez, como lo establece el artículo 154 constitucional.

No se puede controlar lo que no se mide

No podrían establecerse controles si no existieran herramientas de medición, que, para el caso del ingreso y gasto público, una de ellas es la fiscalización de la cuenta pública.

No se puede medir lo que no se define

La Cuenta Pública y la información financiera gubernamental, se integra a partir de los registros contables que deben atender las normas emitidas por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC).

Es entonces que la fiscalización cobra una especial relevancia para una verdadera redición de cuentas, donde la función fiscalizadora se dirige a las acciones de gobierno registradas a través de la Contabilidad Gubernamental. Por su parte, los informes contables, presupuestales y programáticos que emanan de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental, serán útiles y confiables en tanto existan avances en la armonización contable en todo el país, en los poderes ejecutivo, legislativo, judicial y órganos constitucionalmente autónomos de los tres órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal. Es por lo anterior, que resulta importante evaluar el avance en la armonización contable en estos tres órdenes de gobierno, para ubicar áreas de riesgo y oportunidad para la mejora de la información financiera gubernamental, objeto de la fiscalización.

Fiscalización y la rendición de cuentas

La sociedad necesita depositar la confianza en su Gobierno, pero esta confianza no es ciega, por lo que el Gobierno debe responder a su mandato a través de informes de resultados que puedan ser revisados y sancionados por agentes externos, ajenos a quienes ejercen los recursos públicos y atendiendo a una sana práctica de rendición de cuentas.

De acuerdo con la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras (INTOSAI, por sus siglas en inglés), se establecieron los objetivos específicos de la fiscalización y de la rendición de cuentas en la Declaración de Lima, emitida en 1977, señalado que dichos objetivos son:

[...] la apropiada y eficaz utilización de los fondos públicos, la búsqueda de una gestión rigurosa, la regularidad en la acción administrativa y la información, tanto a los poderes públicos como al país, mediante la publicación de informes objetivos, los cuales son necesarios para la estabilidad y el desarrollo de los Estados [...] (p. 15)

A través de la auditoría gubernamental, que llevan a cabo los entes de fiscalización superior (EFS) que dependen del Poder Legislativo –la Auditoría Superior de la Federación y sus homónimos en las entidades federativas– se debe revisar que los recursos asignados a los ejecutores del gasto, se hayan ejercidos de manera eficiente y eficaz. De ahí que la fiscalización sea una herramienta que dé cuenta y confirme el buen uso, o revele, si fuera el caso, desviaciones de los recursos públicos. La auditoría gubernamental es entonces un instrumento para detectar zonas de riesgo o áreas de oportunidad donde puedan recomendarse medidas preventivas y de control destinadas a mejorar el desempeño de las instituciones públicas al servicio de la población.

El artículo 2 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) señala que...

...la fiscalización de la Cuenta Pública tiene el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas para comprobar el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos incluyendo la revisión del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, así

como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables. (LFRCF, 2021, art. 2)

También es relevante considerar la Reforma Constitucional del 27 de mayo de 2015 que dio origen al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) no como una nueva institución, sino como la instancia de coordinación entre autoridades que, en sus funciones intrínsecas, se enfocan a combatir la corrupción en todos los órdenes de gobierno y en los poderes federales, estatales y municipales al amparo de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA). No se trata solamente de actos coordinados bajo un esquema de buena voluntad, sino de acciones concertadas por seis instituciones² bajo la coordinación de una instancia ciudadana, el Comité de Participación Ciudadana (CPC) y con base en una Política Nacional Anticorrupción y 52 políticas estatales.

La LGSNA, en el artículo 2do. menciona que el SNA tiene por objeto:

...establecer las bases y políticas para la promoción, fomento y difusión de la cultura de integridad en el servicio público, así como de la rendición de cuentas, de la transparencia, de la fiscalización y del control de los recursos públicos. Define al SNA como una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia. Asimismo, contempla una nueva instancia: el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) el cual deberá contar con mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los órganos responsables de la auditoría gubernamental (entes de fiscalización superior –EFS– e instancias de control interno a nivel federal y local). (LGSNA, 2021, art. 2)

De esta manera se establece en el marco normativo mexicano, la importancia de la fiscalización en el combate a la corrupción, como un factor esencial en la construcción de un Estado democrático. Por lo anterior, el objetivo de revisión de la acción fiscalizadora se materializa en la información contable y presupuestal emitida por los entes ejecutores

² Las seis instituciones que conforman al SNA son: la Auditoría Superior de la Federación, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, la Secretaría de la Función Pública, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y el Consejo de la Judicatura Federal.

del gasto público y las instancias encargadas de recaudar el ingreso público; es decir, no podrá haber un adecuado ejercicio de fiscalización si no se cuenta con información financiera gubernamental emitida bajo la normatividad aplicable.

Contabilidad gubernamental y la rendición de cuentas

Previo a la entrada en vigor de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) en diciembre de 2008, en México preveía una heterogeneidad conceptual, normativa y técnica sobre los sistemas contables aplicados en los distintos poderes de los tres órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal; y dicha falta de uniformidad, hacía muy compleja la fiscalización, la transparencia y la rendición de cuentas. La exposición de motivos en la iniciativa de decreto de esta ley señalaba que:

[...] Es claro que solo con información comparable, no solamente los ciudadanos podrán evaluar con certeza los resultados que arroje la gestión de sus gobernantes, sino que además tendrán, en la contabilidad gubernamental, un instrumento clave para la toma de decisiones, al sustentarse en reportes compatibles y congruentes, adaptados en su base técnica y a las mejores prácticas nacionales e internacionales de administración financiera. (LGCG, 2008, Exposición de Motivos)

La LGCG tiene por objeto “facilitar el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gastos y, en general, contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos públicos” (LGCG, 2018, art. 2). Para ello el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) tiene la encomienda de emitir una serie de normas contables y lineamientos para la generación de la información financiera contable, presupuestal y programática.

Las normas emitidas por el CONAC prevén que los entes públicos cuenten con un Sistema de Contabilidad Gubernamental que no se limite a tan solo ser una herramienta informática, sino un instrumento que contemple la aplicación de los principios y normas contables que se alineen a estándares nacionales e internacionales. Dicho sistema debe contemplar un registro simultáneo de las afectaciones contables y presupuestarias, con base acumulativa y bajo un marco conceptual devengado, para reconocer las

transacciones, transformaciones y eventos cuando ocurren y no hasta que sean pagados. Adicionalmente al marco conceptual emitido por el CONAC, dispone de postulados básicos para el registro, valuación, presentación y revelación de la información financiera. Las normas de armonización en contabilidad gubernamental buscan una uniformidad en los métodos, procedimientos y prácticas contables para todos los entes públicos.

Más allá de los cambios en la gestión gubernamental producto de la incidencia de diversas fuerzas políticas, el acento debe estar en mantener finanzas sanas a largo plazo como parte de un proyecto de país. Es así que, un cambio muy importante en las Normas del CONAC está relacionado con el Registro Patrimonial de bienes y obligaciones de los entes públicos al tener una visión de continuidad de los servicios que el Estado debe brindar a la sociedad. Para este cometido, adquiere relevancia el control y los registros contables de los bienes muebles e inmuebles destinados al servicio público. La norma dispone que “... se realizarán en cuentas específicas del activo y deberán ser inventariados” (Reglas de Registro y Valoración del Patrimonio [RRVP], 2013, p. 5). Los registros contables también deberán incluir “las obligaciones presentes del ente público, virtualmente ineludibles, identificadas, cuantificadas en términos monetarios” (RRVP, 2013, p. 6).

Otro cambio relevante, consiste en que la información gubernamental, además de la emisión anual de la Cuenta Pública, contempla ahora la generación oportuna de información contable, presupuestal y programática, de manera periódica, que contribuye a la toma de decisiones, gestión y transparencia.

Estos informes sirven de base para la formulación de la Cuenta Pública, la cual incluye información financiera, reportes presupuestales de ingresos y gastos, así como información relativa a los resultados de la evaluación de desempeño de programas federales, estatales y municipales. Esta información debe ser presentada al poder legislativo para su revisión por parte de los entes de fiscalización superior y por la sociedad en su conjunto, en un ejercicio de rendición de cuentas.

En la medida en que los entes públicos hagan efectiva la aplicación de las normas contables, se contará con información más confiable para realizar la tarea de las instancias fiscalizadoras que, como ya se mencionó, constituyen acciones para combatir la corrupción. Cabe mencionar que los esfuerzos de armonización contable entre los distintos órdenes e instancias de gobierno, también facilitan a la ciudadanía la comprensión sobre los resultados en la gestión de las autoridades gubernamentales.

En cumplimiento a lo previsto en el artículo 6 de la LGCG, durante los últimos 13 años, el CONAC ha emitido documentos para normar la contabilidad gubernamental, así como la información contable y presupuestal que de ella emanan. Los documentos aprobados son de observancia obligatoria por todos los entes públicos y han sido publicados tanto en el *Diario Oficial de la Federación* y los respectivos medios oficiales de comunicación de las entidades federativas, como en la página web del CONAC, como se aprecia en el siguiente cuadro:

Documentos emitidos por el CONAC	#
Reglas de Operación de los Consejos de Entidades Federativas	1
Marco conceptual y Postulados Básicos de Contabilidad	2
Manuales de Contabilidad Gubernamental	24
Reglas de Registro y Valoración del Patrimonio	3
Principales Elementos del Sistema de Contabilidad Gubernamental	19
Transparencia y Difusión de la Información Financiera	16
Cuenta Pública	3
Otros	3
Total	71

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos publicados en: https://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Normatividad_Vigente

Tanto la emisión como el cumplimiento de la Norma Contable ha significado una ardua labor. Ha requerido de esfuerzos importantes tanto para los ejecutores del gasto y las instancias fiscalizadoras, como para el propio CONAC, a través de la Secretaría del Consejo, que ocupa la Unidad de Contabilidad Gubernamental de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Ante el reto que la implementación de la normativa contable ha representado, fue necesario llevar a cabo un puntual seguimiento de sus avances.

Evaluación en la Armonización Contable

Toda propuesta e iniciativa de mejora, una vez puesta en marcha, debe estar sujeta a una evaluación. La LGCG y las normas relativas emitidas por el CONAC, no deben estar exentas de esta práctica. Es por esto que el artículo 6 de la LGCG, define al CONAC como:

[...] órgano de coordinación para la armonización de la contabilidad gubernamental, y tiene por objeto la emisión de las normas contables y lineamientos para la generación de información financiera que aplicarán los entes públicos (LGCG, 2018, art. 6).

Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en sus artículos 74, fracciones II y VI, y 79, confiere a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) –en su carácter de órgano técnico de fiscalización de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión– la revisión de la Cuenta Pública Federal. De igual forma, las 32 entidades de fiscalización superior de las legislaturas locales, tienen a su cargo realizar los procedimientos de auditoría a las Cuentas Públicas Estatales que les correspondan y coordinar sus acciones con la ASF para el seguimiento y revisión de los recursos federales transferidos a las entidades federativas.

El CONAC se auxilia de los Consejos de Armonización Contable de las entidades federativas (CACEFs) según lo previsto en el artículo 10 bis de la LGCG. De acuerdo con las respectivas Reglas de Operación, dichos consejos estatales son los responsables del seguimiento a los entes públicos de sus respectivas entidades federativas, conforme al marco de referencia emitido. Continuando con la LGCG, el artículo 11 establece que es responsabilidad del Secretario Técnico del CONAC, dar seguimiento a los avances en la armonización de la contabilidad de los entes públicos, con base en la información que remitan los CACEFs y los entes públicos federales.



Fuente: https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/SEvAC/federacion/00_Rep_3_2023.pdf

Desde 2017 se han realizado esfuerzos para revisar el avance en la armonización contable, y para ello se estableció un seguimiento trimestral que permite medir los avances de cada entidad federativa en cinco aspectos: contable, presupuestario, administrativo, transparencia y Cuenta Pública, todo a través del Sistema de Evaluaciones de la Armonización Contable (SEvAC).

Este sistema se diseñó considerando un método auto-aplicativo para la evaluación por cada ente público. A través de una plataforma, cada ente público consigna la información solicitada mediante una serie de reactivos que requiere de documentación comprobatoria de su cumplimiento. Una vez requisitada la información, le corresponde a la entidad de fiscalización superior local,

proceder a la validación para obtener una calificación definitiva. El proceso de evaluación consta de cuatro etapas:

1. Captura de la información
2. Revisión de la evaluación
3. Elaboración de informes
4. Publicación de resultados

Los informes incluyen un índice de cobertura que señala el número de entes públicos que se encuentran sujetos a la norma, comparando con el número de entes públicos que sí presentan evaluación. Con estas evaluaciones trimestrales han sido pocos los entes públicos omisos en el cumplimiento de este ejercicio de evaluación (exceptuando municipios menores).

Fue hasta 2019 que la evaluación se aplicó a nivel de los entes públicos federales. Para el ejercicio 2022 el índice de cobertura a nivel federal quedó reflejado como se presenta en el siguiente cuadro:

Entes Públicos Federales obligados a presentar evaluación	
Poder Ejecutivo Federal	1
Poder Legislativo Federal	3
Poder Judicial Federal	3
Órganos Autónomos Federales	8
Entidades Paraestatales Federales	176
Total	184

Fuente: <https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/SEvAC/federacion/00.pdf>

Fue hasta entonces que el total de los entes obligados federales ascendió a 184, siendo 183 los que presentaron resultados. Solamente uno fue omiso, dando un índice de participación del 99.46%.

Los cinco apartados a ser evaluados contemplan reactivos que son aplicables de manera general a todos los entes públicos, pero con variaciones específicas de acuerdo al tipo de ente público.

Tabla de reactivos para entes públicos federales 2022

APARTADOS	Poder Ejecutivo Federal	Poderes y Órganos Autónomos Federales	Entidades Paraestatales Federales
A. Registros Contables	38	37	37
B. Registros Presupuestarios	29	29	29
C. Registros Administrativos	13	13	13
D. Transparencia	38	25	25
E. Cuenta Pública	180	0	0
Total de reactivos	298	104	104

Fuente: SEvAC, 2022, p. 5.

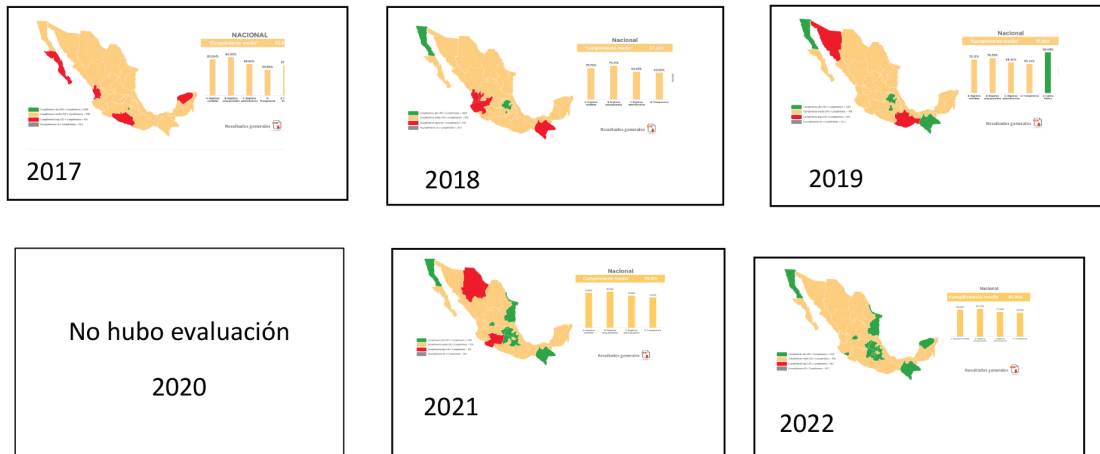
Tabla de reactivos para entidades federativas 2022

APARTADOS	Poder Ejecutivo Estatal	Poderes y Órganos Autónomos Estatales	Entidades Paraestatales Estatales	Municipios Mayores	Paramunicipales Mayores	Municipios Menores	Paramunicipales Menores
A. Registros Contables	31	29	29	31	27	31	27
B. Registros Presupuestales	18	18	18	18	18	6	6
C. Registros Administrativos	21	20	20	21	13	21	13
D. Transparencia	11	2	2	8	2	8	2
Total de reactivos	81	69	69	78	60	66	48

Fuente: SEvAC, 2022a, p. 5.

Desde 2017, el SEvAC se ha aplicado a los entes obligados en las entidades federativas y los resultados están disponibles en la página del CONAC.

En las siguientes imágenes se muestra la falta de consistencia en el avance de la armonización contable en las distintas entidades federativas, ya que algunos Estados que durante un ejercicio fiscal mostraron una situación aceptable, marcada con amarillo, al año siguiente tuvieron un cumplimiento insatisfactorio, marcado con rojo. Lo que sí es evidente es el aumento en el cumplimiento de la armonización contable a nivel general.



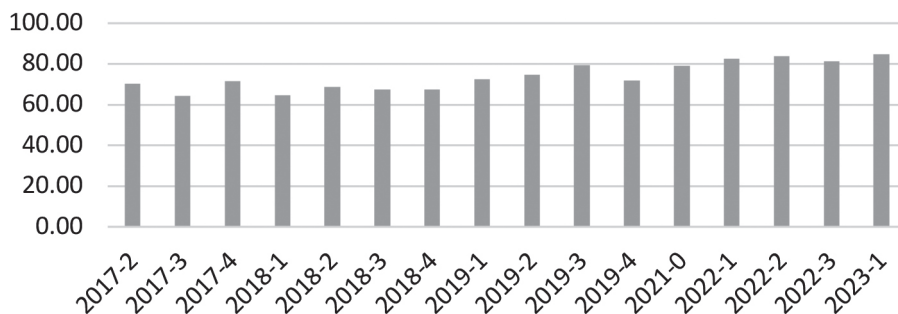
Fuente: Elaboración propia con datos de CONAC. <https://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Transparencia>

El resultado generado de cada evaluación se encuentra en la página del CONAC en formato de datos abiertos. La tendencia de los datos de la evaluación desde el 2017 al 2023, se muestran en el siguiente cuadro:

Entidades Federativas Expresado en %							
Evaluación por años		Contables	Presupuestales	Administrativos	Transparencia	Cuenta Pública	Media
2017	2da	80.04	84.90	69.64	56.65	67.16	70.23
	3ra	67.91	67.77	88.24	60.72		64.26
	4ta	76.07	79.40	64.1	64.12		71.40
2018	1ra	67.30	66.59	62.12	61.31		64.49
	2da	71.72	72.65	62.06	67.20		68.64
	3ra				67.74	49.61	67.45
	4ta	70.72	75.71	62.63	60.05		67.43
2019	1ra	68.77	75.17	74.48	71.40		72.36
	2da	77.87	78.97	67.82	73.57		74.79
	3ra				79.80	68.37	79.56
	4ta	75.15	78.39	68.34	65.29	90.69	71.98
2020		No hubo evaluación					
2021	Única	82.66	85.56	75.84	71.62		79.12
2022	1ra	86.07	86.62	77.87	78.66		82.42
	2da				83.28	76.97	83.67
	3ra	84.18	87.37	77.54	74.85		81.16
		No hubo					
2023	1ra	81.63	87.15	86.58	83.53		84.63

Fuente: Elaboración propia con datos de CONAC. <https://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Transparencia>

SEvAC Entidades Federativas



Fuente: Elaboración propia con datos de CONAC <https://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Transparencia>

Para el caso de las entidades federativas, el gráfico muestra una tendencia positiva en la armonización contable de los últimos cinco años, sobre todo en los apartados contables y de transparencia.

Aunque solo se ha llevado a la cabo en dos ejercicios la aplicación del SEvAC, en el caso de la Federación se observa un claro incremento en el resultado de la evaluación en la armonización contable de 2019 a 2022.

Federación	Contables	Presupuestales	Administrativos	Transparencia	Cuenta Pública	Media
2019	73.88	66.02	72.22	60.76	100	68.05
2022	83.12	77.87	85.25	79.78	100	81.50

Fuente: Elaboración propia con datos de CONAC <https://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Transparencia>

Los informes de SEvAC publicados en la página de CONAC, contienen el detalle del resultado de evaluación de cada ente público por cada uno de los reactivos. Cuenta con información valiosa que cualquier persona interesada en el análisis (fiscalización) de la información gubernamental, pueda conocer la calidad con la que ha sido registrada la gestión del gobierno y la consecuente calidad que guardan los estados financieros contables presupuestales y programáticos emitidos.

Como ejemplo, se muestran los cinco apartados y sus relativos sub-apartados en los resultados de la evaluación del Ejecutivo Federal de 2022:

2022	Ejecutivo Federal	Puntaje (%)	# Reactivos
Apartado	TOTAL	94.53	298
A	Contables	91.46	38
A1	Instrumentos	97.67	6
A2	Registros	85.45	22
A3	Reportes	98.00	10
B	Presupuestales	97.86	32
B1	Clasificadores	97.14	7
B2	Registros	100.00	15
B3	Reportes presupuestarios	94.29	7
B4	Reportes programáticos	100.00	3
C	Administrativos	96.36	13
C1	Control bienes	92.73	11
C2	Recursos Federales	100.00	2
D	Transparencia	95.69	38
D1	Título V	98.18	11
D2	Publicar contenido contable	100.00	9
D3	Publicar contenido presupuestario	85.71	7
D4	Publicar contenido programático	93.33	3
D5	Publicar otras obligaciones	100.00	4
D6	Sistemas de Control	100.00	4
E	Cuenta Pública	100.00	173
E1	Resultados Generales	100.00	34
E2	Poder Ejecutivo	100.00	23
E3	Poder Legislativo	100.00	23
E4	Poder Judicial	100.00	23
E5	Organismos Constitucionales Autónomos.	100.00	23
E6	Consolidado Paraestatal	100.00	24
E7	Paraestatal	100.00	23

Fuente: Elaboración propia con datos de CONAC. <https://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Transparencia>

Las evaluaciones más bajas se observan en los apartados A.2: Registros contables y en el D.5: Publicar contenido presupuestario. El propio informe indica el nivel de cumplimiento en los reactivos de referencia.

Reactivo	Validación	Reactivo	Validación
A.2.6 Realiza el registro auxiliar de los bienes bajo su custodia, que sean inalienables e imprescriptibles (monumentos arqueológicos, artísticos e históricos)	B. Cumplimiento medio	D.3.1 Publica el Estado Analítico de Ingresos	B. Cumplimiento medio
A.2.15 Mantiene registro histórico de sus operaciones en el Libro de Inventarios de Materias Primas, Materiales y Suministros para Producción	D. Incumplimiento	D.3.2 Publica el Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos con Clasificación Administrativa	B. Cumplimiento medio
A.2.16 Mantiene registro histórico de sus operaciones en el Libro de Almacén de Materiales y Suministros de Consumo	D. Incumplimiento	D.3.3 Publica el Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos con Clasificación Económica (por Tipo de Gasto)	B. Cumplimiento medio
A.2.17 Mantiene registro histórico de sus Operaciones en el Libro de Inventarios de Bienes Muebles e Inmuebles	D. Incumplimiento	D.3.4 Publica el Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos con Clasificación por Objeto del Gasto	B. Cumplimiento medio
		D.3.5 Publica el Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos con Clasificación Funcional	B. Cumplimiento medio

Fuente: CONAC. <https://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Transparencia>

El análisis anterior aporta indicios sobre el problema de control que presenta el registro de bienes e inventarios. Por otra parte, también se infiere un problema en la transparencia de los informes presupuestarios.

Vale la pena señalar que la evaluación se genera y publica por cada ente público obligado a cumplir con la norma contable gubernamental. El breve análisis que he presentado, revela la importancia que tiene esta herramienta, así como el posible uso que puede tener tanto para la programación de auditorías como para investigaciones específicas que cualquier persona interesada pretenda realizar sobre la actuación gubernamental.

De igual forma, también pueden observarse áreas de opacidad o de falta de controles que puedan conformar zonas de riesgo y susceptibles de corrupción en el uso de recursos públicos.

Armonización contable en el combate a la corrupción

En el diagnóstico base realizado para la elaboración de la Política Nacional Anticorrupción (PNA) publicada y aprobada en el Acuerdo firmado por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción y publicado en el DOF el 25 de febrero de 2020, advierte en el

apartado de Arbitrariedad, que la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) constituye una herramienta que ayuda a “limitar la arbitrariedad en el uso de los recursos públicos en la federación, los estados y los municipios” (PNA, 2020, p. 108). Las investigaciones consultadas que forman parte del proceso de elaboración de la PNA identificaron problemáticas comunes que pudieran abrir espacios de riesgo que propician la opacidad en el uso de recursos públicos, destacándose cuatro aspectos: (i) deficiencias y brechas en la publicación de información relacionada con el gasto público; (ii) solo un tercio de las entidades federativas del país publican información financiera completa en los plazos establecidos; (iii) las entidades federativas publican de manera deficiente los informes presupuestarios (estados analíticos de ingreso, endeudamiento neto e informes de ejecución por las distintas clasificaciones del gasto) y (iv) se observan mayores brechas a nivel estatal en la publicación de los informes de avance programático (PNA, 2020, pp. 104-105).

En los cuatro ejes y las 40 prioridades que conforman la PNA, claramente pueden identificarse doce prioridades relacionadas directamente con la contabilidad gubernamental y la fiscalización, y son fácilmente observables en el siguiente gráfico y de acuerdo al eje al que corresponden.



Fuente: Elaboración propia partiendo del esquema de la PNA – Resumen Ejecutivo:13-18. <https://www.sesna.gob.mx/politica-nacional-anticorrupcion/>

Ahora se enlistan y describen las doce prioridades identificadas, de acuerdo con el eje al que pertenecen:

Eje 1. Combatir la corrupción y la Impunidad

“**Prioridad 1.** Desarrollar y ejecutar programas estratégicos que fomenten la coordinación entre las autoridades responsables de atender, investigar, sustanciar, determinar, resolver y sancionar faltas administrativas graves y no graves”.

“**Prioridad 4.** Implementar estrategias efectivas para la difusión de las obligaciones de transparencia y publicación de información proactiva en materia de prevención, denuncia, detección, investigación, resolución y sanción de hechos de corrupción, en colaboración con el SNT”.

“**Prioridad 5.** Impulsar la mejora y homologación a escala nacional de protocolos y procesos de presentación de denuncias y alertas por hechos de corrupción por parte de ciudadanos, contralores y testigos sociales, e instituciones de fiscalización y control interno competentes.

“**Prioridad 9.** Fortalecer las capacidades de investigación de la Fiscalía General de la República y de las fiscalías de las entidades federativas en materia de delitos por hechos de corrupción”. (PNA, 2020, pp. 16-17)

Eje 2. Combatir la arbitrariedad y el abuso poder

“**Prioridad 12.** Promover el diseño, implementación y evaluación del desempeño de programas de capacitación, certificación de capacidades y desarrollo profesional en el servicio público enfocadas al control de la corrupción, responsabilidades administrativas y ética pública”.

“**Prioridad 15.** Implementar un modelo de evaluación del desempeño del Sistema Nacional Anticorrupción, junto con una metodología nacional de anexo transversal presupuestal en materia de combate a la corrupción”.

“**Prioridad 16.** Fomentar el desarrollo de políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que propicien, desde una perspectiva ciudadana, el seguimiento, evaluación, mejora, simplificación, gestión de riesgos y rendición de cuentas de los entes públicos, el ciclo presupuestal, las contrataciones públicas, las asociaciones público-privadas, el cabildeo y los programas públicos, en colaboración con el SNT e instancias públicas nacionales e internacionales”.

“**Prioridad 17.** Impulsar la consolidación y evaluación a escala nacional de los procesos de armonización contable, así como de mecanismos que promuevan el ejercicio de los recursos públicos con criterios de austeridad y disciplina financiera, y que aseguren la generación de ahorros presupuestarios”.

“**Prioridad 19.** Impulsar la coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización para la homologación y simplificación de normas, procesos y métodos de control interno, auditoría y fiscalización; así como la colaboración con otras instancias públicas que facilite el intercambio de información para maximizar y potencializar los alcances y efectos de la fiscalización y de los procedimientos de investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción”.

“**Prioridad 20.** Impulsar el desarrollo y utilización de metodologías de análisis de datos masivos e inteligencia artificial relacionadas con la identificación de riesgos, la evaluación, la mejora de la gestión, la auditoría y la fiscalización estratégicas de programas, procesos, actividades y funciones en el sector público”. (PNA, 2020, p. 17)

Eje 3. Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad

“**Prioridad 30.** Promover la creación y adopción de criterios y estándares unificados en las compras, contrataciones y adquisiciones públicas, que acoten espacios de arbitrariedad, y mejoren su transparencia y fiscalización”. (PNA, 2020, p. 18)

Eje 4. Involucrar a la sociedad y el sector privado

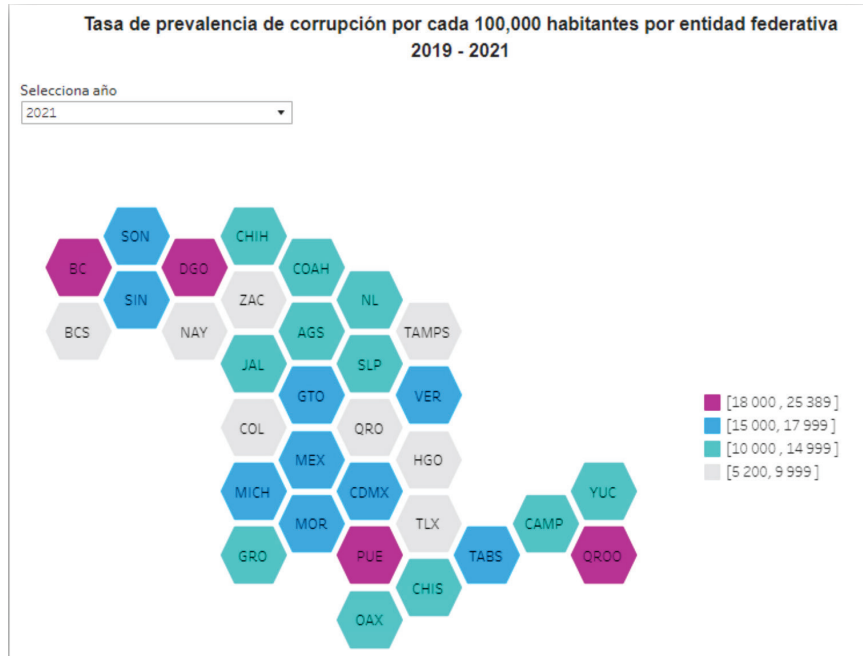
“**Prioridad 31.** Desarrollar una agenda estratégica, con un enfoque incluyente y perspectiva de género, de incidencia ciudadana en el control de la corrupción, en la que se promueva el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana existentes en la materia, y la creación de nuevos esquemas y redes de colaboración social”. (PNA, 2020, p. 18)

Fuente: Elaboración propia a partir de PNA, 2020, pp. 13-18. <https://www.sesna.gob.mx/politica-nacional-anticorrupcion/>

En particular me interesa destacar la prioridad 17, del Eje 2, ya que explícitamente señala la importancia de impulsar la consolidación y evaluación, a escala nacional, de los procesos de armonización contable, por ser herramienta determinante para la efectividad del ejercicio de los recursos públicos, contemplando incluso la obtención de ahorros en el presupuesto.

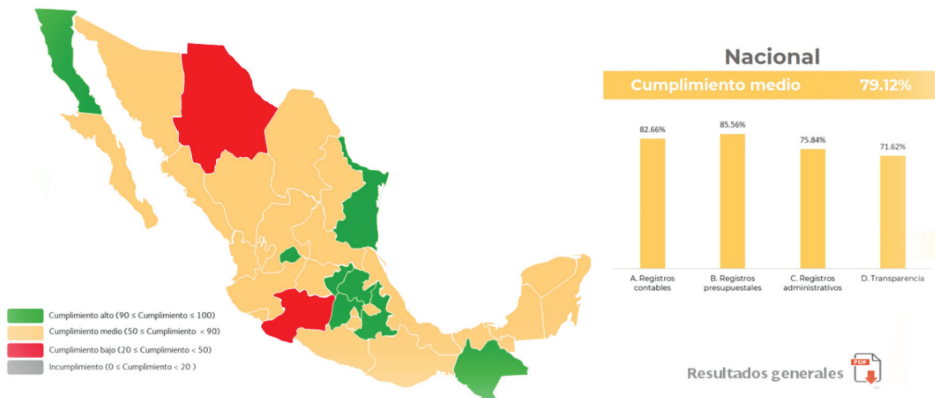
Bajo este contexto es conveniente confrontar los resultados del SEvAC contra los índices de percepción de la corrupción, donde es posible analizar si los esfuerzos de armonización contable impactan en la incidencia de corrupción.

Para efectos de este análisis se tomaron datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2021 y los resultados del SEvAC durante el mismo ejercicio, 2021, en las 52 entidades federativas, que fue, además, una evaluación única.



Fuente: Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2021. INEGI. Temas relacionados. Transparencia y corrupción. <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2021/>

Evaluaciones de la Armonización Contable de Entidades Federativas y Municipios (2021)



Fuente: Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). Evaluaciones de la Armonización Contable de Entidades Federativas y Municipios. Evaluación única, 2021. <https://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Transparencia>

Con los datos consignados, se elaboró la siguiente tabla:

Entidad federativa	Corrupción ³	Posición	SEvAC ⁴	Posición
01 Aguascalientes	11,316	14	96.23	1
02 Baja California	9,384	9	91.81	7
03 Baja California Sur	5,224	2	72.02	27
04 Campeche	4,379	1	84.56	14
05 Coahuila	11,473	15	87.38	11
06 Colima	6,230	3	80.64	19
07 Chiapas	12,315	17	91.04	8
08 Chihuahua	10,383	11	40.29	32
09 Ciudad De México	16,225	26	89.60	9
10 Durango	18,399	31	89.41	10
11 Guanajuato	15,804	23	77.17	21
12 Guerrero	13,316	19	73.07	25
13 Hidalgo	9,350	8	96.00	2
14 Jalisco	12,193	16	71.51	28
15 Mexico	17,727	30	94.94	4
16 Michoacán	15,882	24	47.80	31
17 Morelos	15,545	22	83.54	16
18 Nayarit	9,459	10	76.59	22
19 Nuevo León	10,714	12	82.29	17
20 Oaxaca	14,750	21	70.30	29
21 Puebla	19,585	32	92.06	6
22 Querétaro	8,448	5	95.39	3
23 Quintana Roo	14,679	20	79.93	20
24 San Luis Potosí	12,611	18	72.16	26
25 Sinaloa	16,537	27	73.13	24
26 Sonora	16,890	28	63.27	30
27 Tabasco	16,165	25	84.50	15
28 Tamaulipas	9,131	7	93.99	5
29 Tlaxcala	8,810	6	81.05	18
30 Veracruz	16,899	29	74.00	23
31 Yucatán	11,055	13	85.90	12
32 Zacatecas	8,192	4	85.14	13

Fuente: Elaboración propia, 2023.

³ Tasa de prevalencia de corrupción por cada 100,000 habitantes por entidad federativa. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/EstSegPub/encig2021_Nal.pdf

⁴ Índice de cumplimiento determinado en el proceso de calificación de los reactivos del SEvAC por cada entidad federativa. <https://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Transparencia>

A pesar de que los datos no son concluyentes, sí es posible observar una tendencia en la correspondencia de indicadores: entre mejor es el cumplimiento de la norma prevista en la LGCG y las relativas normas emitidas por el CONAC, existe una menor percepción de presencia de corrupción por entidad federativa, que puede apreciarse en los datos de las columnas ubicadas en los extremos derechos de la tabla arriba consignada.

Querétaro, Tamaulipas e Hidalgo ocupan una posición favorable tanto en la percepción de la corrupción como en la evaluación de la armonización contable, mientras que Michoacán, Sonora y Veracruz ocupan los últimos lugares en ambos indicadores.

Entidad federativa	Corrupción	Posición	SEvAC	Posición
22 Querétaro	8,448	5	95.39	3
28 Tamaulipas	9,131	7	93.99	5
13 Hidalgo	9,350	8	96.00	2
Entidad federativa	Corrupción	Posición	SEvAC	Posición
16 Michoacán	15,882	24	47.80	31
26 Sonora	16,890	28	63.27	30
30 Veracruz	16,899	29	74.00	23

Fuente: Elaboración propia, 2023.

De lo anterior puede inferirse una tendencia en la correlación que guarda la calidad de la información financiera gubernamental con la percepción de la corrupción y a partir de lo cual puede formularse la siguiente premisa:



Calidad de la información
financiera gubernamental



Percepción en los índices
de corrupción

Fuente: Elaboración propia, 2023.

Mientras la información financiera gubernamental guarda mayor calidad y apego a la norma, se podrá observar una menor percepción en los índices de corrupción.

Vale la pena llevar a cabo esta correlación y análisis en diferentes periodos y fechas, así como por tipo de ente público –federal, estatal y municipal, y de los demás poderes: ejecutivo, legislativo, judicial; de los organismos autónomos y entidades paraestatales– para medir el impacto que tiene el cumplimiento en la armonización contable en el combate a la corrupción.

Conclusiones

La entrada en vigor de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) contempló, para el registro de transacciones, transformaciones y eventos que realizan los entes públicos, cuatro grandes paradigmas: (i) Armonización a nivel nacional –federal estatal y municipal– (ii) Registro único de operaciones para la emisión de reportes contables y presupuestales (iii) Control patrimonial de los recursos y bienes gubernamentales y (iv) Alineación a las mejores prácticas internacionales en materia contable aplicables al sector público.

Un estudio de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sobre gobernanza pública, publicado en 2017, señala la prioridad de destinar recursos específicos para la capacitación y profesionalización del personal responsable de la contabilidad gubernamental, así como incorporar y fortalecer los esfuerzos que conlleven a modernizar las tecnologías de la información para el registro y la emisión de la información contable (OCDE, 2017).

Lo anterior destaca que para el cumplimiento de la LGCG y las normas emitidas por el CONAC es imprescindible contar con capital humano profesional y capacitado en la materia y de los recursos tecnológicos adecuados.

Ha significado un gran reto y esfuerzo la adopción y aplicación de las normas emitidas por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) y resulta necesario evaluar su cumplimiento; por lo que en este sentido se cuenta con el Sistema de Evaluación en la Armonización Contable (SEvAC) cuyos resultados son públicos. Esta evaluación muestra claramente las áreas de oportunidad en la armonización contable para cada

ente público, lo que posibilita la adopción de acciones de mejora para emitir información financiera –contable, presupuestal y programática– de mayor calidad y transparencia.

Para poder llevar a cabo una revisión de la gestión gubernamental es fundamental realizar un análisis de la información financiera contable, presupuestal y programática. Dicha revisión puede hacerse desde los entes superiores de fiscalización, los órganos internos de control, instituciones académicas y de investigación o de la propia ciudadanía interesada en la materia. Para ello, es primordial la calidad de la información generada y si esta se apega a la normatividad emitida.

Contar con información contable gubernamental armónica que sea emitida guardando las cualidades básicas del marco conceptual normado en esta materia, relativas a su utilidad, confiabilidad, relevancia, comprensibilidad y comparabilidad así como su oportunidad, veracidad, representatividad, objetividad y verificabilidad, permite que las instancias que tienen una función preventiva, establezcan medidas adecuadas de control interno, y a su vez, el ente público pueda dar seguimiento al avance programático-presupuestal en la ejecución del gasto y desempeño financiero. Esto también facilita las acciones de revisión por parte de los entes superiores de fiscalización para detectar faltas administrativas o posibles hechos de corrupción en la gestión de los entes públicos.

Como ciudadanía, necesitamos involucrarnos más, cuestionar, revisar y exigir un mejor gobierno al servicio de la sociedad. Se ha avanzado en la construcción de una sociedad más democrática y para ello se han generado instrumentos legislativos, normativos y técnicos para hacer valer el derecho a la información y exigir una mejor rendición de cuentas; sin embargo, para una sociedad que es cada vez más demandante y participativa, la administración pública responsable debe mejorar, en todos sus ámbitos, la rendición de cuentas con información financiera, contable y presupuestal emitida con parámetros de calidad y homogeneidad a los distintos órdenes de gobierno. Por lo tanto, se requiere evaluar permanentemente el cumplimiento de la norma que para tal efecto ha emitido por el CONAC, en apego a la LGCG.

No cabe duda que la contabilidad gubernamental es un eje primordial para la rendición de cuentas, pues es mediante el registro de las operaciones de la gestión gubernamental que se puede reportar y llevar a cabo un seguimiento sobre el uso de recursos en las actividades de gobierno y el estado de las finanzas públicas. Este ejercicio a nivel nacional podrá alcanzarse cuando existan reglas claras y homogéneas y estas, se apliquen para lograr una armonización contable que emita cuentas públicas igualmente

homogéneas, armonizadas y comparables que permitan medir la eficacia y eficiencia en la gestión de gobierno. Por ello, es necesario que se evalúe el avance y cumplimiento para que la rendición de cuentas sea efectiva y realmente sea un pilar para el combate a la corrupción.

A partir del registro contable es posible seguir la huella sobre el uso y destino de los recursos públicos además de verificar si estos fueron aplicados conforme a su asignación y de acuerdo con las normas que rigen su ejercicio. Como se mostró en el presente escrito, se puede observar una tendencia en la correlación que guarda la calidad de la información financiera gubernamental con la percepción de combate a la corrupción. Cuando la información financiera gubernamental guarda mayor calidad y apego a la norma, existe una menor percepción en los índices de corrupción.

Falta mucho por andar para lograr los cuatro paradigmas planteados que permitan contar con una mejor información contable y presupuestal, es por ello que el SEvAC puede ser la herramienta que muestre las áreas de riesgo –falta de controles, opacidad y transparencia– y donde puedan establecerse esfuerzos dirigidos para combatir dichos riesgos para transformarlos en áreas de oportunidad para combatir a la corrupción.

Hasta que se logre disponer de una contabilidad gubernamental que guarde los preceptos normativos vinculantes para todo ente público, es que podremos contar con informes de calidad que efectivamente sirvan para el ejercicio de control y fiscalización que coadyuven al combate a la corrupción. Solo así se podrá lograr un gobierno transparente que actúe con eficiencia y eficacia: un gobierno que anhelamos y merecemos.

Referencias

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. (2024). Última reforma publicada DOF 22-05-2024. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Consejo Nacional de Armonización Contable. (s/f). Secretaría de Hacienda y Crédito Público. <https://www.conac.gob.mx/es/CONAC/home>
- Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (2016). Exposición de motivos. DOF 18-06-2016. https://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/Prog_leg_LXIII/082_DOF_18jul16.pdf
- Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (2021). INEGI. Temas relacionados. Transparencia y corrupción. <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2021/>.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación [LFRCF]. (2021). Última reforma publicada DOF 20-05-2021. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF_200521.pdf
- Ley General de Contabilidad Gubernamental [LGCG]. (2018). Última reforma publicada DOF 30-01-2018. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf
- Ley General de Contabilidad Gubernamental [LGCG]. Exposición de Motivos (2008). Suscrita por Diputados de diversos grupos parlamentarios. Noviembre 2008. http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2008/11/asun_2497254_20081104_1225828910.pdf
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción [LGSNA]. (2021). Última reforma publicada DOF 20-05-2021. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA_200521.pdf
- OCDE. (2017). El Sistema Nacional de Fiscalización de México: Fortaleciendo la Rendición de Cuentas para el buen Gobierno. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, Éditions OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268975-es>
- Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. (1977). Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización. https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Declaracion_de_Lima_y_Mexico.pdf
- Política Nacional Anticorrupción (2020). Acuerdo mediante el cual el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción aprueba la Política Nacional Anticorrupción. Publicado en DOF 25-02-2020. <https://www.dof.gob.mx/2020/SESNA/PNA.pdf>
- Reglas de Operación de los Consejos de Armonización Contable de las Entidades Federativas (2016). DOF 29-02-2016. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5428174&fecha=29/02/2016#gsc.tab=0

- Reglas de Registro y Valoración del Patrimonio. Elementos Generales. (2015). Acuerdo por el que se emiten las principales reglas de registro y valoración del patrimonio (Elementos generales). Última reforma publicada DOF 08-08-2015. https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_04_009.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (s.f.). Transparencia. <https://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Transparencia>
- Sistema para la Evaluación en la Armonización Contable. (2022). Evaluación de la Armonización Contable. Entes Federales. https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/SEvAC/federacion/00_Rep_2_2022.pdf
- Sistema para la Evaluación en la Armonización Contable. (2022a). Evaluación de la Armonización Contable. Entes Federales. Tercer periodo. https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/SEvAC/3_2022/00_Rep_3_2022.pdf

III. La fiscalización y su impacto cualitativo

Importancia de la estructura de la fiscalización gubernamental en México

Aurea del Carmen Navarrete Arjona

SUMARIO: Introducción • Auditoría a cargo de los Órganos Internos de Control • Fiscalización realizada por la Auditoría Superior de la Federación • Conclusiones.

La fiscalización desde el ámbito de la Secretaría de la Función Pública y la que realiza la Auditoría Superior de la Federación, denominada fiscalización superior, son funciones imprescindibles y relevantes para la gobernabilidad y tienen como principal referente, a la vez que sustento, la obligación de rendir cuentas por parte de los servidores públicos.

Este ensayo pretende realizar un breve análisis de las características de los mencionados tipos de fiscalización, sus fines particulares y los resultados que deben esperarse de su desarrollo.

Introducción

La corrupción es un fenómeno tan antiguo como el hombre. Siempre ha habido quien, aprovechando su posición o la información de que dispone, sucumbe a la debilidad de obtener beneficios que no le corresponden o favorecer a personas con las que tiene algún interés o relación; podríamos afirmar que, ante la oportunidad, a algunos les resulta tentador “saltarse las trancas” y verse favorecidos indebidamente.

¿Qué evita que una persona cometa actos de corrupción? La primera respuesta que se me viene a la mente son los principios en los que se fundamenta nuestra educación desde temprana edad; entonces es oportuno afirmar que el primer “control de calidad” para evitarla es la formación en valores en la casa y en la escuela. Recuerdo que mi padre, quien se desempeñó como servidor público por más de 40 años en áreas muy propensas a cometer este flagelo, en los tiempos en los que ni siquiera se pensaba en la reglamentación de las responsabilidades administrativas, nos decía a mis hermanos y a mí que

“las personas debíamos tener una conducta ética y aprender a no ensuciarnos, aunque estuviéramos en un estanque de lodo”; esto también aunado a los tiempos aquéllos donde la formación cívica y ética recibía una atención especial en las aulas. A pesar de su relevancia, hay que reconocer que no es medida suficiente dejar totalmente en manos de la educación el tema al que hemos hecho referencia.

El estudio de las materias de especialidad del Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización (SUG) de la Universidad Nacional Autónoma de México, pone de manifiesto la obligación ineludible del Estado de cumplir responsablemente el compromiso de impulsar la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía a la que sirve en respuesta del mandato soberano recibido, así como la de promover la mejora permanente de sus condiciones de vida mediante la procuración del...

[...] desarrollo democrático, económico, social e institucional duradero, en el marco de un sano equilibrio entre el Estado y la sociedad civil mediante la debida administración de los recursos nacionales y la verificación de su debida aplicación a dichos fines (Cordera Campos y Provencio Durazo, 2019, p. 11)

El Gobierno debe asegurar como mínimo que:

- Existan las condiciones necesarias para que haya claridad en la responsabilidad asumida por los servidores públicos.
- Los servidores públicos tengan las herramientas (recursos, conocimiento, experiencia, talento, compromiso, etc.) para desempeñar una administración eficiente.
- Existan las condiciones que ordenen el ejercicio público.
- haya un compromiso con el diseño, operación y actualización del control interno para verificar que se cumple con las atribuciones, funciones, objetivos y responsabilidades.
- Se rindan cuentas y se transparente la información del quehacer gubernamental.
- Haya instancias o elementos de apoyo y vigilancia de las acciones y resultados gubernamentales.

Todo lo anterior sienta las bases formales para un buen desempeño de las instituciones públicas y por ende representa obstáculos para que la corrupción se materialice; de

hecho, el que lo mencionado no se diseñe con responsabilidad o se omita su cumplimiento, constituye en sí mismo un acto de corrupción.

Con un poco de imaginación, pensemos en un lugar en donde los individuos han tenido una excelente formación en valores y en general muestran compromiso por respetarlos; en el que las reglas que regulan las actividades públicas y privadas son claras y se cumplen; y en el que cuando se detecta algún acto doloso que atenta contra lo establecido se aplican sanciones para desmotivar que vuelva a presentarse. ¿Qué es lo que a final de cuentas se requiere para formar y mantener el *círculo virtuoso* de la *salud* del actuar de la sociedad en este mundo, aunque sea inexistente?

Siendo muy amplias las posibilidades de respuesta a la anterior pregunta, me abocaré a realizar algunas reflexiones sobre dos de los componentes considerados en el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) en México: la labor de auditoría que realizan los Órganos Internos de Control (OIC) de las dependencias y entidades, y la fiscalización superior a cargo de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) órgano encargado de la revisión externa sobre la rendición de cuentas gubernamentales.

Auditoría a cargo de los Órganos Internos de Control

La exposición de motivos que fundamentó la reforma constitucional que dio origen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) en el año de 1982, hoy Secretaría de la Función Pública, y que reglamentó de manera más ordenada y clara las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, citó:

La libertad individual para pensar y hacer es cuestión de cada quién. No corresponde al Estado tutelar la moralidad personal que la inspira. Pero el Estado tiene la obligación ineludible de prevenir y sancionar la inmoralidad social, la corrupción. Ella afecta los derechos de otros, de la sociedad, de los intereses nacionales. Y en el México de nuestros días, nuestro pueblo exige con urgencia una renovación moral de la sociedad que ataque de raíz los daños de la corrupción en el bienestar de su convivencia social. (De la Madrid Hurtado, 1982)

Igualmente, dicho texto reconocía que “para prevenir y sancionar la corrupción no bastan leyes idóneas. Además, son necesarios una voluntad política firme y una administración eficaz” (De la Madrid Hurtado, 1982).

Con la reforma, se encargó a la recién creada SECOGEF el diseño y operación del entonces denominado Sistema de Control y Evaluación Gubernamental; cabe destacar que los OIC constituidos en cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) integraron uno de los componentes fundamentales de dicho sistema. A las también llamadas *Contralorías* se les pedía que fueran “los ojos y los oídos de la administración”.

Aunque la multicitada reforma preveía la existencia de funciones para el castigo por la comisión de delitos y faltas por parte de los servidores públicos, el verdadero sentido de la asignación consistía en prevenir, detectar y corregir la posibilidad de ocurrir situaciones “inmorales” mediante la promoción de la simplificación administrativa, el fortalecimiento de los procedimientos de control y de la ejecución de auditorías, la revisión permanente del correcto ejercicio del gasto, la prohibición de ser al mismo tiempo proveedor del gobierno y servidor público, el robustecimiento de la gestión gubernamental y el impulso de una cultura de cumplimiento, entre otros aspectos.

Posteriormente la SECOGEF evolucionó a Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo con el propósito de...

[...] modernizar la estructura de las dependencias y entidades, normar el manejo ordenado y transparente de los recursos financieros y bienes muebles e inmuebles federales, coordinar los sistemas de control y de vigilancia que permitieran adoptar medidas para prevenir la corrupción e identificar los casos que ameritaran la imposición de sanciones administrativas o penales, y ejecutar los programas de gobierno con base en los principios de disciplina, austeridad y racionalidad; así como evaluar la gestión pública para que las dependencias y entidades cumplieran con sus metas y objetivos y aplicaran eficientemente el gasto público. (Secretaría de la Función Pública [SFP], 2020)

A dicha dependencia se le facultó, entre otras cosas, para “nombrar y remover a los titulares de los OIC y de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades con objeto de perfeccionar los mecanismos de supervisión y vigilancia para garantizar el desempeño

honesto, eficiente y responsable de los servidores públicos (SFP, 2020). Previamente la SECOGEF tenía únicamente la responsabilidad de opinar sobre el nombramiento y en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades.

En 2005, se instauró el Servicio Profesional de Carrera cuyo manejo se encomendó a la SFP, encargada de la modernización administrativa que sustituyó a la SECODAM, y cuya denominación subsiste hasta hoy.

La persona titular de cada una de las instituciones que integran la estructura de gobierno es responsable de vincular los planes derivados de las pautas nacionales comprometidas por cada instancia de gobierno y el consecuente establecimiento de las políticas públicas, con la ejecución de las acciones para el cumplimiento de los fines establecidos para estas, de lo cual debe rendir cuentas. Como en la generalidad de las organizaciones, la disciplina que emplean desde el Ejecutivo hasta los secretarios de estado, así como los titulares de sus organismos desconcentrados y los del sector paraestatal para el cumplimiento de sus responsabilidades, es la administración.

La disciplina de la administración integra un conjunto de etapas que en un extremo inicia con la planeación, la cual establece los objetivos y metas a alcanzar, y termina con el control, que identifica las actividades necesarias para efectuar el seguimiento y verificación en que se cumplen con efectividad, eficiencia, eficacia y economía las previsiones de los planes y realizar las acciones correctivas cuando se presenten situaciones particulares o contingentes que pongan en riesgo los objetivos y metas establecidos.

Administración es el proceso mediante el cual se diseña y mantiene un ambiente en el que individuos que trabajan en grupos cumplen metas específicas de manera eficaz (Weihrich *et al.*, 2017). Como se citó, esta integra, con un enfoque de sistemas, un conjunto de etapas que hacen posible definir el rumbo de una organización, prever su estructura, mecanismos de operación, interacción comunicación, así como recursos para el funcionamiento interno y su vinculación con el entorno. Operar y dirigir los procesos establecidos y, por último, facilitar el cumplimiento de los planes mediante la medición permanente de la gestión y la corrección del desempeño organizacional e individual.

Podemos deducir fácilmente que, en el Poder Ejecutivo, el quehacer esencial de la SFP y de sus Contralorías u OIC se ubica en la etapa de control. Si bien los encargados de estos órganos son nombrados y supervisados por la SFP, en realidad ambas instancias

están incorporadas a la estructura de operación del Poder Ejecutivo y son el principal instrumento que ejerce las funciones y atribuciones relacionadas con el control.

Esta afirmación se confirma con el artículo 57 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) que establece las funciones de la SFP, y cuyo contenido bien vale la pena revisar y analizar con atención. En particular, las fracciones I, II y III, destacan la relevancia que la SFP tiene en cuanto a “organizar y coordinar el sistema de control interno y la evaluación de la gestión gubernamental y sus resultados”, “Vigilar, en colaboración con las autoridades que integren el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, el cumplimiento de las normas de control interno y fiscalización” así como “expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control interno de la Administración Pública Federal, conforme a las bases y principios que al respecto emita el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción” respectivamente (LOAPF, 2025, art. 57).

Para el cumplimiento de sus funciones y atribuciones, la SFP y sus OIC ejercen facultades de auditoría o, lo que es lo mismo, de fiscalización. Según el Diccionario Etimológico Castellano en Línea, la palabra auditoría tiene el significado de cualidad del que escucha y recoge pruebas. Viene del latín *audire* = oír; por su parte, el Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española, explica la palabra como el ‘revisor de cuentas’ que igualmente proviene del latín *auditor* ‘oyente’, de *auditus* ‘oído’, que hace, que realiza (Gómez de Silva, 1998)

En cuanto a la palabra *fiscalización*, el citado diccionario en línea refiere que está formada con raíces latinas y significa: acción y efecto de convertir dinero privado en capital del fisco. Sus componentes léxicos son *fiscalis*, relativo a la hacienda pública, *-izare*, convertir en, más el sufijo *-ción*, acción o efecto. Por su parte, Gómez de Silva refiere el término fiscal como perteneciente al tesoro público o erario; del latín *fiscalis*, del tesoro público o fisco, de *factus*, tesoro público, fisco, erario (Gómez de Silva 1998).

Así, las labores de revisión que involucran la ejecución de auditorías o actividades de fiscalización en el ámbito gubernamental, implican la verificación y vigilancia de la utilización de los dineros públicos. En México son dos instancias las responsables de esta labor: la SFP y sus OIC y la ASE, ambas indispensables en la trilogía de la rendición integral de cuentas que trataremos más adelante.

Cabe recordar que en la administración 2006-2012 se llegó a plantear la desaparición de la SFP como parte de la propuesta de medidas de austeridad del Ejecutivo, y para lo cual se esgrimieron diversos argumentos, entre los que se mencionaba la falta de claridad de la utilidad institucional de la dependencia, además de la percepción de una posible duplicidad administrativa con las funciones desarrolladas por la ASF (Dussuague Laguna, 2009). Dichos argumentos mostraron un desconocimiento profundo de la razón de ser de ambas instancias, una perteneciente a la estructura del Poder Ejecutivo (SFP) y la otra como un órgano auxiliar del Poder Legislativo (ASF).

Como partes integrantes de la estructura misma del Poder Ejecutivo en el Sistema de Control Interno y Evaluación de la Gestión Pública, la SFP y sus OIC son instancias que acompañan la operación y el desempeño de las dependencias y entidades. Son responsables de ejercer una especie de supervisión en tiempo real sobre la operación, manejo de recursos y aplicación de la normativa, y por lo tanto, deben privilegiar el enfoque preventivo más que el detective-sancionador.

Si la anterior afirmación es correcta ¿cómo se debería medir la efectividad de la gestión de los órganos responsables del control en el Ejecutivo? ¿Con indicadores de ‘capturas de peces gordos’ y número de responsabilidades administrativas aplicadas o con indicadores sobre el fortalecimiento de los procesos?

Desde mi perspectiva, la medición de la efectividad de los OIC y por ende de la SFP debiera determinarse en función de la medida en que con sus intervenciones evitan que cosas indeseables sucedan. Que lo que ‘escuchen’ u ‘oigan’ en el ejercicio de sus responsabilidades dé como resultado el establecimiento de mecanismos que sirvan para promover, en la medida de lo posible, una operación y desempeño eficaz, eficiente, económico, honesto y apegado a la legalidad, lo que por supuesto representaría un medio poderoso de combate a la corrupción. Siendo así, se confirma que estas instancias deben anteponer la prevención por vía de la mejora de la gestión, para lo cual es necesario que realicen en tiempo real intervenciones oportunas y de impacto, es decir, auditorías en el desarrollo mismo de los procesos y, derivado de ello, proponer esquemas para su fortalecimiento, principalmente desde la visión del control. Es entonces tarea pendiente desarrollar sistemas de medición que permitan tener este enfoque.

La realización de la fiscalización desde el interior de la estructura de los organismos públicos debe constituirse en un aliado de la rendición de cuentas, donde se generen bases para que esta sea objetiva, de calidad y oportuna. Su labor debe apoyar el cumplimiento de

la razón de ser de las instancias públicas y de los servidores públicos que en ellas colaboran, quienes están comprometidos permanentemente a proporcionar los servicios y condiciones necesarias para beneficiar a la población en lo particular y promover las condiciones para la estabilidad, crecimiento y desarrollo de la nación en lo general.

Un gran avance que en su momento respaldó la idea del párrafo anterior, fue la creación, en el año 2007, de Áreas de Mejora que complementaban la estructura de los OIC –que se sumó a las Áreas de Auditoría y las de Responsabilidades– sin embargo, por el año de 2015 las funciones de mejora se integraron a la responsabilidad del Área de Auditoría, lo que desde mi punto de vista es un error ya que con ello se diluyó en gran parte el sentido de prevención y acompañamiento en el ejercicio de las atribuciones de las Contralorías Internas en los organismos gubernamentales.

Fiscalización realizada por la Auditoría Superior de la Federación

El mandato otorgado por la soberanía obliga a rendir cuentas a quienes reciben poder para la toma de decisiones de gobierno en nombre de la colectividad: el pueblo.

Según los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nuestro país se organiza como una federación que se divide para el ejercicio de sus tareas en tres poderes: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. La Carta Magna establece en su artículo 49, que “no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo” (CPEUM, 2024, art. 49).¹ La existencia de tres poderes genera un ejercicio de pesos y contrapesos que equilibra el dominio absoluto que pudiera ejercerse por una sola persona o un solo grupo, derivado de las cartas credenciales que reciben al ser facultados por la ciudadanía para encabezar el gobierno.

A cargo del Poder Ejecutivo está el Primer Mandatario, quien representa al Estado y dirige la administración central. Es él, el presidente o primer mandatario, el principal

¹ Es oportuno citar, dado el momento que se está viviendo en México y de la publicación de este artículo, que adquiere una gran relevancia la reflexión sobre la importancia e imperante necesidad de garantizar la división de poderes por encima de cualquier interés o capricho. Al menos en mi experiencia, muchos de los que apoyan la reforma del poder judicial, cuya intención es aprobarla *express* previo a la toma de posesión de la presidenta electa, desconocen el funcionamiento de las instancias de este poder y con ello las consecuencias de que la reforma se apruebe en un país donde la madurez de la democracia está apenas en sus primeros años de vida.

responsable de obedecer la encomienda ciudadana que recibió por vía del voto democrático. Así, dicha persona no es la que ‘manda primero’ sino quien está obligada a ‘obedecer primero’ y ello es la máxima interesada, responsable y obligada a rendir cuentas.

Por su parte, corresponde al Poder Legislativo emitir normas legales aplicables a la estructura y funcionamiento de las instancias públicas; dicho en otras palabras, este poder aprueba hacia dónde deben dirigirse los organismos públicos, así como el qué, cómo y con qué deben realizarlo, sentando con esto las bases sobre las que deben rendirse las cuentas. Al mismo tiempo, este poder tiene la prerrogativa de realizar labores de fiscalización superior para lo cual se auxilia de un ...

...órgano técnico especializado [...] dotado de autonomía técnica y de gestión [...] que se encarga de fiscalizar el uso de los recursos públicos federales en los tres Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos, los estados y municipios y en general cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales (ASF, s.f.)

De acuerdo con la doctora en derecho, Aimé Figueroa Neri, la fiscalización superior “debe ser percibida por la sociedad como una inversión rentable que se traduce en transparencia y en mejor aprovechamiento de los recursos públicos” (Figueroa Neri, 2007, p. 54) por su parte, Arturo González de Aragón, Auditor Superior de la Federación en el periodo 2002-2009, afirmó que esta...

...constituye un instrumento de gran utilidad para que cualquier gobierno haga un mejor uso de los recursos a su disposición y que, de ello, se deriven ganancias de orden político, al generar una mejor imagen ante una sociedad que valora cada vez más aspectos como la transparencia y la rendición de cuentas. La fiscalización sirve a todos: es una inversión con alto rendimiento social que coadyuva a erradicar la corrupción, detonada principalmente por la discrecionalidad en el ejercicio público. (Figueroa Neri, 2007, p. 7)

Se ha interpretado que rendir cuentas se centra exclusivamente en brindar información sobre el quehacer público, sin considerar que su fundamentación es proporcionar datos

con los que se demuestre el resultado positivo obtenido de la aplicación de políticas públicas, es decir, evidenciar y especialmente transparentar, el nivel de desarrollo democrático, económico, social e institucional alcanzado en beneficio de la ciudadanía así como los esfuerzos realizados por mantener dicho nivel en el tiempo.

El doctor Jorge Barajas Palomo, reconocido profesional de la contaduría pública en México y experto en gobernabilidad, fiscalización y control gubernamental, dedicó muchos años de su vida a estudiar y analizar la función de fiscalización superior en nuestro país y en el mundo, así como su relación con las funciones de auditoría a cargo de la SFP en el ámbito de la rendición de cuentas. En su momento, propuso que el término de rendición de cuentas debía incluir el calificativo de integral, para quedar como ‘rendición integral de cuentas’ ya que la denominación asumida en el idioma español para traducir el término anglosajón *accountability*, que le había dado sustento, resultó insuficiente para identificar su verdadero alcance y la responsabilidad que conlleva.

En su artículo *Incumplimientos de rendición de cuentas por omisiones legislativas*, Barajas Palomo citó que “la rendición de cuentas circula en la opinión pública como un concepto poco explorado, con un significado evasivo y una estructura interna confusa” (Barajas Palomo, 2019).

En su análisis demostró algo que hasta nuestros días no ha sido subsanado: ninguna norma mexicana establece sin lugar a dudas lo que debe entenderse por rendir de cuentas. Esto origina varias consecuencias, entre las que se encuentra el que se diluya su obligatoriedad y alcance, la forma en la que debe dársele cumplimiento y por supuesto, es una entrada a que exista corrupción.

La célebre frase [rendición de cuentas] aparece de manera genérica en textos legales y normativos, planes de desarrollo, programas, discursos e iniciativas gubernamentales e incluso en el complejo andamiaje legal del Sistema Nacional Anticorrupción, sin ofrecernos conceptualización alguna sobre su connotación aplicable al propósito regulatorio, ni en el cuerpo o contenido de las disposiciones, ni en el artículo que tradicionalmente ocupa el legislador como prontuario explicativo de las diversas denominaciones que aparecen en cada ordenamiento, tal y como lo hace, inclusive, respecto de vocablos o locuciones mejor conocidos. (Barajas Palomo, 2019)

Por citar un ejemplo, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) publicada el 18 de julio de 2016, con última reforma publicada el 20 de mayo de 2021, omite en su artículo 4 la definición del término aun cuando este forma parte del mismo nombre del ordenamiento.

La ausencia de un concepto claro también podría ser la causa de la confusión que existe entre las finalidades de la fiscalización desde el Ejecutivo y las que se tienen desde el Legislativo. La primera estrechamente vinculada a la obligación de rendir cuentas y la segunda a dar credibilidad a esa rendición; de este modo se puede afirmar que la fiscalización superior está vinculada a la confianza.

En el contexto de la gobernabilidad, cuyo objetivo de manera simplificada puede establecerse como la relación responsable entre el Gobierno, que tiene el papel de mandatario, y la ciudadanía, que se constituye en el mandante; para que el primero cumpla a cabalidad con su responsabilidad de generar las condiciones para garantizar a la población a la que sirve los beneficios básicos de trabajo, habitación, educación, salud, alimentación y seguridad, entre los más elementales, y que además dicha ciudadanía pueda participar de las oportunidades de crecimiento y desarrollo permanentes, en igualdad de condiciones, los mandatarios deben rendir cuentas de la encomienda recibida y aceptada con responsabilidad.

Entonces, la fiscalización o auditoría que se realiza desde el Ejecutivo, es un medio para impulsar el cumplimiento de los fines de la rendición *integral* de cuentas, en la relación mandatario-mandantes. Esto es así porque, como ya se ha mencionado, los OIC trabajan desde dentro de las estructuras públicas y acompañan el desempeño gubernamental con miras a impulsar, en tiempo real, mejoras y fortalecimiento de controles.

Si a la relación mandatario-mandantes se agrega un tercer elemento que es la fiscalización superior, se forma una tríada, cuya finalidad última es perfeccionar la rendición de cuentas y darle credibilidad mediante la opinión de un tercero independiente. Como puede observarse en la gráfica siguiente dicha triada está encabezada en su vértice superior por el conjunto de mandantes, que son los 'jefes' de toda acción gubernamental, quienes operan por vía de sus representantes elegidos por voto democrático.

RENDICIÓN INTEGRAL DE CUENTAS



Fuente: Elaboración propia con base en las propuestas de Jorge Barajas Palomo.

Cada uno de los anteriores componentes realiza una función imprescindible para la gobernabilidad.

Conclusiones

El combate a la corrupción puede darse desde varios frentes, entre los que se encuentran las labores de fiscalización gubernamental. Los organismos facultados para realizarla en los Poderes Ejecutivo y Legislativo juegan una suerte de complemento sinérgico con la rendición de cuentas y, en consecuencia, con la gobernabilidad.

Un gobierno legítimo, comprometido con la ciudadanía a la que sirve, debe contar con las condiciones que promuevan que su gestión sea eficiente, eficaz, económica, honesta y apegada a la legalidad, aspectos sobre los cuales está obligado a rendir cuentas. En este escenario, la SFP y los OIC son instancias de apoyo que trabajan desde dentro de las estructuras públicas y acompañan el desempeño gubernamental con miras a impulsar en tiempo real mejoras y fortalecimiento de controles; por tanto, deben privilegiar su papel de aliados para prevenir situaciones no deseadas, más que de instancias para la detección de desviaciones, malas prácticas o corrupción. La efectividad de dichos órganos debiera medirse en función del cumplimiento de este cometido.

Por su parte, la fiscalización superior es el medio establecido para dotar de credibilidad al referido proceso de rendición de cuentas, en el que los mandantes exigen cumplimiento a quienes otorgaron el poder de tomar decisiones de gobierno en su nombre y representación.

Siendo la rendición de cuentas la obligación principal de los servidores públicos y su validación la correspondiente a la fiscalización superior, resulta relevante que la legislación mexicana defina qué se debe entender por esta, con el fin de que todos los sujetos obligados conozcan su verdadero alcance y la responsabilidad que conlleva.

Rendir cuentas es una herramienta valiosísima para evitar la corrupción derivado de que, con ella, se debe demostrar la efectividad de la gestión pública mediante la presentación de los resultados positivos y su impacto en beneficio de la población. Si se rinden buenas cuentas, sería representativo que el engranaje gubernamental funciona y que la corrupción se ha mantenido controlada.

Referencias

- Acuerdo por el que se crea el Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización, SUG (2014). UNAM. 11 de septiembre de 2014. https://sug.unam.mx/docs/acuerdo_gaceta.pdf
- Auditoría Superior de la Federación (s.f.). Acerca de la ASF. https://www.asf.gob.mx/Section/45_Acerca_de_la_ASF
- Barajas Palomo, J. (2019). Incumplimientos de rendición de cuentas por omisiones legislativas. En David Villanueva Lomelí (coord.). *Aportaciones para la Fiscalización del Poder Legislativo en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción* (pp. 49-64). Comisión de Vigilancia de la ASF. UEC. Cámara de Diputados. <https://portalhed.diputados.gob.mx/PortalWeb/Micrositios/e1e9e595-4195-4600-9e67-68843796008f.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. (2024). Última reforma publicada DOF 24-01-2024 <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Diccionario Etimológico Castellano*. (s.f.). Auditoría. <https://etimologias.dechile.net/?auditoria>
- Cordera Campos, R. y Provencio Durazo, E. (2019). *100 Propuestas para el desarrollo 2019-2024* (Cuaderno 28). Seminario Universitario de Gobernabilidad, FCA-UNAM. Serie de Cuadernos de Gobernabilidad y Fiscalización. https://sug.unam.mx/docs/publicaciones/cuaderno_28.pdf

- De la Madrid Hurtado, M. (1982). 1982 Fundamentos de la Renovación Moral. 10 de diciembre de 1982. <https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/7CRumbo/1982MMH-FundRenM.html>
- Dussuague Laguna, M. (2009). El fin de la Secretaría de la Función Pública: ¿Decisión eficiente o retroceso institucional? *Buen Gobierno*, (7), 56-55. <https://www.redalyc.org/pdf/5696/569660515002.pdf>
- Figueroa Neri, A. (2007). *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*. Auditoría Superior de la Federación. https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/aimee_espanol_2008.pdf
- Gómez de Silva, G. (1998). *Breve diccionario etimológico de la lengua española*. FCE.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación [LFRCF]. (2024). Última reforma publicada DOF 20-05-2021. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF_200521.pdf
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal [LOAPF]. (2025). Última reforma publicada DOF 01-12-2025. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf>
- Secretaría de la Función Pública. (26 de junio de 2020). Programa Sectorial de Función Pública 2020-2024. *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595678&fecha=26/06/2020#gsc.tab=0
- Weihrich, H., Cannice, M., y Koontz, H. (2017). *Administración. Una perspectiva global, empresarial y de innovación*. Mc Graw Hill.

Eficiente cumplimiento en las obligaciones fiscales

Carlos Enrique Orozco-Felgueres

SUMARIO: Introducción • Fiscalización • Facultades de la autoridad fiscal • Obligaciones y riesgos fiscales • Cumplimiento de las obligaciones • Plan Maestro de Fiscalización y recaudación 2023 • Gestión de autoridad • Acciones de Fiscalización • Sectores económicos a revisar • Conceptos y conductas a revisar • Comparativa sexenal de recaudación por auditoría y eficiencia recaudatoria • Plan Maestro 2024 SAT • Programa de fiscalización • Facultades de comprobación de la autoridad fiscal • Eficiente cumplimiento fiscal • Materialización de las operaciones • Verificación constante del cumplimiento de las obligaciones fiscales • Conclusiones.

La fiscalización en México al día de hoy es contundente y precisa, gracias a la utilización de herramientas y medios electrónicos introducidos en materia de recaudación, mediante los cuales la autoridad fiscal ha logrado disminuir, en gran medida, la evasión fiscal y persuadir al contribuyente de llevar a cabo prácticas indebidas en perjuicio del fisco; sin embargo, aún no es suficiente para que la población tenga y adopte una cultura fiscal. A pesar de que el ciudadano se ha alineado a cumplir con las obligaciones fiscales que le corresponden, aún no está preparado para atender los embates de los actos de fiscalización que la autoridad fiscal lleva a cabo constantemente.

En este sentido, le corresponde al contribuyente la responsabilidad de estar enterado de las disposiciones fiscales que le son aplicables, al régimen fiscal en que tributa y las disposiciones fiscales generales a cumplir; y también, a llevar acciones que garanticen que su cumplimiento sea oportuno y correcto, implementando políticas y procedimientos para cumplir de manera eficiente con las obligaciones fiscales que le correspondan. Todo esto con el propósito de evitar riesgos, de ubicarse en supuestos de infracciones que la ley tributaria considera y que pueden traducirse en sanciones de índole administrativa o penas corporales.

Lo anterior es importante porque como autoridad fiscal que es, cuenta con las prerrogativas que la ley le otorga y la coloca en una condición incuestionable, de estar

blindada al ejercer sus facultades de comprobación, adquiridas a través del tiempo mediante reformas fiscales enfocadas en la recaudación; aunado además a las herramientas y medios electrónicos que utiliza en sus actividades de fiscalización electrónica. Dispone también del intercambio de información entre autoridades fiscales federales y locales, entre instituciones como el Sistema de Administración Tributaria (SAT) Instituto Mexicanos del Seguro Social (IMSS) el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).

Introducción

El parteaguas que marcó la manera de fiscalizar por parte de la autoridad, fue la Reforma Fiscal para el ejercicio 2014 con la introducción y puesta en operación de figuras novedosas como el buzón tributario, la factura electrónica, la contabilidad y la revisión electrónica, sin restarle importancia a otras reformas relevantes, como la entrada en vigor de nuevos supuestos de presunción. Destaco algunos de ellos: la presunción de operaciones inexistentes amparadas en comprobantes fiscales, la presunción de transmisión indebida del derecho de la disminución de pérdidas inexistentes y la discrepancia fiscal y; por supuesto, los incrementos en supuestos de infracciones y por ende en sus sanciones, que ya no solo son económicas sino también restrictivas, como la cancelación o suspensión de los certificados de sellos digitales, que dejan al contribuyente sin la posibilidad de emitir facturas. Esta sanción afecta al ciudadano porque uno de los pilares de la fiscalización de la autoridad fiscal, es la factura electrónica o el Comprobante Fiscal Digital por Internet (CFDI) y la mejora continua de sus versiones, a través de actualizaciones permanentes.

Como es evidente, la política fiscal del Estado Mexicano, a través de sus autoridades fiscales, es eminentemente de tendencia recaudatoria, la cual ahora dispone de una infraestructura tecnológica que permite a las autoridades disponer de bases de datos y la disponibilidad para su análisis electrónico a partir de la información que aporta el contribuyente mediante sus declaraciones, presentación de avisos y la emisión de CFDI de ingresos y nóminas, principalmente.

Gracias a la plataforma digital de información de la que dispone, la autoridad fiscal puede ejercer sus funciones de manera rápida, fácil y efectiva. Lleva a cabo sus programas de fiscalización, que no necesariamente serán las de comprobación, sino las de

vigilancia y gestión, enviando carta-invitación al contribuyente cuando detecta alguna anomalía, inconsistencia, o discrepancia entre la información con la que cuenta y la que se manifestó en las declaraciones de pago o informativas.

De acuerdo con el Informe Tributario y de Gestión, 1er. Trimestre 2023 (SAT, abril 2023) durante enero y marzo, se recaudaron 117 mil 183 millones de pesos por actos de fiscalización, un monto mayor en 24 mil 93 millones de pesos que el recaudado durante el mismo periodo de 2022. Esto reflejó un incremento del 17.1% en términos reales.

Estos 117,183 millones de pesos representan 10.16% del total de 1,153,220 millones de pesos recaudados durante el trimestre aludido. El costo de lo recaudado por actos de fiscalización es de 1 peso invertido por 168.20 pesos recaudados, tal costo es por la infraestructura electrónica y digital puesta a disposición en materia de tributación.

Fiscalización

La palabra “fiscalizar” significa hacer juicio de las acciones de alguien, por ende, ante la relación tributaria, la autoridad fiscal puede verificar que el contribuyente no solo haya cumplido con las obligaciones fiscales, sino que también dicho cumplimiento sea correcto, tal como lo dispone la normatividad fiscal. A partir de sus facultades de gestión y comprobación, la autoridad fiscal podrá aplicar los procedimientos de fiscalización convenientes al contribuyente, en aras de que se cumpla el mandato constitucional del artículo 31 fracción IV, de la obligación de los mexicanos de contribuir para el gasto público.

Por otro lado, el artículo 6to. del Código Fiscal de la Federación (CFF) señala que:

- Las contribuciones se causan en el momento en que se realizan las situaciones jurídicas o de hecho que prevén las leyes fiscales, esto es, que se encuentre el sujeto en los supuestos que indica la ley.
- Los contribuyentes, tienen la obligación de determinar las contribuciones. (Cámara de Diputados, 12 de noviembre de 2021)

Una vez que el hecho generador se manifiesta, este será la acción que impulsa la relación tributaria, es decir se configuran el sujeto activo (autoridad fiscal) y el sujeto pasivo (el contribuyente) debido a que se ha generado un crédito fiscal.

Facultades de la autoridad fiscal

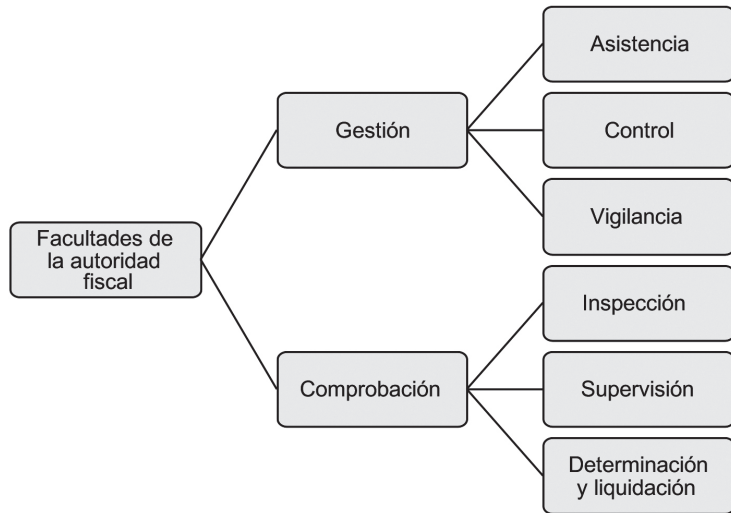
El Título Tercero del Código Fiscal de la Federación (CFF), en los artículos que van del 35 al 69-H, contienen las facultades que corresponden a las autoridades fiscales. Entre ellas me interesa señalar el artículo 33, en sus fracciones III y IV, que señalan que:

... Para el mejor ejercicio de sus facultades y las de asistencia al contribuyente [la autoridad fiscal] podrá generar la clave de Registro Federal de Contribuyentes (RFC) con base en la información de la Clave Única de Registro de Población a fin de facilitar la inscripción a dicho Registro; podrá realizar recorridos, invitaciones y censos para informar y asesorar a los contribuyentes acerca del exacto cumplimiento de sus obligaciones fiscales y aduaneras, y promover su incorporación voluntaria o actualización de sus datos en el registro federal de contribuyentes. (Cámara de Diputados, 12 de noviembre de 2021)

En su fracción IV, podrá promover el cumplimiento en materia de presentación de declaraciones, así como las correcciones a su situación fiscal, mediante el envío de:

- Propuestas de pago o declaraciones prellenadas.
- Comunicados para promover el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.
- Comunicados para informar sobre inconsistencias detectadas o comportamientos atípicos. (Cámara de Diputados, 12 de noviembre de 2021)

Es importante hacer notar que en dichas fracciones se reitera que esas acciones no se consideran como inicio de facultades de comprobación, porque están dentro de las facultades de gestión, que comprenden la asistencia, control y vigilancia, mientras las facultades de comprobación comprenden la inspección, verificación, determinación o liquidación, que se encuentran en el artículo 42 del CFF.



Fuente: Elaboración propia.

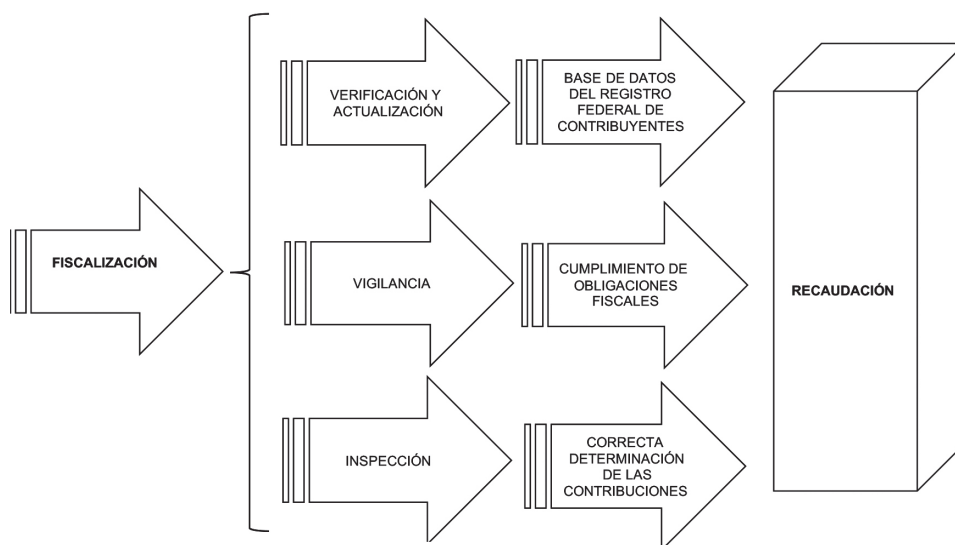
Función de la fiscalización

El Estado mexicano en sus funciones de recaudación también lleva a cabo funciones de fiscalización, esta tiene la finalidad de combatir la evasión fiscal, la cual ha mermado la recaudación con la simulación de actos, la documentación apócrifa, manifestación de deducciones sin cumplir con los requisitos fiscales y algunas otras falsedades, siempre con la intención de erosionar la base gravable y disminuir indebidamente el pago del impuesto. Sin duda son una larga lista de prácticas indebidas que solían ejecutarse y que, aunque han disminuido, aún no se han exterminado.

La fiscalización hoy tiene un enfoque diferente. Si antes tenía como única finalidad la de identificar a los evasores fiscales, en la actualidad, además de ubicar a los evasores, también tiene el propósito de no dejar rezagos en la recaudación mediante la puntual fiscalización de todo contribuyente cautivo. A partir de la información que ahora dispone, con la incorporación de herramientas e instrumentos tecnológicos y procesamiento de datos, puede realizar el cruce de información en automático, obteniendo discrepancias, anomalías o inconsistencias, cuando sea el caso, en las declaraciones de impuestos o en la emisión de CFDI, ejerciendo así sus facultades de gestión.

Otro de los enfoques de la fiscalización es aplicarla dentro de sus facultades de gestión y no en las de comprobación; esto es, sin emitir requerimientos, puede acercarse al contribuyente mediante cartas-invitación o exhortos, para que este se regularice voluntariamente o haga sus aclaraciones ante la autoridad. En caso de no hacerlo, la “situación fiscal del contribuyente” queda como irregular, porque, además, estas invitaciones incluyen “advertencias” sobre las posibles consecuencias a las que podrá enfrentarse si no “regulariza su situación fiscal”; por ejemplo, que la autoridad fiscal pueda ejercer sus facultades de comprobación o aún sin ejercerlas, podría cancelar o suspender los Certificados de Sello Digital (CSD) del contribuyente.

Para la autoridad fiscal es importante que la base de datos del RFC esté actualizada, porque es información que utilizará para realizar sus procedimientos de fiscalización, acatar sus funciones de vigilancia en el cumplimiento de obligaciones fiscales y revisar la correcta aplicación de la mecánica de ley y la determinación de los impuestos.



Fuente: Elaboración propia.

Obligaciones y riesgos fiscales

Se definen por el tipo de actividad socioeconómica que realicen las personas, ya sean físicas y morales. Es el SAT quien las establece y las principales obligaciones son las siguientes:

- Inscripción al RFC y sus actualizaciones, ya sea por cambio de domicilio, aumento o disminución de actividad socioeconómica.
- La emisión de los CFDI por las operaciones que realice.
- La presentación de las declaraciones y entero del impuesto a cargo o retenido, además de declaraciones informativas a las que esté obligado el contribuyente (Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP], Servicio de Administración Tributaria [SAT], s.f)

Las obligaciones fiscales se pueden agrupar en obligaciones de gestión y presentación de información, o en las obligaciones de presentación de declaraciones. Ambos grupos deben ser cumplidas en forma oportuna y correcta.

El cumplimiento de las obligaciones fiscales es a título personal. No hay justificación ni alguna forma en que dichas obligaciones se trasladen a otra persona, salvo sus excepciones, como en el caso de los albaceas cuando una persona física fallece; y con relación a las personas morales, en los casos de fusiones de sociedades y en el caso del obligado solidario voluntario. El incumplimiento de las obligaciones fiscales tiene altos riesgos, tanto por las infracciones y sanciones previstas en ley, que causan un quebranto económico como las penas corporales cuando se trata de la comisión de delitos fiscales.

Es importante no perder de vista que la autoridad tributaria incrementa sus actos de fiscalización para obtener mayor recaudación y cumplir con lo previsto en la Ley de Ingresos de la Federación, lo que significa un mayor riesgo para las empresas que buscan evadir el pago de impuestos y se exponen a algún perjuicio es su patrimonio, por lo tanto, siempre es mejor cumplir oportuna y correctamente, pagando lo justo.



Fuente: Elaboración propia.

El riesgo fiscal es eminente cuando se incumple; sin embargo, el incumplimiento también puede surgir de manera involuntaria: por error, por falta de revisión, a causa de personal mal capacitado e incluso en ocasiones porque la misma operación los indujo o cometer un error. Existen condiciones que conllevan a un incumplimiento cuando, por ejemplo, un comprobante no cumple con los requisitos fiscales, y en una revisión posterior, dicho comprobante fiscal no calificó como una deducción autorizada.

No cumplir con las obligaciones oportunamente y ser omisos en los términos que dispone la ley, conlleva a que los riesgos se prolonguen porque la prescripción del crédito fiscal o la caducidad de las facultades de la autoridad siguen vigentes.

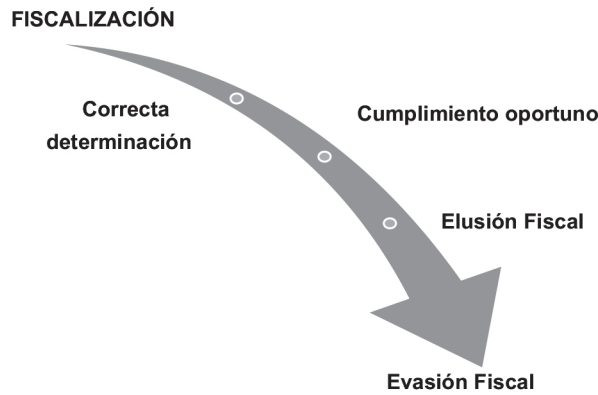
Cumplimiento de las obligaciones

Debe ser oportuno y correcto. Por oportuno se entiende que la obligación se cumple dentro de los tiempos que dispone la ley; esto es, que el cumplimiento no es extemporáneo, sino dentro del plazo que la ley tributaria indica.

Cuando se dice que la obligación se cumple correctamente, es porque se acumularon los ingresos y las deducciones autorizadas correspondientes al periodo que se declara, y que el procedimiento para la determinación del impuesto es el que corresponde de acuerdo con la ley.

Para contar con un cumplimiento eficiente de las obligaciones, es necesario tener presente el calendario fiscal, que las señala claramente, así como las fechas límite de presentación de declaraciones; además indicar los cuestionarios de autoevaluación de cumplimiento o simplemente procesos de revisión y calificación de cumplimiento.

CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES FISCALES



Fuente: Elaboración propia.

Las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones, son la generación de requerimientos de parte de la autoridad fiscal, que conlleva al pago del impuesto omitido, su actualización y recargos además de ser acreedores al pago de multas.

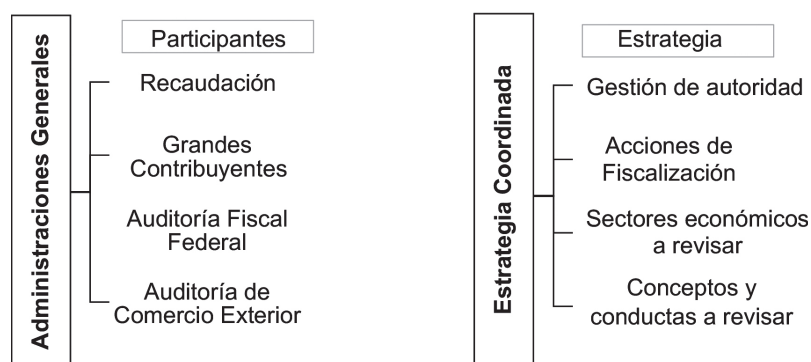
Otro de las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones fiscales, son las revisiones de vigilancia profunda, que aplica la autoridad fiscal, a respuesta de las inconsistencias, diferencias u observaciones detectadas en la información manifestada en las declaraciones anuales, como ejemplo el cotejo del total de ingresos respaldados por los CFDI emitido por el contribuyente contara los ingresos acumulables manifestados en la declaración anual, cuando estos resultan menores a los primeros mencionados.

Las revisiones de vigilancia profunda son acciones de fiscalización de parte de la autoridad fiscal, que de alguna manera tiene que ser aclaradas por el contribuyente, o en su caso, ser pagadas mediante declaraciones complementarias, para efectos de que la situación fiscal del contribuyente este correctamente.

Plan Maestro de Fiscalización y recaudación 2025

En enero de 2025, el SAT publicó el Plan Maestro de Fiscalización y Recaudación 2025 que está enfocado en cuatro puntos estratégicos y cuyo objetivo es cumplir con los objetivos económicos propuestos para este año, enfatizando para ello el cumplimiento de los contribuyentes.

El siguiente gráfico muestra su estructura, que contempla incidir en cuatro de las Administraciones Generales y coordinarse mediante cuatro estrategias:



Fuente: Elaboración propia.

Gestión de autoridad

La gestión de autoridad, va encaminada a tener un contacto directo entre la autoridad fiscal y el contribuyente, en términos generales llevar a cabo una relación cordial y en confianza, que encamine al cumplimiento de las obligaciones fiscales.

La gestión de autoridad se basa en cuatro acciones a seguir que son:

- i. La finalidad de esta estrategia es establecer un acompañamiento hacia los contribuyentes para propiciar acciones tendientes al oportuno cumplimiento de las obligaciones fiscales, mediante la asesoría y consulta que realice el contribuyente.
- ii. Motivar a la regularización cuando así se requiera, a contribuyentes omisos o quienes presentan diferencias o inconsistencias en el cumplimiento de obligaciones fiscales.

- iii. Mejorar el proceso de recuperación de créditos fiscales, mediante los procedimientos y medios electrónicos previstos para tal fin.
- iv. Reforzar la coordinación entre los Estados, según los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal.

Acciones de fiscalización

Esta estrategia integra varias acciones entre las que destaca: el énfasis a combatir esquemas de evasión que involucran a empresas conocidas como “factureras y nomineras” que, se caracterizan por la emisión de facturas de operaciones ficticias, simuladas o inexistentes y presentan nóminas alteradas o falsas respectivamente.

Además, también dichas acciones de fiscalización están encaminadas; al combate del contrabando, al contemplar el incremento de operativos en carreteras y almacenes, con revisiones de documentación que amparen las mercancías e inspecciones físicas de mercancías en traslado y en resguardo en lugares.

El análisis de partidas atípica de ingresos y gastos, es una acción de fiscalización, que ha dado resultados positivos en la recaudación, por lo tanto, continuará dicha acción.

En cuanto al comercio exterior, se fortalecerán las revisiones a las operaciones, principalmente en importaciones temporales y verificación de origen.

Otra de las acciones de fiscalización, será la publicación de tasas efectivas de los ejercicios 2020 y 2021, con el fin de que los contribuyentes comparen con su tasa efectiva y si es el caso, el contribuyente cumpla voluntariamente con el pago del Impuesto Sobre la Renta, por diferencias relevantes.

Sectores económicos a revisar

Los sectores económicos identificados en la economía del país, generalmente se divide en tres, que se identifican como; el sector primario quien proporciona la materia prima, sector secundario quien se encarga de transformar la materia prima y el sector terciario como servicios complementarios a los sectores anteriores. Cada sector contiene sus actividades, como el sector primario que son, la agricultura, la ganadería, la silvicultura y la pesca.

Dentro del plan maestro, la autoridad fiscal, contempla las áreas económicas en las que se centrará para la ejecución de auditorías y revisiones, dichos sectores son; el acerero, alimenticio, automotriz, bebidas y tabaco, comercio, construcción, electrónicos, energéticos, entretenimiento, farmacéutico, minería, servicios inmobiliarios, sistema financiero, tenencia accionaria, telecomunicaciones y turismo-hotelería.

Para el plan maestro del 2024. Se agregan los siguientes sectores; logística y transporte, paquetería y mensajería, plataformas tecnológicas, publicidad, servicios privados de educación y de salud.

Conceptos y conductas a revisar

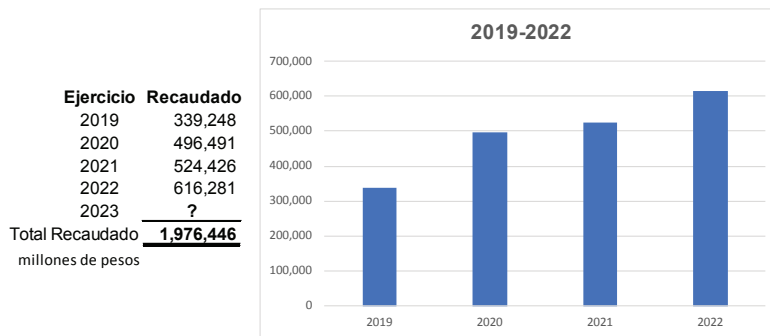
El plan maestro del SAT 2023 y el de 2024, señala los aspectos en los que centrará la autoridad fiscal sus facultades para la revisión de ciertas operaciones y conductas indebidas que ha detectado, mismas que representan a la evasión o erosión fiscal; dichas operaciones y conductas son las siguientes:

- Aplicación indebida de saldos a favor, IVA de operaciones a tasa 0%. IVA no objeto de IVA e IVA de importación
- Cadena de suministro de hidrocarburos
- Acreditamientos del Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (IEPS)
- Uso de planes privados de pensiones, exentos en nóminas y simulación de prestación de servicios especializados, asimilados a salarios y régimen simplificado de confianza para evadir el correcto pago de nómina
- Devolución tasa 0%, no objeto y de importación temporal
- Subvaluación en operaciones de comercio exterior y uso indebido de tratados
- Verificación de cumplimiento de certificaciones IVA-IEPS
- Derechos mineros
- Reestructuras corporativas y los efectos fiscales en escisiones y fusiones
- Revisión a socios y accionistas (personas físicas en operaciones asociadas a reestructuras)
- Pérdidas fiscales y estímulos fiscales
- Regímenes fiscales preferentes

- Financiamientos, capitalización de pasivos y distribución de utilidades
- Pagos al extranjero y reestructuras internacionales
- Revisión a esquemas de fideicomisos y empresas de intermediación crediticia
- Seguimiento al cumplimiento de obligaciones de control volumétricas
- Revisión a plataformas tecnológicas, de comercio y cobro electrónico
- Fortalecimiento a revisiones de operaciones de comercio exterior con operativos de combate al contrabando. (SHCP, SAT, 29 enero 2023 y enero de 2024)

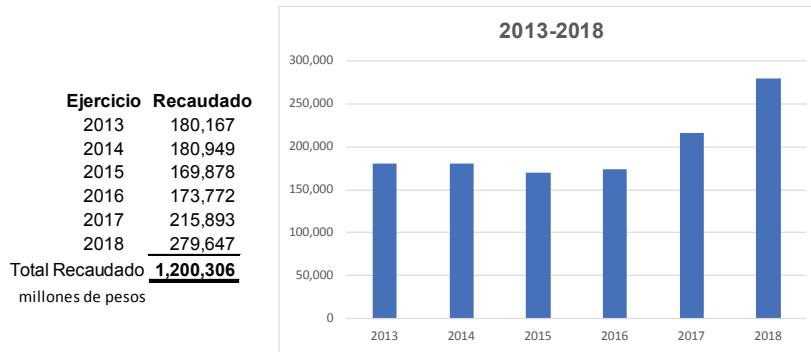
Comparativa sexenal de recaudación por auditoría y eficiencia recaudatoria

Del periodo 2019-2022 la recaudación tiene un comportamiento de manera creciente, año con año.



Fuente: Elaboración propia.

Durante el periodo comprendido entre 2013 y 2018, los primeros cuatro años la recaudación fue estable, empezando a despuntar entre 2017 y 2019.



Fuente: Elaboración propia.

Comparando los periodos sexenales, se puede observar que entre los anteriores y el correspondiente a 2019-2022, este último ya supera en 776,140 millones de pesos la recaudación, considerando además que la diferencia en cuanto a recaudación será mayor porque aún no están contemplados los 2 años faltantes de recaudación que corresponden a los ejercicios de 2023 y 2024.

Plan Maestro 2024 SAT

En enero del 2024 se publicó el Plan Maestro del 2024, con sus objetivos; de atención al contribuyente y recaudación y fiscalización.

Atención a contribuyentes

En cuanto atención al contribuyente, refiere que la inscripción en el Registro Federal de Contribuyente, será con orientación en oficinas a las personas físicas y morales para obtención y actualización en el RFC por los diferentes canales de atención. Así también se ofrecerán espacio de atención para el trámite de la e.firma.

Aunado a lo anterior se fomentará la cultura del pago incentivando el cumplimiento voluntario y dando a conocer los beneficios de estar dentro de la formalidad, como ejemplo la obtención de créditos bancarios,

Los canales de atención al contribuyente serán atención presencial con la oferta de citas y ampliación de servicios en oficinas. La atención remota; será en MarcaSAT, redes sociales y servicios digitales, orientaSAT, Chat uno a uno, casos de aclaración y oficina virtual.

La atención remota mediante herramientas tecnológicas será mediante; Factura SAT Móvil, SAT Móvil, Verificador SAT y SAT ID.

Atención al contribuyente y recaudación

La relación entre autoridad fiscal y contribuyente será de mayor acercamiento, y para esto se fortalecerá la atención de aclaraciones, orientaciones y solicitudes del contribuyente referentes a declaraciones y pagos, acciones persuasivas para promover el pago de créditos fiscales y cumplimiento de obligaciones y vigilancia profunda atención.

La reactivación inmediata de Certificado de Sellos Digitales una vez aclarada la inconsistencia que provocó la restricción.

Se dará orientación a contribuyentes deudores de créditos fiscales, para su regularización y el cumplimiento voluntario y oportuno de sus obligaciones fiscales.

Se facilitará el llenado de declaraciones mensuales y anuales mediante el prellenado de las mismas, con información de los CFDI emitidos, estados financieros del ejercicio anterior y pérdidas fiscales por amortizar con la facilidad de ajustar o adicionar cifras.

Acciones recaudatorias y de fiscalización

El Plan Maestro 2024, comprende las siguientes acciones, que denomina, recaudatorias y de fiscalización:

- Focalización de contribuyentes con créditos fiscales por potencial de cobro.
- Fortalecer acciones persuasivas para el cobro de créditos fiscales.
- Aumento en las acciones de cobro a contribuyentes con adeudos fiscales no garantizados.

- Coordinación con entidades federativas para incrementar las auditorías, operativos, fiscalización y cobro de adeudos fiscales.
- Restricción inmediata del Certificado de Sellos Digitales a contribuyentes con operaciones simuladas.
- Seguimiento a los contribuyentes que incumplen con los plazos en sus obligaciones fiscales.

Fiscalización con inteligencia artificial

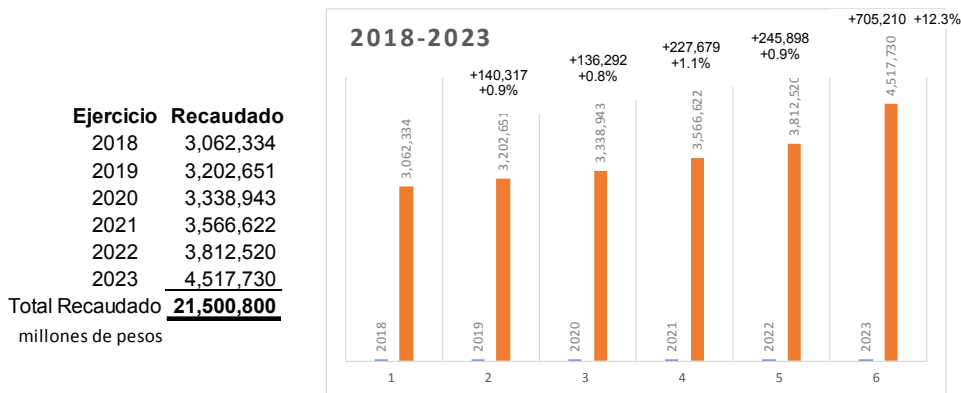
Para el ejercicio fiscal 2024, en la función de fiscalización se utilizará la inteligencia artificial, con el fin de mejorar la planeación en los procesos de recaudación. Se implementarán modelos de analítica de grafos y aprendizaje automático, para la clase de contribuyentes de riesgo, la identificación de redes complejas de elusión y evasión de impuestos, así también para detección de inconsistencia en CFDI asociadas con el contrabando y empresas fachadas, para revisar los siguientes conceptos:

- Actividades vulnerables
- Mercado de combustibles
- Aplicaciones improcedentes de saldos a favor de IVA
- Operaciones simuladas
- Impuestos de comercio exterior
- Simulación de pensiones
- Impuestos internos
- Tercerización de pago de nóminas

Recaudación de los últimos años

El Plan Maestro 2024 muestra la recaudación histórica, teniendo relevancia el ejercicio fiscal 2023 en donde la recaudación tuvo un incremento de 705,210 millones de pesos en comparación con el ejercicio 2022, lo que representó un incremento del 12.30%.

Lo anterior, muestra que las planes, programas, estrategias y acciones emprendidas por el SAT han sido redituables en la recaudación, por lo que continuarán ejerciéndose.



Programa de fiscalización

La estrategia del SAT se basa en el programa de fiscalización denominado “ABC Institucional”, acrónimo que corresponde a “Aumentar la eficiencia recaudatoria” “Bajar la evasión y elusión fiscal” y “Combate frontal a la corrupción”.

Adelantándose a la evasión fiscal y evitar que disminuya la recaudación, la autoridad fiscal, ha implementado una serie de programas, que son:

- Programa de vigilancia de cumplimiento de obligaciones fiscales
- Programa de cobranza coactiva
- Programa de vigilancia profunda

El Programa de vigilancia del cumplimiento de obligaciones, tiene como finalidad inducir al contribuyente a que cumpla con la presentación de sus declaraciones y pagos en forma oportuna. Cuando se identifica la omisión en la presentación de declaraciones periódicas a las que está obligado, el contribuyente recibe cartas-invitación que consignan el reporte de las declaraciones omitidas para que pueda regularizarse de manera inmediata.

El Programa de caídas recaudatorias busca localizar, en las bases de datos institucional, a los contribuyentes que presenten situaciones atípicas en el pago de las declaraciones, esto es, inconsistencias para promover su corrección. Dicha determinación es mediante el análisis de información.

El Programa de vigilancia profunda tiene el propósito de acercarse al contribuyente para indicarle que debe rectificar omisiones detectadas, enterar diferencias identificadas entre la información que manifestó en sus declaraciones, ya sea información declarada como propia o de tercero, tanto en CFDI, en Declaraciones de Información de Operaciones con Terceros (DIOT) declaraciones de pagos y otras.

Los programas de vigilancia consisten en extraer información de las bases de datos del contribuyente para hacer confrontas relacionadas con:

- Ingresos respaldados con CFDI y los ingresos declarados en el periodo.
- Impuestos retenidos en CFDI emitidos al contribuyente contra los impuestos retenidos declarados en el periodo.
- IVA tanto acreditable pagado e IVA trasladado pagado contra los IVAS declarados.

Estas acciones permiten identificar al contribuyente que pueda ser sujeto de una revisión de vigilancia profunda. En este caso se le solicita realizar aclaraciones respecto a tres o cinco ejercicios fiscales con relación a las discrepancias identificadas en las deducciones declaradas contra las deducciones que amparan los CFDI de estos ejercicios. Esta situación sucede cuando las deducciones que amparan los CFDI son menores a las manifestadas en la declaración anual, es decir que deben aclararse las discrepancias que existen entre los ingresos acumulables, manifestados en la declaración del ejercicio, contra los ingresos que amparan los CFDI emitidos por el contribuyente.

El Programa busca identificar al contribuyente que presenta pagos atípicos de sus declaraciones, detectar inconsistencias e inducir al contribuyente a corregir su situación fiscal; y para hacerlo, la autoridad fiscal puede notificar al contribuyente para concertar una entrevista. El contacto se realiza mediante un oficio-invitación para acudir a una entrevista que tendrá lugar en la Administración Desconcentrada de Recaudación, con fecha y hora programada. La entrevista podrá ser presencial o a distancia, utilizando la liga o dirección electrónica que indique la autoridad.

En la entrevista la autoridad da a conocer las omisiones, diferencias o inconsistencias encontradas en el cumplimiento de las obligaciones fiscales; también orienta al contribuyente sobre la forma de corregir o aclarar las discrepancias y, para lo cual, dispone de un plazo de 10 días hábiles posteriores a la fecha de la entrevista.

La carta-invitación es el acto que la autoridad fiscal utiliza para exhortar al contribuyente a que regularice su situación fiscal con respecto a las omisiones detectadas por el análisis de información o para que compruebe con documentación adicional. Esta carta-invitación o exhortos al cumplimiento de obligaciones fiscales solamente pueden ser enviadas por la Administración General de Recaudación, la Administración Central de Promoción y Vigilancia del Cumplimiento y las Administraciones Desconcentradas de Recaudación. Es importante reiterar que este acto no se considera como el inicio del ejercicio de las facultades de comprobación.

La finalidad de los programas de fiscalización está dentro de las facultades de gestión de la autoridad fiscal sin que eso implique las facultades de comprobación propias de la autoridad fiscal.

Facultades de comprobación de la autoridad fiscal

Se encuentran consignadas en el artículo 42 del CFF y en los últimos años se han incrementado con la integración de nuevas atribuciones como la revisión electrónica y la integración de sujetos por sus obligaciones especiales, como los asesores fiscales y las instituciones financieras y demás figuras jurídicas.

Es importante recordar que, una vez iniciadas las facultades de comprobación a cargo de la autoridad fiscal con relación a la determinación del crédito fiscal, es el contribuyente quien tendrá que pagar los recargos, actualización y las posibles multas que el proceso conlleve por estar en los supuestos de infracciones que se contemplan en el CFF y demás leyes fiscales.

La autoridad fiscal puede ejercer el Procedimiento Administrativo de Ejecución, con relación al cobro de los créditos fiscales determinados, y en su caso, llevar a cabo el embargo de bienes.

En el siguiente cuadro, titulado “Facultades de la Autoridad Fiscal” se muestran cuáles puede ejecutar la autoridad en materia de comprobación:

FACULTADES DE LA AUTORIDAD FISCAL



Fuente: Elaboración propia.

Eficiente cumplimiento fiscal

Ante el escenario que la autoridad fiscal ha mostrado en los últimos años con respecto a la fiscalización, es una prioridad que las empresas, personas morales y físicas, adopten acciones de orden y disciplina en la toma de decisiones para enfrentar administrativa-mente, cualquier situación. Es fundamental adoptar la postura de evitar riesgos y aprovechar las acciones que sean posibles, como las diferencias en los pagos de impuestos, si están dentro de las facultades de gestión y no en las de comprobación.

Como ya se ha comentado, las omisiones o inconsistencias no necesariamente son intencionadas, sino que pueden ser producto de un error, por eso es seguir las siguientes recomendaciones si se recibe la carta-invitación emitida por la autoridad:

- Analizar y atender las diferencias manifestadas en la carta-invitación para presentar, si es procedente, las declaraciones complementarias, o en su caso, hacer la aclaración correspondiente enviando la documentación necesaria que desvirtúe las diferencias.
- Si se considera ignorar la carta-invitación, ya sea por contar con toda la información que garantiza que el requerimiento se podrá solventar sin problema alguno, o simplemente confiando en no ser requerido, es importante valorar el riesgo que conlleva. Es decir, que pueda ser acreedor de diferencias o multas por pagar.

La carta-invitación de mayor riesgo son aquellas que se refieren a las presunciones, porque si no se atienden, pueden considerarse como delitos fiscales. De ahí la importancia de desvirtuar la presunción, demostrando la materialización de las operaciones, por ejemplo, en el caso de la presunción de operaciones inexistentes, se deberá contar con el CFDI que las ampare.

A manera de recomendación, el contribuyente debe tener conocimiento de los siguientes puntos para afirmar que goza de un eficiente cumplimiento de sus obligaciones:

- Conocer todas las obligaciones a las que está sujeto.
- Llevar un calendario fiscal que indique las fechas y plazos de vencimiento de sus obligaciones fiscales.
- Contar, dentro de su sistema administrativo, con políticas y procedimientos correspondientes al cumplimiento de obligaciones fiscales.
- De igual forma, debe tener políticas específicas relacionadas con la capacitación y actualización fiscal del personal relacionado con el cumplimiento de dichas obligaciones fiscales.

Sin duda el control interno en una organización es relevante, y para el tema fiscal, el control interno contable-fiscal es fundamental ya que contempla un plan organizacional,

procedimientos y registros relacionados con la salvaguarda de los activos, la confiabilidad, así como la seguridad de los registros contables, donde se ubican los registros fiscales. Por lo anterior, es urgente, una prioridad, que las empresas instauren políticas y procedimientos en materia fiscal que aseguren el correcto y oportuno cumplimiento de las obligaciones fiscales, poniendo especial énfasis en los comprobantes fiscales, facturación o CFDI porque son estos los que están siendo revisados por la autoridad fiscal generando en las empresas diversos problemas cuando hay irregularidades o inconsistencias.

Las irregularidades detectadas en los comprobantes fiscales, facturación o CFDI han propiciado que se realicen auditorías de vigilancia profunda en las empresas. Se les han cancelado los certificados de sellos digitales, atribuido la presunción de operaciones inexistentes amparadas en comprobantes fiscales y tener que aclarar observaciones o presunciones a la autoridad fiscal.

A manera de recordatorio, vale la pena señalar a qué me refiero con algunos de los conceptos señalados anteriormente:

Política: Es el criterio general que da orientación a las acciones. Son principios generales de acción que sirven para formular, interpretar o suplir las normas concretas. Es una orientación verbal, escrita o implícita que fija la frontera proporcionada por la dirección general en la cual se desenvuelve la acción administrativa.

Procedimientos: Son los planes que señalan la secuencia cronológica más eficiente para obtener los mejores resultados de una función.

Es importante señalar que las políticas y procedimientos que se establezcan deben ser estrictamente los necesarios, los que se requieran para asegurar el cumplimiento del objetivo de la organización o del negocio, según la estructura de cada empresa y sus áreas funcionales, así como la toma de decisiones de quienes la administran, esto es, que las políticas y procedimientos no deben ser más ni menos, sino solamente los necesarios para asegurar el cumplimiento de la misión de la empresa. También es importante tomar en cuenta que las políticas y procedimientos debe evitar convertirse en cargas administrativas innecesarias que conlleven gastos, pérdidas de tiempo y el entorpecimiento operativo de la empresa.

Para desarrollar las políticas se requiere tener definido su objetivo; a manera de ejemplo se muestran los siguientes:

Objetivo general

- Llevar a cabo el cumplimiento oportuno y correcto de todas las obligaciones fiscales, mediante la creación del área interna fiscal y la contratación de personal especializado en dicha materia. Como una posible opción está la contratación de asesores externos especialistas en materia fiscal para que cumplan con la función de supervisión constante. Como las obligaciones fiscales son prioritarias, deben destinarse recursos humanos y económicos suficientes y necesarios para su oportuno y correcto cumplimiento.

Objetivos específicos

- Cumplir con las obligaciones fiscales en forma oportuna y correcta.
- Aplicar semestralmente la revisión del cumplimiento de obligaciones fiscales.
- Revisar y aprobar la expedición y recepción de los CFDI de todas las operaciones que realiza la empresa por el área fiscal, esto en cumplimiento de los requisitos que señala la ley tributaria y evitar la comisión de infracciones y/o sanciones en materia de CFDI.
- Asegurar que cada CFDI cumpla con los requisitos fiscales establecidos para su deducción. Esta revisión estará a cargo de personal de compras y requerirá de la aprobación de personal de finanzas.

Políticas

- Para la autorización del pago a proveedores, la Tesorería deberá comprobar que se llevó a cabo la revisión de cumplimiento de requisitos fiscales del CFDI por parte del personal asignado de compras.
- Es responsabilidad del personal de compras la revisión de los CFDI para asegurar que cumplan con los requisitos que señala la ley para su deducción.
- El personal de compras, asignado a la revisión de cumplimiento de requisitos de CFDI de proveedores, contará con un programa de capacitación constante, debidamente calendarizado, sobre reformas en materia de comprobantes fiscales.

- Es responsabilidad del área de comercialización la emisión de los CFDI por los ingresos, descuentos, devoluciones y bonificaciones que se realicen en la empresa.
- Todo el personal asignado para la elaboración de CFDI, contará con un programa de capacitación constante, debidamente calendarizado, relacionado con las reformas en materia de comprobantes fiscales y la operación y manejo del sistema utilizado para la emisión de CFDI.

Responsabilidad de la administración

La administración de la empresa es responsable del cumplimiento de las obligaciones fiscales, independientemente que pueda delegarse esta función en el área de administración, en la gerencia de administración y finanzas o en cualquier otro departamento según el organigrama general de la empresa sin importar su nomenclatura. También es responsabilidad de la administración de la empresa la implementación de la política en materia de revisión de CFDI, por lo tanto, es de su competencia asignar los recursos materiales, humanos y económicos para que estas políticas se lleven a cabo. Por experiencia se ha identificado que estas afirmaciones no son suficientes para que la administración asuma que también es responsable del cumplimiento en materia de los comprobantes fiscales, por lo que interesa destacar y mencionar el objetivo, políticas, funciones y procedimientos que se debe adoptar para el debido cumplimiento en materia de CFDI.

Las políticas vinculadas al objetivo de cumplir con CFDI de acuerdo con la autoridad fiscal son las siguientes:

- Disponer con anticipación, 5 días antes del 17 de cada mes, de toda la información oportuna y fidedigna para determinar los impuestos a pagar en cada periodo
- Los programas de pagos a proveedores se autorizarán solo si cuentan con el respaldo de su comprobante fiscal y constancia de revisión de cumplimiento de requisitos fiscales para su deducibilidad, los cuales debe anexarse en cada documento por pagar.
- Cada mes debe llevarse a cabo la conciliación entre CFDI de ingreso expedidos y registrados en el sistema contable, contra los CFDI vigentes en el portal del SAT. Esta conciliación quedará como papel de trabajo para la determinación de los impuestos federales a pagar por cada periodo.

- La autorización de cancelación de CFDI de proveedores solo será posible cuando haya sido analizada de acuerdo con los periodos anteriores a la fecha de solicitud de cancelación, con el periodo en curso y con la fecha de solicitud de cancelación; se haya notificado al personal de las áreas correspondientes para validar y, en su caso, realizar los ajustes o registros a que haya lugar y a partir de lo anterior se determinará si se autoriza o no su cancelación.
- Realizar una revisión constante de los CFDI cancelados, tanto de tipo ingresos y egresos emitidos como de los CFDI tipo ingresos recibidos, para cerciorarse de su registro contable y efecto fiscal.
- El control y manejo de los Certificados de Sellos Digitales, la e-firma, estará restringida exclusivamente al personal asignado por la Administración.

Funciones del personal responsable de las obligaciones fiscales

Es indispensable que estas funciones estén por escrito. Las acciones y funciones a su cargo, así como el debido procedimiento para asegurar el cumplimiento de los objetivos y políticas establecidas, debe estar claramente definido y asentado en un documento.

Algunas de estas funciones son, a manera de ejemplo, las siguientes:

El responsable de la recepción de los CFDI de proveedores debe verificar el cumplimiento de requisitos fiscales. En caso de no cumplir con algunos de ellos, tiene que regresar dicho CFDI al proveedor para su corrección.

Debe anotar el folio fiscal en lista de “Solicitudes de cancelación de CFDI”, para su autorización en el Portal del SAT.

Cuando el área de comercialización solicite al responsable de la elaboración de CFDI de ingresos y egresos, un CFDI, solo podrá proceder su emisión cuando tenga disponible la constancia de situación fiscal del receptor, así como estar disponible para realizar las solicitudes de cancelación de CFDI en el Portal del SAT, si fuera el caso.

Responsabilidad del encargado de emisión de facturación

Por control y responsabilidad, es fundamental asignar formalmente a la persona o personas encargadas de la facturación como las únicas autorizadas para elaborar y emitir las facturas dentro de la organización.

Estas personas van a ser responsables de elaborar los CFDI solicitados por las áreas de ventas o comercialización, con datos de la constancia de situación fiscal del cliente. Les corresponde solicitar dicha constancia de situación fiscal al cliente además de los datos necesarios para la elaboración de la factura. Deben verificar que la factura lleve correctamente las claves de identificación de los productos solicitados y los precios pactados. Una vez revisado lo anterior, podrá generar el alta del cliente, si es que aún no forma parte dentro del sistema de facturación. También es responsable de enviar los archivos de representación impresa y el archivo XML generado por el sistema de facturación, al correo electrónico proporcionado por el cliente; y es su responsabilidad respaldar la información del sistema de facturación y hacer la interfaz de registro al sistema de contabilidad, en orden cronológico y numérico, asegurando los cierres de periodos durante el ejercicio fiscal, entre otras funciones y de acuerdo con cada empresa.

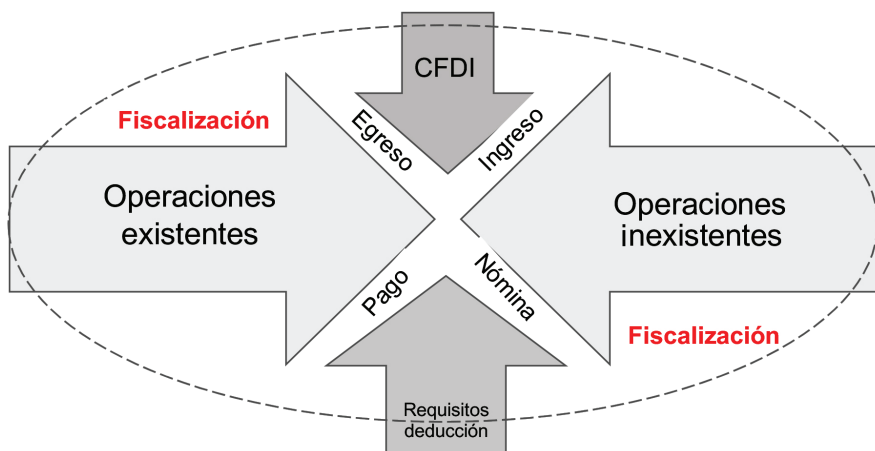
Encargado de revisión de facturas

Para esta función no es preciso contar con una persona que lleve a cabo exclusivamente esta revisión. Dependiendo de los movimientos de las compras de la empresa, podrá asumir otras funciones y responsabilidades; sin embargo, esta actividad es de suma importancia y responsabilidad, por lo que se sugiere asegurar que se le dedique el tiempo suficiente para la revisión.

Entre los aspectos que se deben verificar está constatar que el proveedor no se encuentre dentro del listado de los contribuyentes identificados como empresas que facturan operaciones simuladas (EFOS). El SAT cuenta con un microsítio, de libre acceso para personas físicas y morales, en las que puede consultarse si una empresa, persona o razón social está inscrita como contribuyente que presuntamente simula operaciones, cumpliendo con el Artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación. Es una herramienta que vale la pena conocer y utilizar. De igual forma, la persona encargada de recibir factura tendrá el primer contacto con los CFDI de los proveedores y a quien le corresponda verificar que cuenten con todos requisitos que señala el Código Fiscal de la Federación, conforme a listado actualizado.

Materialización de las operaciones

Es prioritario y fundamental que todas las personas relacionadas con la administración de una organización y en específico con las funciones relacionadas con la situación fiscal conozca el alcance que el vocablo de “materialización” conlleva dentro de las atribuciones que tiene la autoridad fiscal. De igual forma es necesario conocer la definición y alcance de lo que implica cada concepto relacionado con las ventas, enajenaciones o prestación de servicios, porque la ley obliga a que se emitan comprobantes fiscales por todas las operaciones que realiza el contribuyente. De esta manera la autoridad fiscal se asegura de que las operaciones han sido facturadas y deben contar con la documentación e información suficiente. Esto es lo que va a permitir, si fuera el caso, desvirtuar cualquier presunción de la autoridad respecto a que los CFDI amparan operaciones inexistentes. Solo así el contribuyente no tendrá problemas para demostrar la materialización de todas las operaciones que ha facturado.



Fuente: Elaboración propia.

Verificación constante del cumplimiento de las obligaciones fiscales

Toda persona moral, todo contribuyente, debe tener la seguridad de que se lleven a cabo las actividades necesarias para comprobar el debido cumplimiento de las obligaciones fiscales. Estas actividades son las asignadas al personal adscrito a la empresa, de acuerdo con su contratación y dentro del esquema del organigrama correspondiente y, según el caso, los asesores, consultores o auditores, si es que la empresa cuenta con ellos y sus servicios.

Siempre es útil enlistar algunas de las actividades que contribuyen a la verificación de cumplimiento de las obligaciones fiscales; estas son:

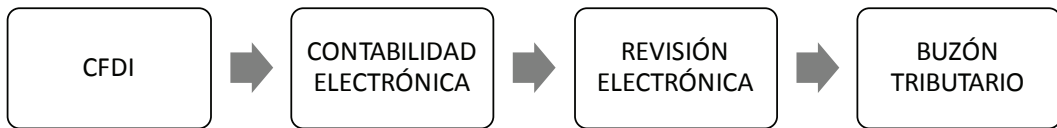
- Consulta mensual de constancia de cumplimiento de obligaciones fiscales ante las autoridades fiscales, el SAT, IMSS, INFONAVIT y las Secretarías de Finanzas de la entidad federativa en la que resida el contribuyente. Estas constancias deben ser positivas.
- Realizar la conciliación de los CFDI emitidos en el sistema de facturación contra los CFDI asentados en el Portal del SAT.
- Responder a las “solicitudes de cancelación de CFDI” que se reporten en el Buzón Tributario.

Y por supuesto, es responsabilidad del contribuyente la custodia de los “Certificados de Sellos Digitales” para asegurar su buen uso y renovación cuando estén próximos a vencerse.

Conclusiones

El eficiente cumplimiento de obligaciones fiscales disminuye riesgos de índole fiscal. Ante la cantidad de supuestos que conllevan a infracciones fiscales, a las severas sanciones económicas que conllevan y a la posibilidad de que dichas infracciones puedan convertirse en delitos fiscales con penas corporales que provocan graves daños a las empresas, es necesario reforzar todas las acciones, actividades, políticas y procedimientos para un cumplimiento efectivo de las leyes tributarias en nuestro país.

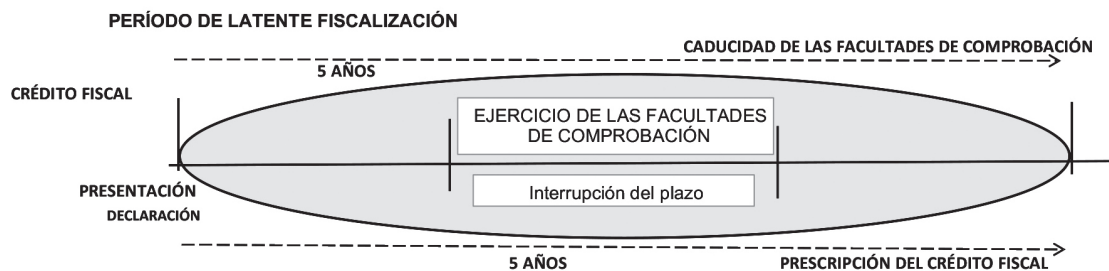
Las leyes fiscales se han reformado para evitar la evasión fiscal, y para lograrlo, han otorgado facultades a la autoridad para fiscalizar al contribuyente. A partir del desarrollo tecnológico y la incorporación de herramientas digitales, la autoridad fiscal cuenta con un sistema de información que recibe y procesa datos de manera inmediata, induciendo a una fiscalización expedita y precisa basada en la información que cada contribuyente reporte y genera.



Fuente: Elaboración propia.

Con la factura electrónica, la contabilidad y revisión electrónica, así como el buzón tributario, la autoridad fiscal, fiscaliza prácticamente en tiempo real al contribuyente.

Es de interés tener presente la caducidad de las facultades que tiene la autoridad fiscal, según se consignan en el artículo 67 del CFF y que representa una perspectiva interesante para el contribuyente. De acuerdo con dicho artículo “Las facultades de las autoridades fiscales para determinar las contribuciones o aprovechamientos omitidos y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a las disposiciones fiscales, se extinguen en el plazo de cinco años [...]” (Cámara de Diputados, 12 de noviembre de 2024) siempre y cuando la autoridad no ejerza sus facultades de comprobación, que interrumpa dicho plazo o que se presente alguno de los supuestos que indica el CFF, para que el plazo sea mayor. También será importante tomar en cuenta cuando la prescripción del crédito fiscal, consignado en el artículo 146 del CFF y que otorga igualmente una temporalidad de cinco años, pero hay supuestos mediante los cuales puede interrumpirse por los actos de cobro por parte de la autoridad fiscal.



Fuente: Elaboración propia.

El intercambio de información fiscal entre autoridades fiscales nacionales e internacionales, a través de los convenios, provoca que la fiscalización sea de mayor impacto; por lo tanto, es indispensable que el contribuyente establezca sus políticas y procedimientos administrativos que le permitan asegurar el eficiente cumplimiento de las obligaciones fiscales. No debe perder nunca de vista que la administración es la responsable de dichas obligaciones, lo que conlleva a que son las personas asignadas con ese encargo las responsables directas del cumplimiento de las obligaciones.

Se recomienda mantener una apertura sobre las recomendaciones, sugerencias y peticiones emitidas por las personas que conforman las áreas funcionales de la organización y que guardan relación directa con la administración, especialmente cuando se trate asuntos, actividades o procesos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Es fundamental mantener una verificación constante con la autoridad fiscal y las instituciones relacionadas, el IMSS, INFONAVIT y autoridades locales, y solicitarles las constancias positivas de cumplimiento de las obligaciones fiscales. Aun cuando estas indican que se cumplió con la presentación de la obligación fiscal en tiempo y en forma, no siempre indica si la determinación del impuesto haya sido el correcto, de ahí la pertinencia de la verificación constante.

Los revisiones específicas y particulares del cumplimiento de las obligaciones fiscales, realizadas tanto por personal interno como por servicios de asesoría externos a la empresa, deben contar con los archivos y papeles de trabajo, para que, si fuera el caso, puedan presentarlos ante la autoridad fiscal en caso de existir discrepancias, observaciones o aclaraciones.

Referencias

- Cámara de Diputados. (12 de noviembre de 2021). Código Fiscal de la Federación. Última reforma, *Diario Oficial de la Federación*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CFE.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. (2024). Última reforma publicada DOF 22-05-2024. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Sistema de Administración Tributaria. (13 abril 2025). Informe Tributario y de Gestión. Primer trimestre 2025. http://omawww.sat.gob.mx/gobmxtransparencia/Paginas/documentos/itg/ITG_2025_1T.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Servicio de Administración Tributaria. (s/f). Conoce las obligaciones. <https://www.sat.gob.mx/consulta/64376/conoce-las-obligaciones#>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Servicio de Administración Tributaria. (s/f). Listado de contribuyentes. (Artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación). http://omawww.sat.gob.mx/cifras_sat/Paginas/datos/vinculo.html?page=ListCompleta69B.html
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Servicio de Administración Tributaria. (29 enero 2025). Plan Maestro de Fiscalización y Recaudación 2025. <https://www.gob.mx/sat/documentos/plan-maestro-de-fiscalizacion-y-recaudacion-2025>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Servicio de Administración Tributaria. (enero 2024). Plan Maestro de Fiscalización y Recaudación 2024. <https://www.gob.mx/sat/documentos/plan-maestro-2024-sat>

Expandiendo las fronteras de la fiscalización

Sergio Olivar Moctezuma

SUMARIO Introducción • Los posibles derroteros de la fiscalización • Sin información oportuna y de calidad • La contratación tradicional es solo una parte del universo • Conclusiones.

El presente trabajo contiene una reflexión sobre el funcionamiento de la contratación gubernamental tanto en la parte considerada *tradicional* como en aquella otra que escapa de ese ámbito y que por lo mismo se vuelve mucho más difícil de analizar y fiscalizar. Igualmente, presenta un panorama sobre la necesidad de contar con presupuestos claros y transparentes, incluyendo la generación y obtención de información oportuna y de calidad para el análisis del actuar gubernamental en torno al uso de los recursos públicos en México. Asimismo, apunta algunas deficiencias en torno a distintas disposiciones que pueden volver pernicioso la relación del sector privado con el sector público en los diferentes modos de contratación.

Introducción

Cuando se trata de contratos gubernamentales, es común utilizar *prima facie* en su interpretación reglas que no pertenecen al derecho público administrativo. Es frecuente pensar en un sistema jurídico en donde las reglas y los principios últimos están empapados del régimen de la teoría general de las obligaciones del mundo civil y mercantil; sin embargo, esto no es así y a la doctrina le ha tomado algunos años dotar a los contratos de naturaleza de un régimen especial y un derecho diseñado especialmente para ellos (Sarria, 1954, p. 111).

De hecho, como parte de los esfuerzos para zanjar la distinción, la doctrina ha separado incluso a los contratos administrativos de los contratos “privados” de la administración

(Ariño Ortiz, 2007, p. 100) dándoles a los últimos algunas características que los hacen más proclives a aplicar las clásicas reglas del derecho civil y mercantil, dada la falta de ciertos fines (interés público) o la ausencia de un régimen exorbitante expreso o implícito.

Como señala Ariño Ortiz, existe una tensión constante entre el ámbito civil y el administrativo, como “energías y líneas de fuerzas diferentes” (Ariño Ortiz, 2007, p. 100) las cuales a mi parecer confluyen constantemente en las reglas que se establecen en un contrato administrativo.

Lo anterior provoca la necesidad de mantener un constante equilibrio entre la fuerza del Estado y las necesidades de la colectividad dentro de un régimen que no puede dejar de lado la protección de los intereses y derechos con los que cuentan aquellas personas que contratan con el Estado bajo reglas especiales, en la que al menos la desigualdad viene a ser compensada con medidas que garanticen una posible indemnización (Sarria, 1954, p. 110).

Los antecedentes surgen en las teorías alemanas contractuales sobre el régimen de los contratos con el Estado y su posterior evolución, la cual se representa por una visión más apegada a la práctica en donde los contratos tienen cierta naturaleza que podríamos llamar *mixta* en la que participan múltiples características especiales que hacen que estos contratos se encuentren en un régimen distinto al del derecho privado que sostenía la corriente negativista alemana (Fernández Ruíz, 2023, pp. 199–200).

La definición más simple de contratos públicos recogía en realidad uno de sus elementos basado en una de las partes, es decir, se consideraba como contrato público todo aquel en el que participa el Estado (criterio subjetivo)¹ para después evolucionar a otros criterios basados en la jurisdicción, el de las cláusulas exorbitantes, el legalista (basado en su regulación por una ley) el teleológico que atiende a sus fines para satisfacer necesidades de interés general, y finalmente, al criterio mixto que alude a todos estos aspectos (Fernández Ruíz, 2023, p. 204).

Estas distinciones a nivel doctrinario resultan interesantes y por demás ilustrativas de un constante esfuerzo evolutivo por desentrañar los rasgos de este tipo de contratos, sobre todo, en cuanto a la necesidad de establecer reglas claras y comunes de manera tal que coadyuven a la certeza jurídica, indispensable en las relaciones con el Estado.

¹ Esta noción al poco tiempo se quedó corta, pues existen contratos donde participa el Estado en los que no necesariamente se aplica un régimen de excepción en el que el rol de las partes sea desigual.

Dado que el *interés público* subyace en todas las manifestaciones contractuales en las que participa el Estado, el derecho encuentra en estos instrumentos su momento de mayor intimidad con el poder o al menos de aparente incompatibilidad (Ariño Ortíz, 2007, p. 81). Poder y derecho se vuelcan en un contrato administrativo como dos fenómenos dialécticamente unidos, creándose y transformándose uno al otro permanentemente (Heller, 1942, p. 208).

Cuando me refiero a los contratos gubernamentales, lo hago considerando un concepto amplio que abarca todo mecanismo jurídico que permita generar derechos y obligaciones entre el sector privado y el sector público, en el que necesariamente la función del Estado está orientada a la satisfacción de necesidades colectivas.

Un área en donde se manifiesta con mayor fuerza este vínculo y las consecuencias de su régimen particular, es la orientada a la creación de infraestructura en la que en los últimos años se han incorporado nuevos modos contractuales.²

De esta manera, las concesiones, los convenios de coinversión, los contratos de asociación público-privada en su modalidad de prestación de servicios, los fideicomisos de inversión, los fondos, los mandatos, entre otros, son figuras que, de manera autónoma o combinada, se añaden al mundo de la contratación gubernamental.

Ninguna de estas figuras escapa al fenómeno del poder y el derecho. Para sorpresa de muchos, en los últimos años hemos visto como en algunos casos notorios, la balanza se ha inclinado a darle una mayor y excesiva posición de fuerza al sector privado frente al sector público. ¿A qué obedece esto? ¿Cuáles son las consecuencias de un contrato que de suyo es desequilibrado en sus disposiciones?

² A partir del año 2004 se crearon reglas para la realización de proyectos para la prestación de servicios de largo plazo, conocidos como PPS, mediante la emisión del Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la realización de proyectos para prestación de servicios, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de abril de dicho año. Los primeros contratos PPS se usaron en el sector carretero y la estructuración consistió en la licitación de concesiones a 50 años, en las cuales, al ganador, por contar con los derechos exclusivos de tales títulos, le era adjudicado el contrato de servicios de largo plazo al amparo de la ley vigente de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público. Por virtud de lo anterior, la prestación del servicio de capacidad carretera se daba de parte del sector privado al público. Esta situación vino a modificarse con la promulgación de la Ley de Asociaciones Público-Privadas de 2012, que además de eliminar el régimen de los PPS estableció la posibilidad de optar por el mecanismo de contratos de asociación público-privadas con diferentes fuentes de pago y a partir de plazos de tres años, en el entendido que cuando el contratista requiriera de una concesión, esta pueda otorgarse como instrumento accesorio al contrato.

Todas estas figuras poseen distintas características inherentes a su naturaleza y a las leyes que las regulan, y muchas veces se combinan para lograr lo que conocemos como tipologías de contratación (The World Bank, 2017, p. 6) sin embargo, ello no debería ser un obstáculo para lograr que los intereses entre el Estado y el sector privado se encuentren en un mejor nivel de equilibrio.

Igualmente, en recientes años hemos escuchado de la cancelación de grandes proyectos por perjudicar al interés común o al interés del Estado en todas sus fases, dado el *abuso* que desde el sector privado se ha hecho de cierto tipo de contratos, incluyendo faltas de tipo técnico relacionadas con una inadecuada planeación, así como la existencia de esquemas de financiamiento inadecuados.⁵

Me parece que una figura jurídica, aunque su regulación sea incipiente, no es perniciosa por sí misma, sino que el diseño y estructuración de sus disposiciones son las que en muchas ocasiones generan un efecto negativo y contraproducente en las relaciones jurídicas que se desatan entre el sector público y el privado en este tipo de contratos.

Ante este universo, considero que el andamiaje jurídico de la fiscalización puede y debe ser fortalecido para contribuir a un mejor uso de los recursos públicos en México, no solo aquellos de naturaleza presupuestaria, por supuesto, sino todos aquellos involucrados en el desarrollo de cualquier proyecto o programa, incluso los que son intangibles en su origen, como las decisiones de cualquier ente gubernamental al autorizar modificaciones contractuales en las que el efecto negativo es absorbido por los gobernados.

En términos generales y como ciudadanos, concebimos a la fiscalización de los recursos públicos como un ejercicio que se realiza tardíamente sobre los recursos presupuestarios y que en muchas ocasiones no tiene impactos o consecuencias tangibles, ya sea para la aplicación de sanciones, la coordinación entre autoridades o, al menos, la corrección de una política pública determinada cuyos resultados no son los esperados.

A ello hay que sumar que la transparencia, una de las herramientas básicas para la fiscalización, se encuentra sumamente debilitada, lo cual arroja sombras sobre el conocimiento del actuar gubernamental (López Ayllón, 2025). En recientes años, observamos con preocupación que los mecanismos y las instituciones diseñadas para ello se

⁵ El ejemplo más reciente y palpable se encuentra en la cancelación del proyecto denominado “Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México” (Van Bedolla, 2024).

encuentran en constante asedio para desaparecerlas o al menos hacerlas inoperantes, con lo cual estos asuntos terminan en las últimas instancias judiciales (Rojas, 2025).

Los avances tecnológicos de las últimas décadas han permitido generar acciones en el uso de herramientas digitales para la obtención y análisis de información⁴; sin embargo, ello requiere mejoras de manera constante tanto para transparentar la información gubernamental como para facilitar la realización de auditorías con dichas herramientas, de manera tal que los resultados surjan de manera oportuna y no solo eso, sino que se logre un seguimiento puntual de los mismos.

A pesar de lo anterior, el uso de nuevas herramientas tecnológicas resulta inocuo cuando existen obstáculos, con sustento o sin él, para tener acceso a la información o si esta no es oportuna, accesible, transparente, legible, desglosada y de calidad (Instituto Mexicano para la Competitividad, 2025).

En este sentido, la situación ha empeorado en los últimos años. Un estudio reciente señala que “de las 12,570 bases de datos con información del gobierno que están disponibles en la plataforma de datos.gob.mx, actualmente 71% se encuentran abandonadas, sin ninguna actualización al menos en los últimos 24 meses” (Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, 2025).

Esto se refleja de manera clara en los presupuestos de egresos, pues la forma en la que se presenta la información no es clara y en muchas ocasiones son elaborados de manera tal que los ingresos que se prevén para su ejercicio están muy por debajo de lo que en la realidad termina recaudándose, con lo cual se generan excedentes sobre los cuales no existen reglas claras sobre su uso y destino pues estos no se encuentran presupuestados.

Un estudio de México Evalúa sobre el ya conocido tema del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios y que Animal Político retomó, refleja la gravedad de la situación, pues al discutirse la posibilidad de ampliar la capitalización de dicho fondo, entre otras vías, mediante aportaciones adicionales consistentes en activos financieros, se abrió la discusión sobre dicho concepto y la manera en la que se obtienen y utilizan tales activos:

Al revisar la Cuenta Pública 2021, notamos que los ingresos no tributarios del Gobierno Federal fueron 181 mmdp por arriba de los aprobados en la Ley de Ingresos de la

⁴ Tal es el caso de lo dispuesto por las reformas orientadas a hacer uso de herramientas tecnológicas en la realización de auditorías, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de enero de 2021.

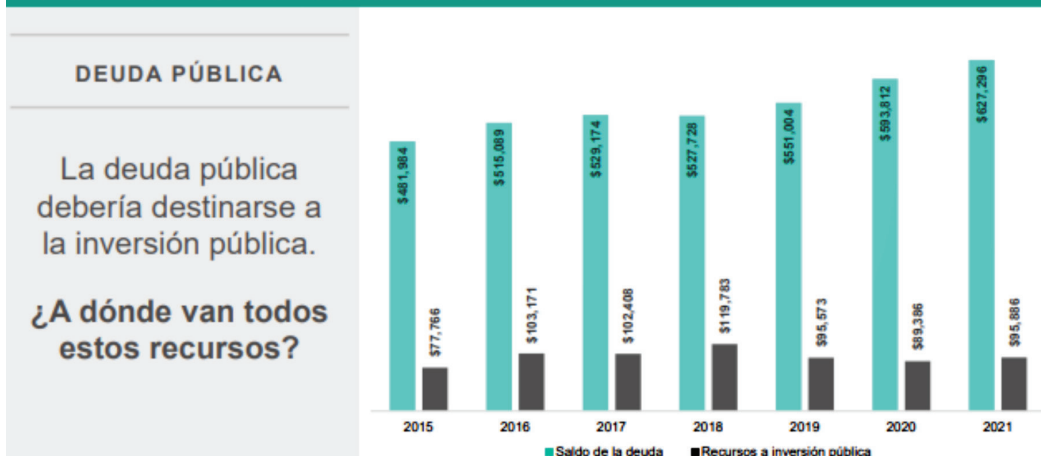
Federación 2021, de los cuales más de 155 mmdp fueron por el rubro 'Aprovechamientos'. La mayor parte de este monto efectivamente ingresado no fue aprobado por el Congreso, por lo que su asignación no fue prevista en el PEF de 2021: fue decidida por el Ejecutivo (Campos y Suárez, 2022).

Los autores, Mariana Campos y Ramiro Suárez, integrantes de México Evalúa añaden que:

[...] En el sexenio pasado, buena parte de estos ingresos excedentes provinieron de un rubro de ingresos denominado 'Otros aprovechamientos'. El origen de los ingresos por aprovechamientos careció de transparencia en los informes de finanzas públicas y en la Cuenta Pública, pero la Auditoría Superior de la Federación (ASF) documentó que gran parte de estos ingresos provenían de la liquidación de patrimonio de entes federales como Pemex, la Comisión Federal de Electricidad y Nacional Financiera, así como de recursos de las cuotas y aportaciones del seguro de retiro y vejez de los trabajadores del ISSSTE. De hecho, en 2015 la ASF recomendó transparentar el origen de estos aprovechamientos, pero Hacienda los reclasificó para evadir transparentar su origen, desapareciendo el rubro llamado 'Venta de patrimonio de la nación invertido en Pemex y CFE' en la Cuenta Pública relativa al ejercicio fiscal 2015. Sin embargo, ese mismo año reportó un nuevo tipo de aprovechamiento llamado 'Otros de capital', manteniendo la opacidad en el origen de estos recursos. (Campos y Suárez, 2022)

Lo mismo sucede con la contratación de deuda pública que debería destinarse a inversiones públicas productivas pues, aunque se cuenta con las cifras, al revisar el ejercicio del gasto se aprecia una diferencia sustancial, lo cual puede significar que fue destinada a otros rubros o proyectos o que quizás simple y sencillamente no se ejerció de manera alguna en el mejor de los casos o peor aún, que se trató de un desvío. Frente a la falta de datos sólidos, precisos y transparentes se abre la interrogante que formula el Instituto Mexicano para la Competitividad: ¿A dónde van todos estos recursos?

No se conoce el destino de la deuda



Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad, 2023.

Por otro lado, y a pesar de la tarea que realiza la ASF para emitir recomendaciones y promover acciones de responsabilidad, el andamiaje jurídico del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) ha quedado más que oxidado y en el olvido. Es difícil pensar que el sistema ha arrojado resultados cuando se encuentra igualmente paralizado desde hace ya casi una década.⁵

Aunado a lo anterior, el sistema carece de avances sustanciales en las diversas acciones sugeridas por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos para fortalecer los sistemas anticorrupción y de fiscalización (OCDE, 2018).

Como nota destacada, vale la pena decir que romper la parálisis en la que se encuentra dicho sistema será difícil cuando en la visión del propio titular del Poder Ejecutivo es un gasto innecesario y de una simulación para perpetuar la corrupción. En enero de 2025 el presidente de la República dijo: “Le quiero decir con toda franqueza, ese Sistema (Nacional Anticorrupción) se creó en plena corrupción, para simular que se iba a combatir la corrupción” ... “No se necesita el aparato ¿Sabe para que se utilizó ese aparato? Para ocultar la información, y así como ese, muchos otros” (*El Economista*, 25 de enero de 2025).

⁵ La reforma constitucional que creó el Sistema Nacional Anticorrupción en México se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2015.

En este escenario existen otros aspectos de la contratación gubernamental que escapan de las ya de por sí debilitadas herramientas anticorrupción y de la fiscalización, el otorgamiento de concesiones y contratos sin mecanismos realmente competitivos; las cláusulas ‘anti natura’ incluidas en muchos de esos instrumentos jurídicos, como es el caso de las tasas de retorno de inversión garantizadas o indemnizaciones injustificadas a cargo del Estado, transforman a los contratos públicos en auténticos pagarés al portador y generan una carga financiera enorme a los gobiernos, de manera tal que es difícil contar con un verdadero equilibrio entre los sectores privado y público (López Ayllón y Fierro, 2010, p. 290).

Ante este escenario, la fiscalización en México tiene grandes retos por delante, no solo en el mundo del ejercicio de los recursos presupuestarios en contrataciones gubernamentales tradicionales, sino en el análisis cualitativo del uso de los recursos públicos, particularmente los de naturaleza distinta a la presupuestaria, en el universo de la contratación gubernamental.

Los posibles derroteros de la fiscalización

En el caso de México, la ASF tiene facultades muy específicas que giran en torno al ejercicio de los recursos públicos federales, esencialmente de naturaleza presupuestaria,⁶ pero valdría la pena preguntarse. ¿Eso es suficiente para tener un análisis cualitativo sobre el impacto del ejercicio de dichos recursos? ¿Basta que la actuación de la ASF se constriña a verificar cada peso presupuestado contra cada peso gastado? ¿Es suficiente verificar el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas federales para evaluar su eficacia?

Si la ASF cuenta con esa información, más allá de verificar los ingresos y gastos públicos, incluyendo la deuda pública, así como el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas federales y la aplicación de recursos federales ¿no valdría la pena dar

⁶ En el marco jurídico mexicano el concepto de ‘recurso público’ no se utiliza de manera homogénea y en ocasiones se utilizan otros vocablos tales como ‘recursos económicos y recursos económicos federales’ para referirse a conceptos distintos. A nivel subnacional igualmente se utilizan los vocablos ‘recursos públicos’, ‘recursos financieros’, ‘recursos económicos’, ‘recursos’, indistinta e indiscriminadamente. La visión de los recursos económicos de que disponen todos los entes tanto federales como los de las entidades federativas, no termina de ser precisa en cuanto a su alcance, presupuestario y no presupuestario, ni tampoco en cuanto a la metodología o procedimiento para medir objetivamente su uso (Olivar, 2022).

un paso adelante y que realice un análisis cualitativo del impacto en el ejercicio tanto de los recursos públicos, ya sean o no de naturaleza presupuestaria?⁷

Me parece que la respuesta es afirmativa. Es indispensable pensar en el andamiaje institucional como un todo articulado que proporcione y genere círculos virtuosos para el uso de los recursos públicos.

Como parte del resultado del análisis de la cuenta pública, valdría la pena contrastar si el impacto previsto en las fases de planeación y preparación de los distintos proyectos y programas ha sido el esperado o, por el contrario, no ha dado los resultados o no ha generado los beneficios sociales que se previeron y la aplicación de los recursos ha sido inocua. En pocas palabras, no solo es necesario saber si gastamos, sino si lo hacemos de la mejor manera.

Al decir esto, es medianamente claro advertir que las leyes de contratación gubernamental tradicional que versan sobre obras, adquisiciones, arrendamientos y servicios se encuentran alineadas en este sentido, pues cuentan con etapas de planeación y preparación de los proyectos a contratar, así como de programación y presupuestación de recursos, para después regular lo relativo a los procedimientos de contratación y posteriores etapas hasta la conclusión de estos.

Gastar por gastar no es suficiente, gastar y demostrar que el gasto se ejecutó en tiempo y forma sin desviaciones, tampoco. Vale la pena dotar de mayores herramientas a la ASF para determinar si aun el gasto realizado en tiempo y forma tiene un impacto cualitativo, y a partir de ahí no solo generar responsabilidades, sino recomendaciones que deben ser acatadas tanto por el Poder Ejecutivo como por el Legislativo al momento de diseñar y aprobar año con año la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.

De lo contrario, y como frecuentemente observamos en los informes que sobre la cuenta pública presenta la ASF, todo se convierte en una comedia de errores que se

⁷ Conforme a lo establecido en la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al revisar la cuenta pública, la ASF evalúa los resultados de la gestión financiera de los entes fiscalizados y comprueba si se ha ajustado a los criterios señalados por el *presupuesto*. En este sentido, los esfuerzos se centran en encontrar 'discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos', así como la 'exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados'. Se trata sin duda, de un ejercicio indispensable de carácter cuantitativo cuyo fin último es generar las responsabilidades que procedan de conformidad con la ley. Caso distinto es el de la tarea de revisión del cumplimiento de los objetivos de los programas, pues en tal escenario la ASF solo puede emitir recomendaciones para la mejora en el desempeño de estos últimos.

repite año con año y que, a pesar de la titánica labor con la que se obtienen tales resultados, se formulan recomendaciones, acciones y denuncias, no son suficientes cuando tenemos un sistema nacional anticorrupción desarticulado e inoperante.

Lo anterior cobra relevancia tratándose de otros modelos de contratación, pues en varios de ellos el esquema presupuestario no forma parte de los mecanismos de pago, sino que se acude a otras fuentes de recursos que son naturales a un modo contractual determinado, y dichas fuentes escapan de la actividad fiscalizadora de la ASF al no tratarse del ejercicio del gasto público basado en recursos presupuestarios.⁸

En muchos casos, los proyectos cuentan con otras fuentes de pago que complementan a los recursos presupuestarios, y si bien es cierto que puedan ser de menor relevancia, no por ello dejan de ser menos importantes; tal es el caso de la comercialización de bienes o servicios que pueden ser proporcionados con la infraestructura que se encuentra destinada a determinado proyecto.

En este escenario, el concepto de recurso público debe extenderse no solo al ejercicio de aquellos recursos pecuniarios, ya sean o no presupuestales, sino también a aquellos que se encuentran involucrados en el actuar gubernamental, ya sean bienes muebles o inmuebles. Vaya, incluso las decisiones políticas son un bien público en sí mismo, pues en muchas ocasiones depende de ellas que un determinado recurso adquiera o pierda valor.

Lo anterior es importante pues en el universo de público, la contratación gubernamental tradicional si bien representa un monto importante de los recursos presupuestarios que se ejercen año con año, el resto de los bienes públicos involucrados en contratos de diversa índole es mucho más relevante y de mayor impacto para los ciudadanos. Esa materia, en el sentido más romano es la *res publicae* de la que debemos ocuparnos en transparentar, fiscalizar y exigir una rendición de cuentas permanente.

Una última reflexión no menos relevante. A pesar de que existen reglas para generar la información pública de tipo financiero y contable en México, ya sea a nivel federal o subnacional, la realidad no ha cambiado en muchos años, pues las normas no solo utilizan conceptos de manera desarmonizada, sino que la manera de integrar la información

⁸ Si bien es cierto que la actividad fiscalizadora abarca diversos modos o esquemas contractuales, esto solo es posible cuando se encuentran involucrados recursos públicos federales o participaciones federales, tal y como lo señala el penúltimo párrafo del artículo 1 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 2016 y modificada por última vez el 20 de mayo de 2021.

cambia según el ente de que se trate o, peor aún, simple y sencillamente existe un abierto incumplimiento de la norma (ASF, 2015).

Lo anterior agrava las tareas de fiscalización pues sin información completa y precisa, la tarea hace miope a cualquiera e impide distinguir o encontrar los aspectos clave del uso de los recursos públicos, no solo para buscar corregirlas mediante medidas sancionatorias, sino para mejorar todo un sistema de políticas públicas y rendición de cuentas (México Evalúa, 2014).

Por ello, me parece que un camino a recorrer nuevamente y con bríos es el de contar con una contabilidad gubernamental verdaderamente armonizada, y en contrapartida, contar con una nueva forma de presentar la información a la ciudadanía, de manera clara y sencilla sin perderse en los entresijos técnicos.

Cualquier ciudadano con un mediano nivel de preparación puede leer un presupuesto de egresos, ya sea federal o subnacional, pero: ¿A partir de ahí podrá saber en dónde quedó cada peso ahí puesto? ¿Cómo identificar a dónde fueron los excedentes cuando se subestiman ingresos? ¿Con qué criterios se hace la asignación de excedentes? ¿Cómo saber si determinado proyecto recibe en exceso recursos de manera ineficiente? ¿Cómo medir de manera objetiva el impacto de cada peso gastado, más allá de observar avances físicos programáticos en su ejercicio?

Todas estas son preguntas que no tienen una respuesta sencilla y ello influye negativamente en la manera en la que observamos el gasto público. Si a ello sumamos que además de la gran 'caja negra' del gasto (México Evalúa, 2014) existen otros recursos sobre los cuales día a día se toman decisiones, el universo de análisis a fiscalizar resulta no solo enorme sino abrumador.

Ya hay esfuerzos para provocar que los gobiernos presenten presupuestos con un lenguaje ciudadano y que la rendición de cuentas lo sea igualmente, pero aún hay un largo trecho que caminar para alcanzar la máxima transparencia en el resto de los bienes públicos sobre los cuales el actuar gubernamental es cotidiano.

Me parece que, en los próximos años, parte de la solución estará en la utilización de herramientas tecnológicas que permitan el acceso en tiempo real a la información pública y la posibilidad de contar con más y diversos mecanismos que permitan que la fiscalización cuente con una participación mucho más directa y relevante de la ciudadanía.

Sin información oportuna y de calidad

La obtención y análisis de información tanto por parte de los entes fiscalizadores como de la ciudadanía, requiere que sea sobre datos abiertos, cualitativos y que sean proporcionados de manera oportuna.

Desde el punto de vista doctrinal, lo anterior es el eje toral de cualquier democracia, aunado a las herramientas de rendición de cuentas. Sin ello, el ejercicio del poder se vuelve omnímodo sin un verdadero sistema de pesos y contrapesos que permita al menos corregir las desviaciones que puedan resultar de un mal manejo de los recursos públicos. Para los gobiernos democráticos el acceso a la información y la rendición de cuentas son elementos indispensables para su funcionamiento (Valverde Loya, s/f).

Si bien es cierto que el acceso a cierto tipo de información debe ser restringido por diversas cuestiones y existen reglas para clasificarla como reservada o confidencial, la realidad es que con mayor frecuencia observamos que se utilizan argumentos de ‘seguridad nacional’ para evitar el acceso a información cuando se trata de cuestiones que no se encuentran relacionadas con el posible daño que a la seguridad nacional causaría su divulgación.⁹

Vamos, el hecho de revelar la información de cómo se planea, prepara y ejecuta determinado contrato para un proyecto, por ejemplo, el seguimiento de sus avances, así como la aplicación de recursos presupuestarios, no constituye por sí mismo un riesgo a la seguridad nacional.

En muchas ocasiones la información existe, pero no es de calidad y tampoco se presenta de manera oportuna, lo cual incluso puede llegar a generar suspicacias sobre su veracidad (Lozano Dubernard, 2023).

En cuanto al primero de los componentes, es útil saber si de los recursos programados estos se gastaron en su totalidad y se ejercieron conforme a lo previsto en un determinado plan o programa, pero le pido al lector que traslade este ejemplo a la economía familiar, que es el ámbito más inmediato para entenderlo: ¿De qué sirve gastar todo el

⁹ Tanto el artículo 104 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, como el artículo 97 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública establecen la obligación de clasificar la información como reservada caso por caso y conforme a la ‘aplicación de la prueba de daño’ así como los parámetros que se aplican a dicha prueba: (i) la divulgación representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional; (ii) el riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general de que se difunda, y (iii) la limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio.

presupuesto de un cierto rubro si se gasta mal? ¿Ejercerá los recursos destinados al lavado de un vehículo para que esa tarea se realice varias veces en un mismo día o cuándo llueve sin cesar? Sin duda el presupuesto estará ejercido en su totalidad y para el fin previsto, pero no habrá sido útil.

En la previsión del gasto sucede algo similar ¿usted repararía algo sin las refacciones adecuadas para después repararlo una o dos veces más y finalmente sustituirlo por otro que quizás será inadecuado? Sin duda, el presupuesto de mantenimiento habrá sido ejercido en su totalidad o quizás pensará que requiere aumentarlo para el próximo año, pero no habrá advertido que de haber tomado otras decisiones más planeadas y preparadas hubiera logrado un mejor uso de dicho recurso. Algo así y más sucede en el mundo de la contratación gubernamental.

Por otro lado, la oportunidad de la información permite tomar decisiones de manera más pronta y evitar un mayor daño en caso de que el uso de los recursos se esté dando de manera inadecuada. Pues bien, lo mismo sucede en las auditorías cuando estas toman mucho tiempo o se encuentran en un laberinto burocrático para la obtención de la información.

En ocasiones una vez concluida la auditoría de que se trate, la situación se ha agravado o nuevas cuestiones han surgido en torno al proyecto de que se trate, de manera tal que parece que es un problema que viene *ab aeterno* y por ello sin solución alguna.

La información se genera y fluye lentamente, y si a ello le sumamos los obstáculos que existen en materia de transparencia así como la falta de uniformidad en la información, imprecisiones o francos incumplimientos sobre su presentación, la situación se agrava para el momento del inicio de las actividades de fiscalización.

Sin duda es una tarea enorme para cualquier ente fiscalizador llevar a cabo el cumplimiento de su labor, pues aun contando ahora con herramientas tecnológicas es indispensable una mejora continua en la materia (OCDE, 2022).

Tales esfuerzos son insuficientes ya que los ciudadanos nos enteramos poco y nos enteramos tardíamente. El caso de México es una lamentable prueba de ello, pues los resultados de la ASF sobre la cuenta pública se conocen 14, sí, catorce meses después del cierre del ejercicio fiscal, a pesar de que las mejores prácticas en la materia señalan que el plazo idóneo es a más tardar en seis meses (OCDE, 2017, p. 118).

Lo señalado es preocupante pues de esta manera el resultado del primer año de gobierno se publica tardíamente, sin que ello pueda beneficiar a los mecanismos de presupuestación del segundo año y, para conocer lo que sucedió en el año subsecuente, el tercero, los

resultados se presentarían casi un año y medio después del cierre, es decir en el quinto año. En otras palabras, para cuando se conozca con exactitud en qué ha fallado la programación y presupuestación de nuestros recursos públicos, nos encontramos en la recta final del sexenio.

Lo anterior no contribuye de manera alguna a lograr una mejor rendición de cuentas y a fortalecer el sistema de pesos y contrapesos, sino por el contrario, debilita el actuar de las instituciones y genera la percepción de que las políticas públicas erróneas seguirán en una inercia inevitable sin posibilidad de corrección por falta de resultados oportunos.

El rezago de México es notable en comparación con lo que sucede con otros países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Una vez realizados los respectivos cierres fiscales, el reporte sobre los mismos en la mayoría de los países es sumamente eficaz y tarda menos de seis meses en los casos de Australia, Brasil, Francia, Países Bajos y Sudáfrica. Una mención especial merece tanto el caso de los Estados Unidos de América con tres meses como el de Finlandia con un tiempo récord de dos meses (Campos *et al.*, 2014, p. 58).

Lograr plazos menores se antoja difícil pero no imposible. Como señalaba anteriormente, la manera en la que se genera la información pública gubernamental es clave, la máxima transparencia en todo proceso de toma de decisiones y la obtención de dicha información con herramientas tecnológicas en constante evolución, sin duda permitirá lograr tal objetivo.

La contratación tradicional es solo una parte del universo

Como señalé al inicio, existen diversas tipologías contractuales que son resultado del uso de diferentes modelos jurídicos de contratación que abarcan distintas etapas en el desarrollo de un proyecto determinado.

Diseño o trabajo de ingeniería para poder conceptualizar debidamente lo que se va a realizar; construcción o rehabilitación que comprende todas las actividades inherentes a la creación de activos o bienes de capital; financiamiento que abarca la obtención de recursos pecuniarios por parte del sector privado y en la que muchas veces se suman algunos otros del sector público, incluyendo aquellos no pecuniarios; mantenimiento para lograr la permanencia del activo en óptimas condiciones; operación la cual muchas veces se da bajo ciertos estándares de desempeño según se trate del activo o de los servicios que se

prestarán con este y, finalmente, la fuente y el mecanismo de pago, ya sea proveniente de recursos públicos o de los usuarios finales.

En el ámbito internacional es muy común oír hablar de un proyecto BOT por sus siglas en inglés, lo que significa que se trata de una relación contractual en la que el sector privado en su relación con el sector público se encargará de construir, operar y transferir el proyecto de que se trate (The World Bank, 4 de febrero de 2017).

Así, la lista es larga, ROT para los casos de rehabilitación; DBFOM en el cual, a las actividades de construcción, le precede las de diseño y se añaden las de financiamiento, operación y mantenimiento; o un *turnkey project* o también conocido como *llave en mano*, en el que depende del sector privado involucrado la totalidad del proyecto hasta su puesta en marcha, y así en distintas combinaciones.

En este sentido, una vez identificada determinada tipología, la segunda decisión de relevancia es escoger el modo o los modos contractuales que se utilizarán para la ejecución de determinado proyecto y el uso adecuado de los recursos públicos.

Como podrá apreciarse, cualquier tipología puede encontrar acomodo en diversos modos contractuales, es decir, en la práctica, una concesión puede tener características muy similares, casi iguales, a las de un contrato de asociación público-privada autofinanciable y ahí viene el primero de los problemas.

Cada modo contractual tiene sus propias regulaciones y en muchas ocasiones no son compatibles ciertas instituciones, lo que al momento de diseñar tales instrumentos se pone en juego todo el conocimiento de los actores que participan en tales proyectos.

Aspectos meramente jurídicos, pero también de tipo financiero y técnico, aunado a una muy buena dosis de política y poder se ponen en marcha cuando de proyectos complejos se trata y, sobre todo, de encontrar un equilibrio entre las obligaciones de las partes a partir de los esquemas jurídicos existentes. Encontrar el mejor y más adecuado se vuelve una tarea acuciosa y al mismo tiempo pesada, compleja y necesaria.

En muchas ocasiones, el tamiz de este análisis no es dado por una comparativa de los esquemas jurídicos disponibles, sino de un árbol de decisiones mucho más simple: si existe dinero presupuestario para ejecutar el proyecto, se opta por un contrato tradicional de obra pública; en caso de que el proyecto pueda generar recursos por sí mismo y por tanto establecer una tarifa a cargo de un usuario, se ejecuta a través de una concesión y, en el resto de los casos, se buscan esquemas que impliquen financiamiento de largo plazo

por parte del sector público al privado, obras públicas financiadas, asociaciones público privadas, entre otras.

Aunque el ejemplo antes relacionado sea el día a día en la mayoría de las administraciones públicas, no quiere decir que sea la mejor forma de tomar decisiones relacionadas con la ejecución de dichos proyectos. La existencia de un método de contraste entre modos de contratación de manera puntual, detallada y previa a su ejecución se vuelve de suma relevancia.

Una vez elegido el modo contractual, las limitantes que las normas imponen por su naturaleza a los distintos tipos de contratos impactarán directamente en su ejecución, al igual que la manera de darlos por terminados o la fuerza con la que el Estado puede exigir su cumplimiento.

En la práctica no es lo mismo dar por rescindido un contrato tradicional que rescatar otro por razones de interés público como se da en el caso de las concesiones, por lo cual, la selección del modo contractual se vuelve más y más crítica, sobre todo si tomamos en consideración que, ante las limitantes presupuestarias de cualquier administración, el financiamiento de proyectos por parte del sector privado se vuelve cada vez más frecuente. Y ahí es donde la fiscalización se encuentra limitada cuando no se trata de recursos presupuestarios, aunque sí de recursos públicos que requieren de una revisión y seguimiento constante.

La dificultad aumenta cuando existen recursos de las dos partes. Del lado gubernamental pueden existir aportaciones de otro tipo de bienes que no sean pecuniarios de naturaleza presupuestal y por el lado del sector privado se involucren igualmente los recursos en numerario aportados para la realización de un determinado proyecto, a los cuales se pueden sumar otros como bienes inmuebles o muebles tales como marcas, patentes, o cualesquiera otros, incluso aquellos que implican transferencia de tecnología o conocimiento, *know how*.

Ante tal universo de posibilidades, la correcta distribución de riesgos entre los sectores público y privado se vuelve clave. El adecuado diseño contractual permitirá que tal o cual proyecto se realice de la mejor manera y por ende, evitaría que los recursos públicos de los que dispone el Estado se desaprovechen.

Sin embargo, esto en la práctica se ha visto constantemente amenazado por disposiciones que en los contratos gubernamentales no deberían existir. Se trata de cláusulas o condiciones antinaturales en los contratos que, en la mayoría de las veces se convierten en elementos sumamente perniciosos para su ejecución, desarrollo y posterior terminación.

Este desbalance en las relaciones entre el sector privado y el público ha provocado que existan disposiciones ventajosas o desproporcionadas a favor del sector privado que generan distorsiones indebidas en su relación con el Estado y, por ende, en un inadecuado uso de los recursos públicos.

Vale la pena mencionar algunos ejemplos, la falta de previsión de recursos públicos o mecanismos alternos para el caso de pago de reembolso de inversiones en casos de terminaciones anticipadas; la inclusión de cláusulas que aseguran o garantizan un rendimiento al sector privado por las inversiones realizadas y la inadecuada planeación y preparación de un proyecto, lo que genera desequilibrios constantes en el tiempo y el uso intensivo de mayores recursos a los previstos (ASF, 2017).

Tratándose del primero de los casos, es común ver en proyectos de participación público-privada disposiciones que establecen los mecanismos y las fórmulas aplicables para calcular las inversiones realizadas hasta el momento en que surta efectos la terminación anticipada del mismo, por la causa que sea. Si bien es cierto que el fondo radica en evitar que existan actos expropiatorios por parte del Estado en contra del sector privado, la problemática radica en el ‘cómo’ se realizan tales procedimientos, ya que en algunos casos se señalan plazos específicos para realizar el pago de dichos reembolsos y en otras ocasiones se condiciona la terminación al pago previo de dichos montos.

Se podrá pensar que esto es similar a los casos de indemnización previa a los procedimientos de expropiación; sin embargo, si se toma en cuenta que la base del cálculo en estos casos no es el valor de tierras conforme a avalúos catastrales u oficiales, generalmente bajos, sino que se puede tratar de cuantiosas inversiones, el escenario cambia por completo.

Si bien es cierto que esta regulación proporciona certidumbre jurídica al sector privado sobre valor y destino de sus inversiones y disuade al Estado de tomar acciones francamente expropiatorias en términos del derecho internacional en materia de inversiones, lo cierto es que la fuente de pago de dichas inversiones no es otra que la proveniente de recursos presupuestarios, los cuales, por regla general, no se encuentran previstos de manera real o contingente en los presupuestos de egresos tanto de la federación como de las entidades federativas.

La falta de una partida en estos casos, puede convertirse en un elemento de mucha presión al momento de la toma de decisiones, pues aun tratándose de escenarios en los que existen incumplimientos graves por parte del sector privado o la necesidad de satisfacer el interés público o general, la falta de previsiones presupuestales se convierte en

factor disuasivo para llevar a cabo la terminación anticipada de un proyecto o, en el peor de los casos, en un incentivo a la ilegalidad al colocar al sector privado en una posición de desventaja frente a una terminación sin pago o al menos sin certidumbre del mismo ante la falta de recursos presupuestarios.

Imaginar que exista una partida por cada proyecto celebrado ante el escenario de su terminación anticipada ciertamente se antoja innecesario, pues a partir de un cálculo probabilístico podría determinarse un monto promedio que podría servir para el caso de presentarse este tipo de contingencias en los contratos de esta naturaleza que tenga celebrados el Estado en determinado momento, con lo cual se evitaría una presión innecesaria sobre las finanzas públicas y, al mismo tiempo, se contaría con una base monetaria que contribuiría a tomar con mayor certeza la alternativa de una terminación anticipada.

Por otro lado, hasta hace unos años ha sido común ver disposiciones que ‘garantizan’ al sector privado obtener la tasa interna de retorno esperada por su inversión, lo cual ha puesto una presión innecesaria en las administraciones públicas al tener que llevar a cabo actos tendientes a asegurar dicha tasa al sector privado.

El ejemplo más conocido es el de una concesionaria de autopistas que incluso llegó a ser sancionada por sus prácticas contables al considerar dichas ‘garantías’ como recursos tangibles a favor de la concesionaria en cuestión (Comisión Nacional Bancaria y de Valores, 2016).

Este tipo de mecanismos, han derivado en una protección *a priori* de lo que en realidad debe ser parte del riesgo asumido por un concesionario. En otras palabras, un riesgo común en cualquier inversión está en la base de los cálculos realizados por el inversionista conforme a un determinado modelo con la información y experiencia con la que cuenta en ese tipo de negocios. Al garantizar rendimientos en la inversión, se anula al sector privado y se traslada al sector público.

Las consecuencias no terminan allí, sino que van más allá pues lograr garantizar la recuperación de la inversión de esa manera y, ante la falta de recursos presupuestarios, se echa mano de otros mecanismos que pueden resultar igual de perniciosos, aumentar los plazos de las concesiones para permitir que la recuperación se de en el tiempo, o en otros escenarios el incremento de las tarifas con el consecuente impacto al usuario. Y en muchos de los casos la solución se cristaliza con una combinación de lo anterior.

Las decisiones antes descritas ¿no son acaso factor indispensable para el uso de recursos públicos? Es un hecho que no implican el uso de recursos presupuestarios, sin embargo, la obtención de ingresos provenientes de las tarifas en favor de las tasas

garantizadas se vuelve un costo que no es absorbido por el Estado, sino por los ciudadanos que las pagan.

Es por ello que la explotación por parte del sector privado de ciertos bienes públicos, el tipo de disposiciones que en ellos se contienen, así como las distintas decisiones por parte del Estado con relación a este tipo de mecanismos deben ser sometidas a mejores procesos de estructuración, además de ser objeto de análisis por parte de los entes fiscalizadores, lo cual implicará, por supuesto, modificar el marco normativo para ampliar su marco de actuación.

Vale la pena mencionar, que la experiencia que ha generado este tipo de disposiciones ha provocado la modificación de diversos marcos jurídicos que, en reacción a ello y para lograr la revalorización de los activos con los que cuenta el sector público, han optado por establecer la terminación de las concesiones y la reversión inmediata de los bienes, una vez que se demuestre que el sector privado ha recuperado sus inversiones.¹⁰

Finalmente, y no menos importante, es la falta de planeación y preparación de los proyectos. En esto los datos y la literatura abunda. Es bien sabido que adolecemos en el país de una buena planeación y preparación de los proyectos que se ejecutan, lo cual se traduce en sobrecostos.

Un estudio especial de la ASF muestra que, al menos tratándose de obra pública, y tomando en consideración tanto razones técnicas relacionadas con la infraestructura como otras de índole social, ambiental o de liberación de derecho de vía, la mayoría de las obras terminan en ajustes de plazo y costo derivado de las deficiencias en su planeación y preparación. Las causas son del todo conocidas, son políticas y obedecen a coyunturas por iniciar un proyecto a pesar de que no existan los elementos mínimos de tipo técnico y financiero necesarios para ello (ASF, 2017).

La situación en otros modos de contratación resulta similar, sin embargo, puede agravarse pues a falta de recursos presupuestarios, los que entran en juego son los recursos del sector privado involucrado en este tipo de proyectos que, al empezar a tambalearse ante la realidad que se impone abruptamente, encarecen el proyecto y, por consecuencia, desequilibran la relación entre el sector público y privado.

¹⁰ Tal es el caso de lo dispuesto en la fracción IV del artículo 1745 del Código Administrativo del Estado de México, la cual tratándose del plazo de concesiones señala: IV. Cuando el concesionario haya recuperado la inversión en el proyecto y el rendimiento pactado en el título de concesión correspondiente, la concesión terminará automáticamente y los bienes afectos a la misma revertirán al Estado, sin costo alguno y libres de gravamen (Suprema Corte de Justicia, 2004).

Conclusiones

La contratación gubernamental es un universo muy amplio si consideramos todos los modos contractuales. Las tareas de fiscalización pueden encontrar nuevas fronteras cuando se trata de los recursos públicos entendidos en su sentido más amplio, el cual abarca no solo aquellos de naturaleza presupuestal, sino cualesquier otros provenientes de otras fuentes e incluso en especie, ya sean estos muebles o inmuebles, o incluso intangibles como las propias decisiones políticas.

Para lograr una mejor fiscalización de la *res publicae* es imperante contar con mecanismos sólidos que permitan facilitar la labor y transparentar el actuar del Estado. El uso de herramientas tecnológicas en constante evolución puede facilitar la generación, preservación y entrega de información de manera oportuna y de calidad, tanto a los entes fiscalizadores como a los ciudadanos, sin olvidar que una revisión al marco normativo de la presupuestación y la contabilidad gubernamental resulta indispensable.

De igual manera es necesario contar con un sistema de pesos y contrapesos que permita hacer real la rendición de cuentas por parte de los entes públicos del Estado, y a la vez actúe como un elemento indispensable al momento de generar políticas públicas en beneficio de un mejor uso de los recursos públicos.

Previo a la selección de un modo de contratación determinado es conveniente contar con una metodología de contraste que permita elegir aquel que mejor contribuya a realizar los fines de determinado proyecto. La planeación y preparación de todos los elementos necesarios para su realización redundan en beneficio directo para el buen uso de los recursos públicos y la correcta valoración y asignación de riesgos entre el sector público y el privado.

Si bien es cierto que pueden desarrollarse instituciones jurídicas novedosas en los distintos modos de contratación, es importante señalar que la mayoría de ellas derivan de la normatividad que rige al propio modo contractual; sin embargo, es de suma importancia detectar y evitar aquellas que las vuelven perniciosas y causan un desequilibrio en los contratos.

La piedra angular de los límites al régimen exorbitante del Estado se coloca mediante reglas, principios e instituciones que proporcionen seguridad y certeza jurídica en los contratos gubernamentales, de manera tal que se asegure el principio del uso adecuado de los recursos públicos en México.

Referencias

- Ariño Ortiz, G. (2007). El enigma del contrato administrativo. *Revista de Administración Pública*, (172), 79-102. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2558954.pdf>
- Auditoría Superior de la Federación. (2015). Diagnóstico sobre la opacidad en el gasto federalizado. https://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Diagnostico_sobre_la_Opacidad_en_el_Gasto_Federalizado_version_final.pdf
- Auditoría Superior de la Federación. (2017). Problemática en materia de obra pública y servicios relacionados con las mismas 2011-2016. https://www.asf.gob.mx/uploads/256_Informes_Especiales/Informe_Especial_Obra_publica.pdf
- Campos, M., Ongay E., y Landaverde O. (2014). Por un presupuesto realista y sostenible. México Evalúa. <https://www.mexicoevalua.org/por-un-presupuesto-realista-y-sostenible-5-puntos-de-atencion-urgente/>
- Campos, M., y Suárez, R. (2022). La discusión del FEIP abre la caja de Pandora. México Evalúa. <https://www.mexicoevalua.org/la-discusion-del-feip-abre-la-caja-de-pandora/>
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores. (2016). Proceso de Investigación y Sanción a OHLMEX, OPI, CONMEX, Deloitte y diversas Personas Físicas. <https://www.gob.mx/cnbv/documentos/proceso-de-investigacion-y-sancion-a-ohlmex-opi-conmex-deloitte-y-diversas-personas-fisicas>
- El Economista*. (25 de enero de 2023). AMLO arremetió contra el Sistema Nacional Anticorrupción. Redacción *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/politica/AMLO-arremetio-contra-el-Sistema-Nacional-Anticorrupcion-20230125-0117.html>
- Fernández Ruíz, J. (2023). *Derecho administrativo del Estado de México* (primera edición). IIJ-UNAM. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/7228-derecho-administrativo-del-estado-de-mexico>
- Heller, H. (1942). *Teoría del Estado* (primera edición). Porrúa.
- Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C. (2023). Barómetro de información presupuestal (BIPE) 2023. <https://imco.org.mx/barometro-de-informacion-presupuestal-bipe-2023/>
- López Ayllón, S. (2023). Los otros datos ¿dónde están? *Milenio*. <https://www.milenio.com/opinion/sergio-lopez-ayllon/entresijos-del-derecho/los-otros-datos-donde-estan>
- López Ayllón, S., y Fierro, A. E. (2010). El ciclo del uso de los recursos públicos en el ordenamiento jurídico mexicano. En Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (coords.). *La estructura de la rendición de cuentas en México*. Instituto de Investigaciones

- Jurídicas, UNAM, Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2800-la-estructura-de-la-rendicion-de-cuentas-en-mexico>
- Lozano Dubernard, G. (21 de agosto de 2025). ¿La manipulación de la fiscalización? (I). *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/gerardo-lozano-dubernard/la-manipulacion-de-la-fiscalizacion-i/>
- Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (9 de agosto 2025). Sin otros datos. El legado de la política de transparencia de AMLO y el abandono de la información pública. <https://contralacorrupcion.mx/sin-otros-datos-el-legado-de-la-politica-de-transparencia-de-amlo-y-el-abandono-de-la-informacion-publica/>
- México Evalúa. (2014). Descifrando la caja negra del gasto. www.mexicoevalua.org
- OCDE. (2017). El Sistema Nacional de Fiscalización de México. Fortaleciendo la rendición de cuentas para el buen gobierno. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/el-sistema-nacional-de-fiscalizacion-de-mexico_9789264268975-es
- OCDE. (2018). Informe de avances sobre la implementación del Sistema Nacional de Fiscalización de México. Ruta para fortalecer el buen gobierno. https://www.asf.gob.mx/uploads/78_Estudios_sobre_la_percepcion_de_la_ASF/WEB_ASF_Progress_report_SPANISH_junio_2018.pdf
- OCDE. (2022). Fortaleciendo la Analítica en la Institución de Fiscalización Superior de México. OCDE. <https://doi.org/10.1787/edb2c582-es>
- Olivar, S. (2022). *Principios jurídicos para el uso adecuado de recursos públicos en México*. Tirant lo Blanch. <https://editorial.tirant.com/mex/libro/principios-juridicos-para-el-uso-ade-cuado-de-recursos-publicos-en-mexico-sergio-olivar-9788415977942?busqueda=SERGIO+OLIVAR&>
- Suprema Corte de Justicia. (2001). Código Administrativo del Estado de México. <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=zmlkJ/89AXJJKR-Y4OR4AdIynQmaHH5eSZegp41xonxw66APh1wc3NarLgz6MzUg9>
- Rojas, A. (24 de agosto de 2025). SCJN avala que INAI sesione con cuatro comisionados. *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/politica/SCJN-avala-que-Inai-sesione-con-cuatro-comisionados-20250824-0002.html>
- Sarria, F. (1954). Los contratos administrativos. *Revista de la Universidad Nacional de Córdoba*, 21(1/2). <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/REUNC/article/download/6531/7656>
- The World Bank. (4 de febrero de 2017). Public – Private Partnerships. Reference Guide. Version 5. <https://www.ppiaf.org/documents/4699>

- The World Bank. (2017). Laboratorio de conocimientos sobre PPP. <https://pppknowledgelab.org/guide>.
- Valverde Loya, M. Á. (s/f). Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas: Elementos conceptuales y el caso de México. https://catedraunescohdh.unam.mx/catedra/CONACYT/04_Docentes_UdeO_ubicar_el_de_alumnos/Contenidos/Lecturas%20obligatorias/M.5_cont_1_Valverde_Loya.pdf
- Van Bedolla, L. (25 de febrero de 2021). ¿Qué ganamos al cancelar el proyecto del NAICM? *Nexos*, Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad. <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/que-ganamos-al-cancelar-el-proyecto-del-naicm/>

IV. Fiscalización en dependencias, entidades y órganos autónomos

Control, auditoría y responsabilidades administrativas en el Poder Judicial de la Federación. Una aproximación al Consejo de la Judicatura Federal

Arely Gómez González

SUMARIO: Introducción • Antecedentes • Marco jurídico del Consejo de la Judicatura Federal • Control interno • Auditoría • Responsabilidades administrativas • Plan de Desarrollo Institucional 2025 – 2026 • Conclusiones.

Introducción

La adopción e implementación de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción y las siete leyes respectivas, implicó un cambio de paradigma normativo y administrativo en los entes públicos, en el cual el Consejo de la Judicatura Federal del Poder Judicial de la Federación no ha sido la excepción. Se presenta una visión sobre la normatividad y actividades que tienen encomendada las diversas unidades administrativas involucradas en los temas de control, auditoría y responsabilidades administrativas.

Antecedentes

Con el decreto mediante el cual se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en materia de combate a la corrupción, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 25 de mayo de 2015, se establecieron los pilares para la construcción del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

El propio artículo 115 de nuestra Carta Magna sufrió modificaciones para reconocer al SNA como “la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades

administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos” (CPEUM, 2024, art. 115).

En el marco de las reformas antes mencionadas se modificaron los artículos 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122 y, de conformidad con el artículo segundo transitorio, se otorgó un año al Congreso de la Unión y a las legislaturas locales, con el fin de armonizar la legislación federal y de las entidades federativas a las citadas reformas.

Considerando este mandato, el 18 de julio de 2016 se publicaron en el DOF lo que a la postre se le denominarían las siete leyes: “1) Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 2) Ley General de Responsabilidades Administrativas (5 de 5), 3) Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, 4) Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 5) Reforma a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, 6) Reformas al Código Penal y 7) Ley de la Fiscalía General de la República”, como también lo consignó la Cámara de Senadores a través de la gaceta del Senado de febrero de 2017 (Senado de la República, 2017, p. 128).

Cabe señalar que, en el marco de lo dispuesto por el artículo segundo transitorio, las entidades federativas debieron ajustar su marco normativo local. El avance en el proceso de armonización legislativa puede consultarse en el apartado denominado “¿Cómo Vamos?”, en el portal electrónico del Sistema Nacional Anticorrupción (https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2021/10/Avance_Estructura_Operativa_SLA-15Oct2021.pdf).

De conformidad con el artículo 6 de la Ley General del Sistema Anticorrupción (LGSNA) los entes públicos, entre ellos el Poder Judicial de la Federación y los de las entidades federativas, deben establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos de prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

Como se puede apreciar, los entes públicos deben implementar acciones para: 1) prevenir 2) detectar y 3) sancionar las a) faltas administrativas y b) hechos de corrupción. Lo anterior, en adición a las acciones para el control y fiscalización de los recursos públicos de que dispongan los entes públicos.

Al revisar lo anterior, podemos distinguir dos grandes grupos de acciones, que pueden clasificarse en acciones preventivas y correctivas. En las primeras, podemos ubicar los temas de control y de prevención de las faltas administrativas y hechos de corrupción, mientras que en las segundas se ubican las correspondientes a la detección y sanción de estas conductas.

En la LGSNA, en el artículo 57, se contempla la existencia del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) el cual tiene por objeto:

establecer acciones y mecanismos de coordinación entre los integrantes del mismo, en el ámbito de sus respectivas competencias, quienes promoverán el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos. (LGSNA, 2021, art. 57)

En este tema, el último párrafo del artículo 58 de la misma ley establece que: “Todos los Entes públicos fiscalizadores y fiscalizados deberán apoyar en todo momento al Sistema Nacional de Fiscalización para la implementación de mejoras para la fiscalización de los recursos federales y locales” (LGSNA, 2021, art. 58).

Adicionalmente, se cuenta con la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) la cual:

Tiene por objeto distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación. (LGRA, 2022, art. 1)

Si bien esta ley regula aspectos de tipo correctivo, es menester reconocer que también contempla elementos preventivos, como son: principios y directrices que rigen la actuación de los servidores públicos, mecanismos generales de prevención, temas de integridad de las personas morales e instrumentos de rendición de cuentas, por destacar algunos.

Marco jurídico del Consejo de la Judicatura Federal

Para hacer viable institucionalmente lo anterior, se debieron adecuar los marcos normativos tanto legal como reglamentarios, por ello en el artículo segundo transitorio de la LGRA también se previó que “dentro del año siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el

ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes de conformidad con lo previsto en el presente Decreto” (LGRA, 2022, Transitorios).

La propia LGRA establece unas características especiales para el caso de los Poderes Judiciales, la cual se encuentra normada en la fracción V del artículo 9, al establecer que, en el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar esta Ley...

[...] tratándose de las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos de los poderes judiciales, serán competentes para investigar e imponer las sanciones que correspondan, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, conforme al régimen establecido en los artículos 94 y 109 de la Constitución y en su reglamentación interna correspondiente; y los poderes judiciales de los estados y el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, así como sus Consejos de la Judicatura respectivos, de acuerdo con lo previsto en los artículos 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como sus constituciones locales y reglamentaciones orgánicas correspondientes. (LGRA, 2022, art. 9, fr. V)

Para el caso del Poder Judicial de la Federación, en apego a lo dispuesto en el segundo párrafo de la Constitución, la administración, vigilancia y disciplina, con excepción de la Suprema Corte, está a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, de conformidad con las bases que la propia Constitución y las leyes establecen.

Al respecto, en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF) se regula en el artículo 75 que:

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes. (LOPJF, 2023, art. 75)

Esto es así, debido a que el artículo 100 de nuestra Carta Magna establece que el Consejo de la Judicatura Federal es “un órgano del Poder Judicial de la Federación, con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones” (CPEUM, 2024, art. 100).

En el noveno párrafo del citado artículo 100, se contempla que el Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones. Por medio de estos acuerdos se reglamenta la vida interna del Consejo, como ejemplo se destaca el “Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se expide el similar que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo” (Consejo de la Judicatura Federal [CJF], 22 de noviembre de 2015); el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa del propio Consejo (CJF, 2 de enero de 2015); el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que establece las disposiciones en materia de responsabilidades administrativas, situación patrimonial, control y rendición de cuentas (CJF, 7 de diciembre de 2015) y; el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece el Sistema de Control Interno Institucional del propio Consejo (CJF, 22 de diciembre de 2020), entre otros.

Una característica particular que tiene el Consejo de la Judicatura Federal, en comparación con otros entes públicos, es que sus decisiones son definitivas e inatacables. Esta situación se contempla en el décimo párrafo el artículo 100 de la Constitución, que establece que:

Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno, en contra de las mismas, salvo las que se refieran a la adscripción, ratificación y remoción de Magistradas, Magistrados, Juezas y Jueces las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca esta Constitución y la ley. (CPEUM, 2024, art. 100)

El artículo 86 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF) en su fracción II, establece como una atribución del Consejo de la Judicatura Federal:

II. Expedir los reglamentos interiores en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario del Poder Judicial de la Federación, y todos aquellos acuerdos generales que fueren necesarios para el adecuado ejercicio de sus atribuciones en términos del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (LOPJF, 2024)

A su vez, la fracción XXXVI del mismo artículo, adquiere relevancia en el tema referido, debido a que establece que el Consejo tiene la atribución de “Investigar y determinar las responsabilidades y sanciones a las personas servidoras públicas y empleadas del propio Consejo de la Judicatura Federal, así como de los tribunales de circuito, juzgados de distrito y plenos regionales” (LOPJE, 2024).

En materia de responsabilidades administrativas, el Consejo de la Judicatura Federal, como establece el artículo 95 de la LOPJE, cuenta con tres Órganos Auxiliares: Visitaduría Judicial, Unidad General de Investigación de Responsabilidades Administrativas y Contraloría del Consejo de la Judicatura Federal.

Respecto del primero, la Visitaduría Judicial, tal como se establece en el artículo 94 de dicha ley “es el órgano auxiliar competente para inspeccionar e investigar el funcionamiento de sus órganos jurisdiccionales, a fin de lograr un ejercicio responsable, profesional e independiente en la función jurisdiccional, así como evitar actos que la demeriten” (LOPJE, 2024, art. 94).

Como se puede apreciar de la lectura de los artículos 94 al 98 de la cita ley, el ámbito de competencia de la Visitaduría Judicial se circunscribe a los órganos jurisdiccionales, pero no hay que perder de vista que el último párrafo del artículo 98 contempla que

[...] del resultado de las visitas ordinarias o extraordinarias de inspección, la Visitaduría podrá disponer la práctica de investigaciones en el ámbito de sus competencias o, de advertir alguna conducta administrativa irregular dentro de sus inspecciones que implique una falta administrativa no sujeta a su competencia [...] (LOPJE, 2024, art. 98)

Esto quiere decir que personal no sujeto a órganos jurisdiccionales, deberá dar vista a la Unidad General de Investigación de Responsabilidades Administrativas.

Ahora bien, la Unidad General de Investigación de Responsabilidades Administrativas es el órgano auxiliar que funge como autoridad investigadora en términos de la LGRA y “tendrá la carga de la prueba para demostrar la veracidad sobre los hechos que demuestren la existencia de faltas administrativas, así como la responsabilidad de aquellos a quienes se imputen las mismas” (LOPJE, 2024, art. 99).

Por su parte, de conformidad con los artículos 105 y 106, de la referida Ley Orgánica, la Contraloría del Consejo de la Judicatura, al igual que la de la Suprema Corte y del

Tribunal Electoral, tiene a su cargo el control y la inspección del cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo que rijan a los órganos y personas servidoras públicas del Consejo y ejerce las atribuciones conferidas a los Órganos Internos de Control, en lo que no se oponga a la LOPJF.

Sus atribuciones se encuentran establecidas en el artículo 107 y son similares a las previstas para cualquier Órgano Interno de Control, con excepción de las de investigación, pues como ya se mencionó, y de acuerdo con las facultades que tiene el propio Consejo de la Judicatura Federal, se diseñó un esquema en donde estas atribuciones se encuentran conferidas a un órgano auxiliar específico denominado Unidad General de Investigación de Responsabilidades Administrativas.

Adicionalmente, en el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se expide el similar que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo, que es el instrumento normativo que regula la estructura orgánica y su funcionamiento, contempla en su artículo 106 que la Contraloría tiene “a su cargo las facultades de control y fiscalización del cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo que rigen a las áreas administrativas y a las personas servidoras públicas del Consejo” (CJF, 22 de noviembre de 2013, art. 106).

En razón de lo anterior, la Contraloría es el órgano auxiliar que realiza...

las auditorías, revisiones y visitas de inspección con el propósito de verificar el cumplimiento a la normativa aplicable (*sic*) así como las metas y objetivos de los programas, evaluar, fortalecer y promover el buen funcionamiento del control interno (*sic*) [...] iniciar, substanciar y resolver, según corresponda, los procedimientos de responsabilidad administrativa de las personas servidoras públicas adscritas a las áreas administrativas. (CJF, 22 de noviembre de 2013, art. 106)

No así su investigación ya que ello corresponde a la Unidad General de Investigación de Responsabilidades Administrativas.

De manera adicional, y en apego a la LGSNA y a la LGRA, a la Contraloría le corresponde el registro, la verificación, seguimiento, substanciación y resolución de la situación patrimonial de las y los servidores públicos adscritos al Consejo.

A efecto de cumplir con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 6 de la LGSNA, que establece que los Entes Públicos, entre ellos el Consejo de la Judicatura Federal,

deberán implementar las políticas públicas que establezca el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, es que se contempla en el último párrafo del artículo 106 del Acuerdo en comento que, es la Contraloría a quien le compete implementar, al interior del Consejo, las políticas, programas y acuerdos establecidos por el SNA, así como fungir de enlace de coordinación con la Secretaría Ejecutiva del propio Sistema Nacional Anticorrupción.

Derivado de lo anterior, la Contraloría dispone de las siguientes unidades administrativas: 1) Dirección General de Auditoría 2) Dirección General de Substanciación, Registro y Seguimiento de la Evolución Patrimonial y 3) Unidad de Control Interno.

Para pronta referencia, las atribuciones de la Dirección General de Auditoría se encuentran previstas en los artículos 179 y 180 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se expide el similar que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo (CJF, 22 de noviembre de 2015) mientras que en los artículos 181 y 182 se consignan las de la Dirección General de Substanciación, Registro y Seguimiento de la Evolución Patrimonial y, finalmente, las atribuciones de la Unidad de Control Interno se consignan los artículos 182 Bis y 182 Ter, del referido Acuerdo General.

Control interno

El 22 de diciembre de 2020, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece el Sistema de Control Interno Institucional del propio Consejo (CJF, 22 de diciembre de 2020). Este estableció las bases generales para la implementación del Sistema, la integración, organización y funcionamiento del Comité de Control Interno, así como también para que las áreas administrativas y las y los servidores públicos que integran el Consejo de la Judicatura Federal, en sus respectivos niveles, desarrollen las disposiciones y las implementen para establecer, operar, supervisar y actualizar gradual y continuamente el Sistema de Control Interno institucional.

Tal como lo señala el considerando Octavo de este Acuerdo General no existe precedente sobre esta disposición aun siendo una buena práctica a adoptar, razón por la cual las bases generales para su implementación han quedado establecidas en este Acuerdo General, cuyo propósito es sentar las bases generales para instaurar el Sistema de

Control Interno Institucional en el Consejo de la Judicatura Federal (CJF, 22 de diciembre de 2020).

El artículo 18 de este Acuerdo contempla la existencia del Comité de Control Interno, como “un cuerpo multidisciplinario con carácter permanente que tiene por objeto analizar, estudiar y proponer las mejores prácticas relativas al Control Interno, de conformidad con los criterios establecidos por los órganos colegiados correspondientes” (CJF, 22 de diciembre de 2020, art. 18).

La integración del Comité de Control Interno, como lo señala el artículo 20, queda conformado por el presidente, cargo que recae en la persona titular de la Contraloría del Poder Judicial de la Federación; también lo integran vocales, que son los “titulares de las secretarías ejecutivas, de los órganos auxiliares, de la Secretaría General de Presidencia, de la Coordinación de Asesores de la Presidencia, así como de la Dirección General de Comunicación Social y la vocería” (CJF, 22 de diciembre de 2020, art. 20).

Los órganos auxiliares mencionados en el párrafo anterior, atendiendo al artículo 93 de la LOFJP (2023) son los siguientes: Escuela Federal de Formación Judicial, Visitaduría Judicial, Unidad General de Investigación de Responsabilidades Administrativas, Contraloría del Consejo de la Judicatura Federal, Instituto Federal de Defensoría Pública e Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles.

El Comité de Control Interno cuenta con un asesor permanente, el cual recae en la persona titular de la Unidad de Control Interno, quien debe analizar los documentos que le sean turnados, promover alternativas de solución, emitir su opinión y asistir a las reuniones del Comité con derecho de voz, pero sin voto.

El Acuerdo General previamente referido enuncia en el artículo 4, tres categorías del control interno, que son: 1) Operación, cuyo propósito es controlar la eficiencia, eficacia y economía de las operaciones y actividades 2) Información, que asegura la confiabilidad, la veracidad y oportunidad de los informes, sean estos internos o externos, y 3) Cumplimiento, cuya finalidad es garantizar el apego a las disposiciones jurídicas y normativas, cuidando los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y prevención de la corrupción en el desempeño institucional (CJF, 22 de diciembre de 2020, art. 4).

De igual forma el Acuerdo General contempla en el artículo 5, los cinco componentes del Control Interno y sus diecisiete principios. Estos componentes son: 1) Ambiente de Control, 2) Administración de Riesgos, 3) Actividades de Control, 4) Información y Comunicación y 5) Supervisión.

El componente del Ambiente de Control aporta las bases y las condiciones de disciplina y estructura que conlleven a la efectividad del control interno, ya que influye en la definición de los objetivos, así como en el establecimiento de las actividades de control que observará y mantendrá el Consejo. Este componente cuenta con cinco principios que hacen referencia a:

- 1) Mostrar una actitud de respaldo y compromiso con la integridad, los valores éticos, las normas de conducta y la prevención de irregularidades administrativas y la corrupción.
- 2) Supervisar el funcionamiento del control interno.
- 3) Autorizar conforme a las disposiciones jurídicas y normativas aplicables, la estructura organizacional, asignar responsabilidades y delegar autoridad para alcanzar los objetivos del Consejo, preservar la integridad, prevenir la corrupción y rendir cuentas de los resultados alcanzados.
- 4) Promover los medios necesarios para contratar, capacitar y retener profesionales competentes.
- 5) Evaluar el desempeño del control interno en el Consejo y hacer responsables a todos los servidores públicos por sus obligaciones específicas en materia de Control Interno (CJF, 22 de diciembre de 2020, art. 5).

El segundo componente corresponde a la Administración de Riesgos, que consiste en el proceso permanente de identificar, analizar, evaluar, responder y supervisar los actos o acciones, incluidos por supuesto, los de corrupción, y que comprometen el cumplimiento de los objetivos del Consejo. El análisis de las condiciones o factores que puedan provocarlos permite establecer estrategias y acciones para contenerlos y de ser posible, evitarlos. Este componente cuenta con cuatro principios fundamentales que señalan lo siguiente:

- 1) Formular un plan estratégico que de manera coherente y ordenada oriente los esfuerzos hacia la consecución de los objetivos relativos a su mandato y las disposiciones jurídicas y normativas aplicables.
- 2) Identificar, analizar y responder a los riesgos asociados al cumplimiento de objetivos.

- 5) Considerar la posibilidad de ocurrencia de actos de corrupción, fraude, abuso, desperdicio y otras irregularidades relacionadas con la adecuada salvaguarda de los recursos públicos, al identificar, analizar y responder a los riesgos, en los diversos procesos que realiza.
- 4) Identificar, analizar y responder a los cambios significativos que puedan impactar el Control Interno (CJF, 22 de diciembre de 2020, art. 5).

El tercer componente del Control Interno son las Actividades de Control, y se refiere a las acciones establecidas con base en las políticas, procedimientos y tecnologías de la Información, que contribuyan a lograr los objetivos institucionales y atiendan los riesgos, incluidos los de corrupción. Son tres los principios que conforman a este componente, que son:

- 1) Diseñar, actualizar y garantizar la suficiencia e idoneidad de las actividades de control establecidas para lograr los objetivos y responder a los riesgos.
- 2) Diseñar los sistemas de información y las actividades de control relacionadas con dicho sistema, a fin de alcanzar los objetivos y responder a los riesgos.
- 5) Implementar las actividades de control a través de políticas, procedimientos y otros medios de similar naturaleza, las cuales deben estar documentadas y formalmente establecidas (CJF, 22 de diciembre de 2020, art. 5).

Información y Comunicación es el cuarto componente del Control Interno e incide en garantizar que la información sea confiable, de calidad y suficiente, que esté actualizada y su difusión sea eficaz y permanente; además destaca que los canales de comunicación, tanto internos como externos, deben garantizar su efectividad. Este componente es muy claro en señalar que la información y la comunicación debe llevarse a cabo bajo criterios de utilidad, confiabilidad y oportunidad. Cuenta con tres principios, que se refieren a:

- 1) Implementar los medios que permitan a cada área administrativa elaborar información pertinente y de calidad para la consecución de los objetivos y el cumplimiento de las disposiciones aplicables a la gestión financiera.
- 2) Comunicar internamente, por los canales apropiados y de conformidad con las disposiciones aplicables, la información de calidad necesaria para contribuir a la consecución de los objetivos y la gestión financiera.

- 5) Comunicar externamente, por los canales apropiados y de conformidad con las disposiciones aplicables, la información de calidad necesaria para contribuir a la consecución de los objetivos y la gestión financiera (CJF, 22 de diciembre de 2020, art. 5).

Finalmente, el último componente, el de Supervisión, incide en verificar y evaluar la calidad del desempeño de las operaciones. Es muy preciso en señalar la importancia de atender oportunamente las deficiencias u omisiones identificadas tanto en las auditorías como en otras revisiones y apoya, mediante la revisión de la pertinencia y suficiencia de los controles establecidos, en la efectividad del control interno. Contempla dos principios, que son: 1) Establecer actividades para la adecuada supervisión del Control Interno y la evaluación de sus resultados, y 2) Corregir oportunamente las deficiencias de Control Interno detectadas (CJF, 22 de diciembre de 2020, art. 5).

La responsabilidad de la implementación del Control Interno corresponde a cada una de las unidades administrativas, por lo cual, el Acuerdo General en materia de control interno establece que las y los servidores públicos del Consejo tienen a su cargo la participación, control, inspección y el cumplimiento de las disposiciones contenidas en dicho Acuerdo y que a la Unidad de Control Interno, dependiente de la Contraloría, le corresponde coordinar la promoción, evaluación y fortalecimiento del control interno para el buen funcionamiento institucional y promover su mejora continua.

Auditoría

Al interior del Consejo de la Judicatura Federal, esta función se realiza por conducto de la Dirección General de Auditoría adscrita a la Contraloría del Consejo.

Inicia sus actividades con la elaboración del Programa Anual de Control y Auditoría (PACA) mismo que, en términos del artículo 107, fracción IX del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se expide el similar que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo (CJF, 22 de noviembre de 2015) señala que la Contraloría del Consejo de la Judicatura Federal deberá presentarlo al Pleno, en su última sesión del año, por conducto de la Comisión de Administración.

El PACA es el documento que permite integrar de forma homogénea la planeación, programación, elaboración y presentación de las auditorías que se realizarán en el ejercicio fiscal, en ese sentido es un documento rector de las actividades que realiza la Contraloría del Consejo de la Judicatura Federal por conducto de la Dirección General de Auditoría.

El PACA debe contener los tipos de auditoría a practicar por las áreas administrativas, programas y actividades a examinar y los periodos estimados de realización, tal como lo establece el artículo 820 del Acuerdo General que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa del propio Consejo.

Artículo 820. La Contraloría elaborará su Programa Anual de Control y Auditoría que presentará a la Comisión de Administración, para que esta, en su caso, lo someta a la consideración del Pleno, el cual contendrá como mínimo:

- I. Los tipos de auditoría a practicar;
- II. Las áreas administrativas, programas y actividades a examinar; y
- III. Los periodos estimados de realización. (CJF, 2 de enero de 2015, art. 820)

En la conformación del PACA se considera como referencia la Metodología de Administración de Riesgos, que tiene como fundamento el Modelo COSO y el Marco Integrado de Control Interno (MICI), en atención a los trabajos del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) establecido en la LGSNA. El Modelo COSO, el cual también sirve de sustento al MICI, permite a las organizaciones, entre ellos a los entes públicos, “desarrollar y mantener, de una manera eficiente y efectiva, sistemas de control interno que puedan aumentar la probabilidad de cumplimiento de los objetivos de la entidad y adaptarse a los cambios de su entorno operativo y de negocio” (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission [COSO], mayo 2013).

Para la integración del Programa Anual de Control y Auditoría 2021 (CJF, 2021) se analizó la información recopilada por la Dirección General de Auditoría durante el proceso de investigación en diversas fuentes de información estadística y documental, tanto interna como externa, lo que permitió identificar los principales riesgos a los que se enfrentaba el Consejo de la Judicatura Federal para el logro de sus metas y objetivos y, en su caso, las distintas causas que los originaron, por lo cual se integraron auditorías de distinto tipo en el citada Programa Anual.

En la ejecución del PACA se incluyen auditorías de tipo financieras, de obra, operacionales, integrales y de desempeño, y estas se enfocan principalmente a: determinar el apego a la legalidad, verificar el ejercicio de recursos públicos, revisar el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales, promover la implementación de mecanismos de control, orientados a evitar la recurrencia de aspectos observados, comprobar el adecuado registro financiero, contable, presupuestal, programático y económico, de las operaciones realizadas por los ejecutores del gasto, verificar los procesos de planeación, programación, adjudicación, contratación, ejecución y cierre administrativo de instrumentos contractuales, verificar los recursos de un fideicomiso y un fondo, entre otros.

Por medio de las auditorías se contribuye a mitigar los riesgos identificados y al logro de metas y objetivos, en términos de eficacia, eficiencia y economía, en un marco de transparencia y rendición de cuentas.

Derivado de las auditorías, se promueven acciones que deben ser atendidas por las unidades administrativas auditadas, en apego a lo dispuesto en el artículo 819 del Acuerdo General (CJF, 2 de enero de 2015) que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa.

Responsabilidades administrativas

Con relación a las faltas administrativas, adicionalmente a las previstas en la Ley General de Responsabilidad Administrativas (LGRA) en el caso del Poder Judicial de la Federación, se debe contemplar que las y los servidores públicos, pueden incurrir en responsabilidad por las conductas comprendidas en el artículo 110 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF).

Por lo que se refiere al procedimiento de responsabilidades administrativas, en el caso del Poder Judicial de la Federación, además de cumplir con lo previsto en la LGRA, también considera lo dispuesto en el Capítulo V del Título Séptimo de la LOPJF, y cuando se trate de situaciones no previstas en ambas leyes, “se aplicarán los acuerdos generales que correspondan” tal como lo establece el artículo 112 de la LOPJF. Para ello, el Consejo de la Judicatura Federal, emitió el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que establece las disposiciones en materia de responsabilidades administrativas, situación patrimonial, control y rendición de cuentas, que se publicó en

el *Diario Oficial de la Federación* (CJF, 7 de diciembre de 2018) y que tiene por objeto, como lo señala en el artículo 1...

[...] establecer los procedimientos para garantizar los principios que rigen el servicio público; para identificar, investigar, determinar y sancionar las responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, observándose en todo momento los principios de legalidad, presunción de inocencia, imparcialidad, objetividad, congruencia, exhaustividad, publicidad, verdad material y respeto a los derechos humanos; que regule el registro y seguimiento de la evolución de su situación patrimonial y las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, conforme a lo dispuesto por el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [...]. (CJF, 7 de diciembre de 2018, art.1).

Tal como lo reconoce el Acuerdo General antes citado, en su considerando Noveno, el Consejo de la Judicatura Federal...

[...] está comprometido con la adopción del nuevo sistema desarrollado en la propia Ley General de Responsabilidades Administrativas, por lo que no debe obviarse que dicho ordenamiento reconoce la competencia del Consejo para regirse por su normatividad aplicable, en específico la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y los Acuerdos Generales del Pleno, por lo que en su diseño normativo debe apegarse a lo dispuesto por el ordenamiento legal orgánico, y, en su caso, adoptar armónica y referencialmente disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. (CJF, 7 de diciembre de 2018).

El procedimiento de responsabilidades administrativas en el Poder Judicial de la Federación tiene ciertas bases que se deben cumplir, mismas que están previstas en el artículo 112 de la LOPJF, entre las que destacan que:

- 1) Todas las investigaciones y procedimientos se seguirán con respeto a la presunción de inocencia y garantizarán el derecho de audiencia a las personas

involucradas. La perspectiva de género será transversal desde la investigación y hasta la resolución final de los asuntos, buscando que los procesos estén dotados de una dimensión restaurativa.

- 2) Las investigaciones iniciarán, entre otras, derivadas de los procedimientos de auditoría, vigilancia o supervisión interna, incluidas en este concepto enunciativamente las visitas ordinarias y extraordinarias, el seguimiento a la evolución en la situación patrimonial y las visitas de inspección y auditorías en sentido estricto.
- 3) Corresponderá a la Unidad General de Investigación de Responsabilidades Administrativas fungir como autoridad investigadora en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- 4) Por regla general, corresponderá a las Contralorías del Poder Judicial de la Federación fungir como autoridades substanciadoras en los procedimientos disciplinarios.
- 5) Tratándose de servidoras y servidores públicos que realicen funciones jurisdiccionales en órganos distintos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, será la Secretaría Ejecutiva de Disciplina.
- 6) El Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, será autoridad resolutora tratándose de faltas graves de las y los magistrados de circuito y jueces de distrito, cuando las sanciones aplicables sean las de destitución o inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.
- 7) La Comisión de Disciplina es autoridad resolutora en los casos referentes a personal de naturaleza jurisdiccional no comprendidos en el punto anterior.
- 8) La Contraloría es la autoridad resolutora para los supuestos restantes (LOPJE, 2024, art. 112).

Como se aprecia, se distribuye la competencia en atención a la adscripción de la persona servidora pública, nivel jerárquico y tipo de falta administrativa.

Tal como se mencionó, el Consejo de la Judicatura Federal cuenta con el Acuerdo General respectivo para la investigación, sustanciación y resolución de faltas administrativas (CJE, 7 de diciembre de 2018). En su artículo 118 se establecen que:

La investigación se seguirá forzosamente por el hecho o hechos que se señalen en el inicio de esta, si durante la indagatoria se advierten otros hechos probablemente constitutivos de responsabilidad, podrán ser objeto de investigación separada (CJF, 7 de diciembre de 2018, art. 118)

Y se establece que la autoridad investigadora, ya sea la Secretaría Ejecutiva de Disciplina, para Órganos Jurisdiccionales, o la Unidad General de Responsabilidades Administrativas, para los demás casos, deben informar al Consejero Presidente del Consejo y a la Comisión de Vigilancia sobre las investigaciones que hayan ordenado respectivamente.

A su vez, con fundamento en el artículo 121 de dicho Acuerdo General en materia de responsabilidades administrativas “la investigación debe expresar las circunstancias que la motivaron y que la indagatoria no podrá extenderse a hechos distintos de los señalados en el propio acuerdo, salvo que se encuentren relacionados de manera directa o conexas” (CJF, 7 de diciembre de 2018, art. 121).

Para los procedimientos de responsabilidades del Poder Judicial de la Federación, se contempla en el artículo 116 de la LOPJF, la caducidad de la instancia. Esta situación se configura si se deja de actuar por más de seis meses sin causa justificada, la cual se decretará a solicitud del presunto responsable.

Una vez concluida la etapa de alegatos, el Acuerdo General en materia de responsabilidades administrativas regula en el artículo 150 que, la autoridad sustanciadora turne el asunto al Consejero que por turno corresponda, para que formule el proyecto de resolución, mismo que será sometido a consideración del Pleno o la Comisión de Disciplina, según sea el caso (CJF, 7 de diciembre de 2018, art. 150).

Para el caso de los procedimientos instaurados por la Contraloría del Consejo de la Judicatura Federal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 151 del Acuerdo General, la persona titular de la Dirección General de Substanciación, Registro y Seguimiento de la Evolución Patrimonial tiene que emitir, dentro de los treinta días hábiles siguientes a la conclusión del término para formular alegatos, un proyecto de resolución con aprobación del titular de la Contraloría del Consejo de la Judicatura Federal, en el que proponga el sentido de la resolución a la autoridad resolutoria (CJF, 7 de diciembre de 2018, art. 151).

El Acuerdo General en materia de responsabilidades administrativas, contempla consideraciones adicionales que se deben cumplir, una de ellas es la prevista en el artículo

155, se refiere a la posibilidad de que el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal o la Comisión de Disciplina instruya a la autoridad substanciadora la reposición del procedimiento en los casos que se considere la existencia de una afectación a la defensa del presunto responsable o que aún falten por desahogarse pruebas ofrecidas. En estos casos, se debe notificar personalmente al presunto responsable y, cuando sea conducente, al quejoso o denunciante (CJF, 7 de diciembre de 2018, art. 155).

En los procedimientos tramitados por la Contraloría del Consejo de la Judicatura Federal, a través de la Dirección General de Substanciación, Registro y Seguimiento de la Evolución Patrimonial, cuando las sanciones aplicables sean las de destitución o inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, se debe someter el proyecto de resolución a la aprobación de la Comisión de Disciplina. En caso de que dicha Comisión de Disciplina determine que no son aplicables las sanciones de destitución o inhabilitación temporal, devolverá el asunto al titular de la Contraloría del Consejo de la Judicatura Federal para que esta determine lo conducente.

Como se puede apreciar, en el caso del Consejo de la Judicatura Federal, se encuentran claramente delimitada las autoridades investigadoras, que son la Unidad General de Investigación de Responsabilidades Administrativas y la Secretaría Ejecutiva de Disciplina; las instancias substanciadoras, conformadas por la Secretaría Ejecutiva de Disciplina y la Contraloría del Consejo de la Judicatura Federal, siendo esta última designada por conducto de la Dirección General de Substanciación, Registro y Seguimiento de la Evolución Patrimonial. Las resolutoras son el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, la Comisión de Disciplina y Contraloría del Consejo de la Judicatura Federal.

En el Acuerdo General en materia de responsabilidades administrativas, se encuentra prevista, en el artículo 184, la posibilidad de promover, substanciar y resolver el procedimiento de responsabilidad por medio del Sistema de Justicia en Línea o bien por la vía tradicional (CJF, 7 de diciembre de 2018). Esta situación se determina a elección del presunto infractor. En el Sistema de Justicia en Línea se integra el expediente electrónico garantizando su seguridad, inalterabilidad, autenticidad, integridad y durabilidad, conforme lo establece el artículo 185 (CJF, 7 de diciembre de 2018).

En el mismo Acuerdo General se regulan también las Declaraciones de Situación Patrimonial y de Intereses, los cuales son acorde con lo previsto en la LGRA y el Acuerdo emitido por el SNA en esta materia.

De acuerdo con la LGRA, se cuenta con el Registro de Servidores Públicos y Particulares Sancionados, mismo que se encuentra contemplado en los artículos 20 y 21 del Acuerdo General en materia de responsabilidades administrativas, para tal efecto, dispone que, en el aviso de inscripción se debe señalar lo siguiente:

1) Nombre completo de la persona sancionada 2) Número de expediente personal del servidor público o del historial del particular; 3) Puesto, en su caso; 4) Adscripción, en su caso; 5) Fecha de resolución y de notificación; 6) Número de expediente en el que se emite; 7) Autoridad resolutora; 8) Irregularidad o conducta imputada; 9) Sanción impuesta; 10) Monto de las sanciones de carácter económico; y 11) Duración de los efectos de la sanción impuesta y, en su caso, fecha de inicio y conclusión. (CJF, 7 de diciembre de 2018, arts. 20-21)

Plan de Desarrollo Institucional 2025-2026

En el Plan de Desarrollo Institucional 2025-2027 del Consejo de la Judicatura Federal se contempla, en uno de sus enfoques, la consolidación del combate a la corrupción y establece como su objetivo estratégico combatirla “mediante la aplicación integral del Sistema Nacional Anticorrupción, la mejora del procedimiento de responsabilidades administrativas, la sistematización de medidas anticorrupción y la emisión de un nuevo Código de Ética, con la finalidad de prevenir y erradicar conductas indebidas dentro del CJF” (CJF, 2025).

Para ello han quedado establecidas las sublíneas siguientes: 1) Aplicación integral del Sistema Nacional Anticorrupción en el Poder Judicial de la Federación, 2) Renovación y fortalecimiento del procedimiento de responsabilidades administrativas, 3) Implementación de medidas anticorrupción para su prevención e impacto en el quehacer institucional, y 4) Emisión del nuevo Código de Ética del Poder Judicial de la Federación.

Con ello, el Consejo de la Judicatura busca actualizar su andamiaje institucional, comprometiéndose a adoptar las estrategias que se plantean en el marco de Sistema Nacional Anticorrupción, para con ello fomentar el actuar ético y responsable de los servidores públicos, así como prevenir, detectar y en su caso sancionar actuaciones que constituyan faltas administrativas o hechos de corrupción.

Conclusiones

Como se puede apreciar, el Consejo de la Judicatura Federal, en apego a la reforma Constitucional en materia de combate a la corrupción, así como a las Leyes Generales de Responsabilidad Administrativa y del Sistema Anticorrupción y la propia Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ha emitido Acuerdos Generales para implementar los mecanismos que permiten dar cumplimiento a lo ordenado en las normas jurídicas anteriores.

En la ejecución del Plan de Desarrollo Institucional vigente, el Consejo de la Judicatura Federal reconoce la importancia de fortalecer el combate a la corrupción y medidas que promuevan la integridad, como es el caso del nuevo Código de Ética del Poder Judicial de la Federación.

Estas acciones requieren de la revisión, reformas y, en su caso, emisión de normatividad al interior del Consejo de la Judicatura Federal, con lo cual se dispondrá de un espacio de reflexión para implementar estrategias y acciones que permitan coadyuvar a fortalecer los principios de legalidad, honradez, transparencia, integridad, rendición de cuentas y combate a la corrupción que caracterizan al Poder Judicial de la Federación.

Implementar una Comisión Anticorrupción, que adopte e implemente la Política Nacional Anticorrupción aprobada por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, fortalecer los esquemas de quejas y denuncias, entre otras acciones que contempla el Plan de Desarrollo Institucional, permitirá robustecer los principios ya mencionados, así como mejorar el desempeño institucional y la confianza ciudadana en el Poder Judicial de la Federación.

Referencias

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (mayo 2015). Internal Control – Integrated Framework. Estados Unidos de América, mayo de 2015 www.coso.org/_files/ugd/3059fc_1df7d5dd58074006bce8fdf621a942cf.pdf

Consejo de la Judicatura Federal. (22 de noviembre de 2015). Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se expide el similar que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo; y reforma y deroga diversas disposiciones

- de otros acuerdos generales. *Diario Oficial de la Federación*. https://apps.cjf.gob.mx/normativa/Recursos/2015-40-2-AC_V72.PDF
- Consejo de la Judicatura Federal (2 de enero de 2015). Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa del propio Consejo. *Diario Oficial de la Federación*. https://escuelajudicial.cjf.gob.mx/concursos/2021/Marzo/PrimerConcursoAdministradores/Documentos/Acuerdo_General_que_establece_las_disposiciones_en_materia_de_actividad_administrativa_del_propio_Consejo.pdf
- Consejo de la Judicatura Federal (7 de diciembre de 2018). Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que establece las disposiciones en materia de responsabilidades administrativas, situación patrimonial, control y rendición de cuentas. *Diario Oficial de la Federación*, 7 de diciembre de 2018. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5546057&fecha=07/12/2018#gsc.tab=0
- Consejo de la Judicatura Federal (22 de diciembre de 2020) Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que establece el Sistema de Control Interno Institucional del propio Consejo. *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608469&fecha=22/12/2020#gsc.tab=0
- Consejo de la Judicatura Federal (2021). Programa Anual de Control y Auditoría. Contraloría del Poder Judicial de la Federación, Dirección General de Auditoría. <https://www.cjf.gob.mx/Transparencia/resources/hrt/A70/FXXIV/2022/C25/PACA%202021.pdf>
- Consejo de la Judicatura Federal. (2025). Plan de Desarrollo Institucional 2025-2027. <https://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2025/pdf/planDesarrolloInstitucional2025-2026.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. (2024). Última reforma publicada DOF 22-05-2024. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Ley General de Responsabilidades Administrativas [LGRA]. (2022). Última reforma publicada en el DOF 27-12-2022. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción [LGSNA]. Última reforma publicada DOF 20-05-2021. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA_200521.pdf
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación [LOPJF]. (2024). Última reforma publicada DOF 26-01-2024. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOPJF.pdf>
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. (15 de octubre de 2021). Conformación de la estructura operativa y armonización legislativa de los Sistemas Locales

Anticorrupción. https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2021/10/Avance_Estructura_Operativa_SLA-15Oct2021.pdf

Senado de la República LXIII Legislatura. (2017). *Gaceta del Senado. Segundo Año de Ejercicio. Segundo Periodo Ordinario, 90(I)*. <https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/2/2017-02-28-1/assets/documentos/gaceta1.pdf>

Modelo de fiscalización en un órgano constitucionalmente autónomo. Una propuesta para su reflexión

Arturo Serrano Meneses

SUMARIO: Fiscalizar en el marco de la Fiscalía General de la República • Prevenir: opción y decisión. Construcción de los instrumentos de fiscalización desde la perspectiva de la prevención • Identificar para evaluar: El desarrollo de las auditorías, su programación, el tablero de control y el sistema de control y seguimiento • Objetividad de los resultados obtenidos: elemento fundamental • Hallazgos y sus consecuencias: las decisiones adoptadas, el seguimiento y la orientación con acompañamiento • Construcción de propuestas. Conclusiones desde la base de la prospectiva institucional.

Fiscalizar en el marco de la Fiscalía General de la República

El ejercicio de la fiscalización es evidencia del Estado de derecho, especialmente de la convivencia democrática de la sociedad.

El segundo párrafo del artículo 79 de nuestra Carta Magna, que a la letra dice: “la función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad” (CPEUM, 2024, art. 79) resulta paradigmático cuando se confronta con el artículo 2 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF)¹ porque infiere el reconocimiento de que esta actividad se desarrolla y al mismo tiempo constituye una garantía de los procesos y de la vida democrática de las instituciones públicas de nuestro país.

¹ El artículo 2, de la LFRCF enuncia con claridad la función de fiscalización de la Cuenta Pública, destacando la gestión financiera, la deuda pública, la revisión del manejo, custodia y aplicación de los recursos federales sin dejar de considerar la información financiera presupuestaria, patrimonial, contable y patrimonial de las entidades fiscalizadas. Se recomienda la revisión y puntual lectura de este artículo.

La legalidad supedita el poder público al orden jurídico. La definitividad, es garantía del respeto a la utilización y conclusión de etapas normativas; la imparcialidad es reconocimiento de objetividad y equidad, y la confiabilidad, como certeza en el quehacer del servicio público, son los pilares de un modelo de vida sustentado en los valores y principios más básicos de la democracia.

Si bien la democracia no es tema de este ensayo, baste decir que, sin la sujeción a la norma, sin la garantía para el pleno ejercicio de los derechos a través de las instancias correspondientes, sin la objetividad, la equidad y la certidumbre en el quehacer público, podríamos hablar de cualquier cosa menos de democracia.

Lo que quiero dejar claro es que no puede haber fiscalización si no hay democracia.

La fiscalización es un ejercicio que se realiza en ámbitos donde la democracia es una forma de vida, y al mismo tiempo es parte de los elementos que garantizan la vigencia de la convivencia democrática.

Este ha sido el criterio con el que hemos actuado en el Órgano Interno de Control (OIC) de la Fiscalía General de la República (FGR) órgano autónomo surgido de un amplio proceso democrático. La FGR es la respuesta institucional a una expresión social sólidamente manifestada, que además adoptó el modelo del Sistema Nacional de Seguridad Pública que, por cierto, en su articulación, da origen al Sistema Nacional de Fiscalización (SNF).

Es importante destacar que son las demandas sociales las que han dado origen a la creación y desarrollo de los órganos constitucionalmente autónomos. En el caso de la FGR, las exigencias en torno a una justicia pronta y expedita se tradujeron institucionalmente en una serie de reformas constitucionales y legales. Como parte de estas reformas, está la efectuada al artículo 102-A, el 29 de enero del 2016, que estableció que “el Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio” (CPEUM, 2024, art. 102-A).

Amerita reconocer la presencia y participación ciudadana como una expresión de la salud democrática, que ha conllevado a la creación de instituciones especializadas, con capacidad de respuesta y resolución ágil dentro del entramado gubernamental. Estos entes públicos, constitucionalmente reconocidos, responden a una realidad en la que los tramos burocráticos suelen presentar retrasos, opacidades e incluso desaliento respecto de la respuesta del Estado a situaciones socialmente demandadas.

Entonces, estos órganos constitucionales, cuyo objetivo primordial es la atención de las demandas sociales, están constituidos con una perspectiva temporal, es decir, que

su estructura organizacional está diseñada para evitar una mala operación o desviaciones generadas por las coyunturas electorales en nuestra vida cívica. Alejarlos de las eventualidades partidistas, les otorga una mayor fortaleza en el cumplimiento de sus objetivos. A mi juicio, esta es la mayor fortaleza de su carácter autónomo.

Con esta misma lógica, el Constituyente ha tenido la certeza de que las auditorías practicadas a las instituciones del Estado deban ser llevadas a cabo por órganos con capacidad técnica y soporte normativo que les permita ser garantes al fiscalizar la aplicación y administración de recursos públicos, conforme a las leyes y los reglamentos correspondientes, y bajo criterios específicos, otorguen certidumbre y beneficio a la sociedad.

Por lo anterior, el quinto párrafo de la fracción III del artículo 109 constitucional establece la obligación de que todas las instituciones del Estado cuenten con órganos interno de control “con las facultades que determine la ley para [...] revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales [...]” (CPEUM, 2024, art. 109, fr. III).

Una entidad constitucionalmente autónoma requiere de un OIC capaz de apalancar su desempeño sobre decisiones técnicas, administrativas y orgánicas para que la sociedad tenga la certeza de la estricta aplicación de recursos, programas y esfuerzos institucionales que conlleven al cumplimiento del objeto para el que fue creada y cuyo propósito es el beneficio y desarrollo de la sociedad; además, que cuenta con una tutela institucional sólida y confiable.

Ante la sociedad no podemos retrasar ni posponer respuestas. La atención a las personas es donde la autonomía técnica y de gestión del OIC adquiere su dimensión más relevante. Solo con autonomía podemos actuar con suficiencia orgánica en nuestro rol de intermediación social, y es ahí donde nuestra materia de trabajo requiere del desarrollo de actividades propias de la fiscalización. Olvidar esta dimensión social en nuestro esfuerzo cotidiano, reduce sensiblemente el valor de las revisiones y las auditorías practicadas a las unidades responsables.

La autonomía es la palanca que nos permite alinear la comprensión y el dominio de los instrumentos normativos, de las políticas administrativas, de los procedimientos y los marcos éticos y de conducta, con los principios y valores de nuestra institución. Su desarrollo requiere del ejercicio permanente del diálogo, del intercambio de experiencias, buenas prácticas y construcción de consensos para lograr un desempeño apegado al cumplimiento de nuestro objetivo como organismo autónomo, y todo lo anterior se manifiesta, de manera permanente, en la estrategia de fiscalización que la FGR lleva a cabo.

Prevenir: una opción y decisión. Construcción de los instrumentos de fiscalización desde la perspectiva de la prevención

Como resultado de un amplio proceso de revisión normativa y de acuerdos institucionales, surgió el diseño y el perfil del organismo responsable del Ministerio Público Federal y de su Órgano Interno de Control.

El 14 de diciembre de 2018 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (LOFGR) concretando con ello la reforma constitucional de 2016 en materia del ministerio público federal. Esta ley marca el inicio de una nueva etapa para la procuración de justicia en nuestro país.

Parte fundamental de la LOFGR corresponde al Capítulo VII, titulado: De la Transparencia, Rendición de Cuentas y Acción Ciudadana, conformado por 10 artículos, del 34 al 43, que explicitan la importancia, pertinencia y facultades del OIC como actor y garante de los principios de la vida democrática y parte fundamental de esta nueva institución.

El artículo 34, en su primer párrafo, establece que:

El Órgano Interno de Control es un órgano dotado de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones. Tendrá a su cargo prevenir, corregir, investigar y calificar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas de servidores públicos de la Fiscalía y de particulares vinculados con faltas graves; para sancionar aquellas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia, aplicación de recursos públicos federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada de Asuntos Internos. (LOFGR, 2020, art. 34)

En materia normativa, la LOFGR representó la base para conformar una visión institucional que ofrezca respuestas a la sociedad a través de un organismo público, con perfil específico y nuevo rostro, que inauguró la autonomía constitucional en cuanto a la investigación de los delitos para la procuración de justicia.

El 20 de mayo del 2021, dos años después, se publicó la Ley de la Fiscalía General de la República (LFGR) norma básica y fundamento legal que otorga vida orgánica, estructural y funcional a la FGR.

El Título X se refiere al Órgano Interno de Control, y establece, en el artículo 90, que este:

[...] tendrá a su cargo prevenir, corregir, investigar y calificar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas de las personas servidoras públicas de la Fiscalía General y de las personas particulares vinculadas con faltas graves, así como de los órganos que se encuentren dentro del ámbito de la Fiscalía General; para sancionar aquellas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia, aplicación de recursos públicos federales; así mismo estará obligado a presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada de Asuntos Internos. (LFGR. 2021, art. 90)

Desde mayo de 2019, quedó instalado formalmente el OIC de la Fiscalía General de la República mediante el Acuerdo A/009/19 publicado en el *Diario Oficial de la Federación*. Con su publicación, se refrendó que el OIC tiene “autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones, con funciones para revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales con que opera la Fiscalía General de la República” (Fiscalía General de la República [FGR], 9 de mayo de 2019, Considerando, 7mo. párrafo).

Una nueva instancia de control interno para una nueva procuración de la justicia institucionalizada en un órgano constitucionalmente autónomo requirió de la hechura de un andamiaje normativo, organizacional y tecnológico cuya consistencia le permitiera contar con un marco estructural sobre el cual garantizar y hacer realidad los principios constitucionales de nuestro país en materia de fiscalización.

El siguiente paso representó la asignación y distribución de facultades y atribuciones a las unidades orgánicas que dieron forma institucional al OIC, para conformar el fundamento normativo de las acciones de revisión como garantía de operación de los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad, lo que conllevó a la publicación,

en el DOF, de los Lineamientos Generales del Órgano Interno de Control de la Fiscalía General de la República para la realización de auditorías y revisiones, que permitieron establecer y describir las etapas y fases de las auditorías y revisiones a las unidades administrativas y áreas de la FGR, incluidos sus fideicomisos, mandatos y contratos.

Estos lineamientos regulan las facultades con que cuenta el OIC en materia de fiscalización dentro un órgano con autonomía constitucional toda vez que se ha modificado la relación con las instituciones de control interno, particularmente la Secretaría de la Función Pública (SFP) pasando de la subordinación a la colaboración.

Este nuevo estatus genera retos cuya superación obliga al diseño y desarrollo de medidas normativas y administrativas que, al tiempo de favorecer la agilidad en las respuestas, garantice la debida motivación y fundamentación de las acciones que deban emprenderse.

Realizar las auditorías de manera programada propicia que, durante el proceso de su preparación, los participantes conozcan de manera anticipada las unidades administrativas, áreas, programas y actividades a examinar, así como determinar los periodos estimados en que las auditorías se llevarán a cabo, lo que contribuye a eficientar el trabajo por desarrollar. Esto constituye un elemento central de la autonomía de gestión y que, certamente, ha quedado puntualmente establecido en los lineamientos arriba mencionados.

Asimismo, la programación de las auditorías fortalece los procesos de acompañamiento que garantizan la comunicación de doble vía como mecanismo para prevenir tanto la realización como la reincidencia de irregularidades que afectan al cumplimiento de los objetivos institucionales a partir de la identificación de la causa raíz que las motiva.

Hacer de la fiscalización un proceso funcional, exitoso e íntegro, requiere de la definición de al menos cuatro etapas claramente definidas y sólidamente articuladas; estas son: la planeación, la ejecución, la generación de resultados y el seguimiento permanente. Estas etapas constituyen un sistema de trabajo que se ha fortalecido con la incorporación y uso de tecnologías de información y comunicación, acción que se logró con la puntual colaboración institucional de la Comisión Federal de Electricidad, formalizada mediante convenio celebrado el 17 de febrero de 2022, y que tuvo por objetivo establecer los mecanismos de apoyo, colaboración y asistencia técnica para la implementación del Sistema de Administración de Auditorías, que describe las actividades específicas de cada etapa, el cronograma de plazos programados y reales, la designación de responsables y supervisores, así como la emisión de observaciones o comentarios.

Este esfuerzo se suma al interés por hacer de la mejora y la innovación de los mecanismos de control interno, un impulso para que la FGR se consolide como una entidad de vanguardia en cuanto a sus procesos administrativos, presupuestales, tecnológicos, financieros y contables, teniendo siempre presente abatir los riesgos que dan origen a la corrupción.

La coordinación con las diversas áreas de la FGR ha sido de vital importancia para promover la renovación y modernización de sus procesos. A partir de su amplia y comprometida disposición, se ha logrado dar cumplimiento a los programas de auditoría, determinándose observaciones, hallazgos, recomendaciones y sugerencias, buscando siempre identificar la causa raíz que las provoca, permitiendo así determinar o fortalecer los mecanismos de control destinados a prevenir las deficiencias observadas.

En la FGR se ha refrendado el compromiso para actuar de manera preventiva, y con ello, coadyuvar al cumplimiento de los principios de economía, eficacia, eficiencia, transparencia, honestidad y apego a la normativa aplicable en el ejercicio de los recursos públicos. Hemos brindado a las unidades auditadas, en todo momento, asesoría y acompañamiento para la atención de las observaciones y recomendaciones, además de lograr la recuperación de recursos por concepto de falta de comprobación, cargas financieras y penas convencionales.

Al igual que los sistemas digitales basados en tecnologías de la información representan un activo fundamental, el capital humano es la fortaleza y garantía para que la perspectiva de prevención cumpla con su objetivo. El acompañamiento, participación e intervención de todas las personas involucradas, ha fortalecido con éxito los procesos en materia de adquisiciones nacionales e internacionales, así como la conducción de los Órganos Colegiados.

Innovar la metodología del desarrollo de los procesos de auditoría, actualizándolos, simplificando, reforzando e implementado modelos más acordes a las circunstancias que se presentan, permite cumplir con las auditorías y revisiones utilizando incluso tecnologías de la información y medios de comunicación remotos, permitiendo que se cumplan los programas de auditoría correspondientes, sin que dicha programación se convierta en una camisa de fuerza que provoque el inmovilismo ante eventualidades como las surgidas en torno a la pandemia mundial que se vivió en nuestro país en los años 2020, 2021 y 2022.

El equilibrio entre responsabilidades y capital humano ha colocado al OIC en una relación de 80-20 en donde el 80 por ciento tiene la encomienda de fiscalizar a más de 100 unidades administrativas, mientras que el 20 por ciento restante está enfocado a la:

- i) Evaluación de cumplimiento de objetivos
- ii) Intervención y Asesoría a los Órganos Colegiados
- iii) Seguimiento de auditorías
- iv) Investigación
- v) Acompañamiento de procesos licitatorios
- vi) Transparencia y
- vii) Elaboración de Informes sobre la gestión de la Unidad de auditoría interna

Buscar en todo momento garantizar el sentido social de la fiscalización, deja en claro la necesidad permanente por optimizar y mejorar los procesos para la ejecución de las auditorías, lo que conlleva a la revisión y actualización permanente del marco normativo, acción que se materializa en la elaboración de manuales de organización y procedimientos claros y específicos, apegados a las Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización y a las Normas Internacionales de Auditoría.² Impulsar una reestructuración organizacional que permita mejorar y especializar los trabajos de cada etapa -planificación, ejecución, integración de informes y seguimiento de observaciones-acciones- también es vital para lograr una correcta y adecuada gestión de los recursos en los programas administrativos de la FGR, además de continuar con la identificación de áreas de oportunidad tanto en la propia FGR como en el Instituto Nacional de Ciencias Penales.

² Las Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización, se pueden consultar en la página de Gobierno de México – Secretaría de la Función Pública, donde aunado a su explicación están disponibles para su descarga los archivos correspondientes. Para el caso de las Normas Internacionales de Auditoría, NIA, estas son emitidas por la Federación Internacional de Contadores, IFAC.

Identificar para evaluar: El desarrollo de las auditorías, su programación, el tablero de control y el sistema de control y seguimiento

La fiscalización es un proceso de evaluación que permite el diseño y establecimiento de medidas y acciones de mejora continua. Evaluar se convierte entonces en una tarea que requiere de la definición de parámetros que permitan la confrontación de lo esperado con lo realizado, de las formas y de los procedimientos empleados para llevarlo a cabo y su debido apego a la norma, que además cumplan con ser transparentes y públicos y se apeguen con los requerimientos que deben atender otros factores cuyo impacto no puede ser obviado sino explicitado.

Hacerlo desde la posición de un órgano constitucionalmente autónomo ha sido un reto cuya superación ha requerido del establecimiento de los contenidos normativos para soportar el quehacer cotidiano en materia de fiscalización.

Fiscalizar en nuestro contexto institucional puede entenderse desde tres puntos de atención: como análisis, como interpretación y como síntesis de la realidad en que se desarrollan y funcionan las unidades administrativas de la FGR.

La fiscalización que llevamos a cabo constituye un diálogo permanente cuya intensidad se modifica de acuerdo a criterios de planeación y seguimiento sin que, en ningún momento, se interrumpa por completo.

La taxonomía que nos hemos propuesto para el proceso de fiscalización pasa por cuatro etapas que se visualizan como un continuo, donde la certidumbre y la confianza constituyen elementos permanentes y transversales.

Las etapas, como ya se ha señalado, son la planeación, ejecución, resultados y seguimiento, y cada una de ellas se lleva a cabo con elementos de todas; es decir, resulta importante resaltar que, en todos los casos, la planeación se realiza con elementos de las revisiones ejecutadas, con los resultados que han arrojado y de los elementos del seguimiento emprendido. La etapa de la ejecución tiene como soporte la planeación y se enfoca en aquellas áreas o materias que hubieran formado parte de los resultados y el seguimiento; y sucede por igual en las dos últimas etapas.

La fiscalización en tanto análisis de la realidad se identifica con elementos de medición, de cuantificación de los procesos auditables, de alcance y de logros. Se trata de una estandarización orientada a la eficiencia, a la eficacia y la economía, por lo tanto,

solo consideran confiables los datos e indicadores que pueden interpretarse y traducirse objetivamente.

Evaluar implica necesariamente la emisión de un juicio por parte de quien evalúa.

Una tarea pendiente es la de identificar y promover en las unidades ejecutoras del gasto, personas servidoras públicas que constituyan la piedra angular sobre la cual se debe garantizar la integridad en el diseño, el desarrollo y la conclusión de las actividades previstas para el cumplimiento de sus objetivos.

La ubicación de estos liderazgos no solo debe ser una labor de observación e identificación, sino que debe formar parte de una política premeditada que permita a toda la estructura institucional la conformación de plataformas de promoción y garantía del comportamiento ético.

En este sentido, la labor de fiscalización debe tener un componente formativo mediante el cual se fortalezca a las personas servidoras públicas que tengan a su cargo liderar el comportamiento integral del capital humano de la institución.

Dicho componente formativo está sustentado sobre dos pilares fundamentales. Por un lado, el conocimiento técnico especializado del área en que se desarrollan los liderazgos y por el otro, el dominio y fortalecimiento de conductas éticas e íntegras apegadas estrictamente a la norma.

Es cierto que esta propuesta conlleva a incrementar la carga de trabajo para esos liderazgos; sin embargo, también es cierto que sus efectos sobre la eficacia y eficiencia de la operación de las áreas, tendría un impacto importante sobre los logros y la aplicación racional y puntual no solo del ejercicio del gasto público, sino incluso de la mecánica que se lleva a cabo para la consecución de las metas programadas.

Las decisiones que se tomen de la fiscalización, entendida como proceso evaluatorio, deben hacerse a partir de la información que se contrasta con las expectativas. Esto conlleva, de manera expresa, al establecimiento predeterminado de los qué y los cómo a los que la fiscalización debe atender en el desarrollo de las auditorías que se lleven a cabo.

Hacerlo así incrementa las posibilidades de que sus resultados sean parte de un proceso virtuoso en el que se consolide lo adecuado y se mejore lo que adolece. Es decir, la fiscalización como proceso de evaluación tiene una incidencia en la consolidación de los procedimientos y procesos cuya aplicación se realiza con apego a la norma y en atención a los objetivos y metas planteados, al tiempo de permitir identificar aquellos que requieren de mejoras para cumplir adecuadamente con su propósito.

Igualmente requiere del acuerdo del evaluador/fiscalizador en la aplicación de mecanismos cuya eficacia se encuentre probada en escenarios que contengan los elementos básicos que van a encontrarse en las acciones que vaya a emprender el ente auditado.

Esta evaluación es, por tanto, un proceso en el que la información recabada solo adquiere sentido en la medida en que puede ser contrastada con estándares predeterminados, sean de naturaleza cotidiana o de resultados o metas, y dicha contrastación se lleve a cabo a través de un proceso reflexivo que otorgue a la singularidad del ente auditado el mayor número de elementos posible que permitan realizar una evaluación normativa con elevados grados de objetividad.

Objetividad de los resultados obtenidos: elemento fundamental

Hemos llegado a un elemento que resulta fundamental en todo proceso de evaluación: la objetividad de los resultados obtenidos.

En base en la experiencia del OIC de la FGR, la fiscalización presenta dos momentos fundamentales: la *evaluación normativa*, que se realiza durante la aplicación de los instrumentos y las herramientas de identificación y recolección de información, que corresponde básicamente al momento de la realización de las auditorías, y el otro momento vital corresponde a la *evaluación reflexiva* se lleva a cabo como práctica de gabinete y permite contrastar los hallazgos con las expectativas. Le llamo evaluación reflexiva porque estoy convencido que es necesario someter las evidencias al tamiz de los contextos, del entorno, de las condiciones de desarrollo cotidiano como proceso de comprensión y nunca de justificación.

Considero igualmente que, con esta práctica, los resultados finales de la fiscalización adquieren mayores niveles de objetividad, y en consecuencia, las medidas que de ellos se derivan cuentan con un sólido soporte para emprender acciones de mejora que eventualmente se traducen en control y sanción con mayor posibilidad de incidencia real en los procesos cotidianos de las unidades responsables.

La pertinencia resulta ser uno de los principios fundamentales de nuestro modelo de fiscalización. Se trata de responder a la pregunta ¿qué evaluar?, como inicio de un proceso de programación que nos coloque en la ruta de atención oportuna y acompañamiento

de las actividades desarrolladas por las áreas sensibles y prioritarias, tanto por lo que hace al ejercicio del gasto como por la relevancia normativa que tienen.

En tal virtud, el ejercicio de programación responde a un criterio de trabajo que podría sintetizarse afirmando que la fiscalización en el OIC de la FGR constituye un componente fundamental de los propios procesos, las actividades, el comportamiento y la aplicación de la normatividad de las áreas a auditar.

Visualizamos nuestra participación como parte de la cotidianidad de las unidades fiscalizadas en el entendido de que los hallazgos y la información que resulte permitirá construir las decisiones más adecuadas en los procesos de mejora de las unidades responsables.

Desde esta perspectiva, existen mayores oportunidades de construir un modelo de fiscalización que sea el origen de procesos coherentes y lógicos entre lo que puede y lo que debe esperarse de las auditorías. La actualización permanente de las metodologías y el uso de las herramientas adecuadas es también el resultado del emprendimiento de procesos de fiscalización desde la perspectiva de formar parte de lo que se fiscaliza. Colocarnos en el propio horizonte de la cotidianidad de las unidades ejecutoras es una manera adecuada de encarar el compromiso que la fiscalización debe tener con las instituciones y las unidades que las integran.

La fiscalización no puede olvidarse de la perspectiva sancionadora, pero la imposición de sanciones debe ser el resultado de la acción evaluadora y nunca su postura de origen.

En el discernimiento de la realidad, la fiscalización tiene la responsabilidad de recuperar evidencias desde la perspectiva de su contexto, desde el entendimiento de que acercarse a la operación cotidiana es parte de un proceso de acompañamiento de cara a mejorar permanentemente la operación de las unidades ejecutoras del gasto.

Esta cercanía permite superar visiones que ponían énfasis en aspectos puntuales sin considerar una visión que abarcara en su conjunto los procesos y la ejecución de los programas. Visiones integradoras que amplían la comprensión fiscalizadora al tiempo de permitir una identificación de evidencias cuya pertinencia será, como se ha señalado, elemento fundamental del sentido de relevancia en la aplicación de herramientas y técnicas propias del proceso como las auditorías, las revisiones, el control y la inspección.

En este contexto, evaluar con propósito de mejorar requiere que en todo momento la actuación del evaluador se someta a principios éticos y normativos cuya vigencia constituye la mejor garantía del proceso de fiscalización.

En todo caso, lo que debe buscarse con la aplicación de dichos principios es un elemento básico de todo el quehacer público, la consistencia como fundamento de certeza. La certidumbre que debe primar en todos los hechos de revisión y auditoría se garantiza en la medida en que la integridad de quienes tienen a su cargo estas actividades cuenta con un sólido fundamento y una práctica ejemplar.

La estrategia que ha propuesto la FGR tiene que ver con avanzar de manera sólida en la construcción de un marco normativo propio para dar certidumbre a nuestras acciones de fiscalización.

Nuestra condición de ente autónomo nos coloca en la lógica de emprender las regulaciones que nos permitan ejercer actos de fiscalización de manera fundada.

La motivación, condición indispensable de nuestros actos, pasa por el establecimiento de una programación anual cuyo eje gravita entre el seguimiento de las medidas señaladas con anterioridad y el ejercicio de nuevos procesos de fiscalización sobre análisis y evaluaciones previas tendientes a identificar la calidad del trabajo que realizan todas las unidades ejecutoras del gasto.

El hallazgo de indicios derivados de las acciones de fiscalización debe ser el resultado de escrupulosas labores de evaluación diseñadas sobre la base de buenas prácticas como de criterios puntuales de programación y predeterminación de estándares que constituyan guías en la certeza y solidez de los resultados obtenidos en campo a través del acompañamiento institucional y permanente.

Se trata de ganar confianza como resultado de la actividad programada, conocida y estructuralmente normalizada al tiempo de dar forma a las más sólidas bases para llevar a cabo tareas de evaluación y en su caso, sanción a las conductas que lo ameriten.

Bajo esta lógica, la fiscalización se convierte en una suerte de equilibrio y equilibrador institucional que coloca de un lado de la balanza la certeza y la confianza y por el otro, la evaluación y la calificación de las evidencias y los hallazgos.

Comparto el hecho de que fiscalizar a través de la práctica de las auditorías requiere de un sustento estandarizado en el diseño, la aplicación y los resultados obtenidos a través de instrumentos cuya relevancia ha sido probada tanto en el escenario internacional como en el espectro nacional. En este sentido, la sistematización que existe en ambos ámbitos es el resultado de una práctica que, como todo fenómeno administrativo, se encuentra inmerso en un proceso permanente de contrastación empírica cuyos resultados se inscriben en una lógica permanente de mejoramiento y fortalecimiento metodológico y procedimental.

Reconocer que existe una plataforma común, estándares y metodologías, de ninguna manera cancela el hecho de que la fiscalización es un hecho único, con sus singularidades y especificidades que lo distinguen de cualquier otra práctica.

Reconocerlo es aceptar que, en el análisis, la revisión y evaluación llevadas a cabo, las particularidades de cada ejercicio constituyen el rasgo característico del procedimiento a auditar.

Dicho con otras palabras, los ejercicios que se abordan desde perspectivas interdisciplinarias, con proyección a mediano y largo plazo, constituyen plataformas que otorgan consistencia y certeza técnica y epistemológica, pero que no atentan ni devienen en camisas de fuerza que limiten el acercamiento profesional y objetivo a cada evento de fiscalización.

La revisión como medición de la realidad, como generación de indicadores e índices cuantitativos cumple un propósito inicial en la determinación de la eficacia de la acción del ente fiscalizado, también es cierto que adolece de la precisión contextual del propio concepto de eficacia. En otras palabras, es necesario abordar las mediciones considerando la naturaleza de los procedimientos y operaciones auditadas pues lo que en algunos contextos se entiende como costo, en otros contextos debe ser entendido como beneficio, sobre todo si se considera que la virtud principal de la auditoría está referida a la satisfacción de las necesidades y demandas sociales y a la responsabilidad que dichas demandas y necesidades tienen las instituciones públicas.

Bajo esta lógica, se trata de tener claro que la visión numérica de los procesos públicos es solo una forma de acercamiento a la cotidianidad de las unidades auditadas y que quedarnos en la recolección de hallazgos de rostro numérico otorga un sesgo a la calificación que se brinde a las mismas.

Por su parte, la revisión de acompañamiento como práctica de fiscalización que se realiza en el momento mismo en que se llevan a cabo de las operaciones y procedimientos auditados –lo que sin duda tendrá beneficios sobre todo a nivel de mejora continua– es igualmente una lógica de apoyo al enriquecimiento de los resultados de la fiscalización que, si bien no puede ser obviada, tampoco constituye la alternativa integral a los procesos de evaluación y auditoría. La auditoría como resultado final de los procesos, como la adición de los datos aportados, es solo una postura cuyos resultados han perdido la oportunidad de incidir en el desarrollo del proceso auditado o la unidad fiscalizada.

Desde esta perspectiva, los fines de la fiscalización son la mejora continua. Conocer, intercambiar y mejorar, a través de un trabajo sistemático, organizado, predeterminado y colaborativo, entre fiscalizado y fiscalizador, de manera multidisciplinaria, al interior de este último.

Hallazgos y sus consecuencias: las decisiones que se derivan de los hallazgos, el seguimiento y la orientación con acompañamiento

Entendida como proceso de investigación, la fiscalización deviene en una investigación aplicada y requiere, junto con las acciones de naturaleza técnica, de la utilización de la metodología de la investigación social. La definición del planteamiento epistemológico en esta postura representa la garantía de éxito en la realización de las auditorías, revisiones y evaluaciones.

A este respecto, como lo ha propuesto el doctor Luis Miguel Martínez Anzures...

...algo que debe quedar muy en claro, es que la gestión de las políticas públicas no se mide solamente en términos de eficiencia y mucho menos en dimensiones tecnológicas, vacías de contenido. El manejo político y la gestión pública [y sin duda la fiscalización] son capacidad de medir los tiempos, de ser sensible a las condiciones en curso y decidir sobre las mejores opciones administrativas, sobre todo cimentada en el deber ser y la actuación ética del servidor público. (Martínez Anzures., 2017, p. 5)

Por lo anterior y coincidiendo con las puntualizaciones que hace el doctor Martínez Anzures, la política no es una ciencia exacta...

Más bien podría describirse como un conjunto de teorías acerca de lo perceptible-creíble, en el ámbito del quehacer humano. Lo anterior sirve, además, para recordar que la compleja organización del Estado nunca podrá estar concluida; que las herramientas modernas de la administración pública son solo el conducto para recoger las aspiraciones y traducirlas en normas de conducta benéfica y equitativa, todo en medio de la lucha contra la simulación y buscando siempre la

rectificación de errores o desatinos para fortalecer una disciplina noble, la administrativa, que desea prevalecer en la explicación del quehacer gubernamental. (Martínez Anzures, 2017, p. 5)

La fiscalización debe permitirnos avanzar con solidez en la construcción de la respuesta a una pregunta fundamental: ¿la corrupción es un síntoma o es la enfermedad misma? Incluso podría plantearse que constituye ambas premisas, según el tiempo y el contexto. Por ello, he señalado que la fiscalización debe ser un proceso permanente, debe formar parte de lo que se fiscaliza, hacerlo de manera programada, es decir, reconocer una premeditación ordenada que resulte funcional en la conformación de diagnósticos administrativos alineados a la identificación de elementos perturbadores del ejercicio normativo, con el propósito de ser actores de la hechura de un modelo de gobierno cada vez más sólido, cada vez más transparente y cada vez más honesto.

Esta propuesta implica necesariamente entender que el fenómeno del Estado y por consiguiente el gubernamental, es un ente que se transforma de manera permanente, y en dicha transformación, la revisión y evaluación del quehacer cotidiano de las unidades responsables, representa la oportunidad de construir instituciones cuya solidez tenga que ver con el cumplimiento normativo en la atención a las demandas sociales.

Que exista la posibilidad de hacerlo, es reconocer que la administración pública es un proceso vivo y en consecuencia su destino está sujeto a la incertidumbre de los procesos en que interviene el ser humano.

En esa lógica entendemos que la fiscalización es un factor que recupera la experiencia de la incertidumbre hecha procedimiento. De ninguna manera se propone dejar de lado ni la norma ni la reflexión ética, lo que planteo es que la posibilidad de avanzar en la construcción de los perfiles institucionales tiene un componente básico en el reconocimiento de que los actores responsables, inmersos en las actividades evaluadas, cuentan con conocimientos, experiencia, valores y principios cuya puesta en operación son también elementos para avanzar en la transformación y consolidación institucional.

No se trata de bajar el estándar de las expectativas democráticas, se trata de reconocer que mientras más elevado se coloque, pareciera que se vuelve más atractivo el beneficio de la corrupción como práctica cotidiana en el comportamiento burocrático.

Las aspiraciones democráticas resultan entonces un elemento de administración del ejercicio del poder que permite incluso la emergencia de nuevas modalidades de

corrupción en la medida en que estas corresponden a la utilización de los espacios que la convivencia menos democrática deja al margen, con las aspiraciones propuestas. La democracia corre así el riesgo de convertirse no solo en un medio de administración del poder, sino en el pretexto cotidiano y colectivo de expresión de las frustraciones colectivas y del aprovechamiento individual o de pequeños grupos de la lógica del beneficio personal como demostración de lo pernicioso de las propias aspiraciones.

En la realización de las auditorías hemos tenido presente que en la identificación de observaciones o hallazgos nos guía la consideración previa. Llevamos a cabo una práctica técnica administrativa, gestionamos herramientas y principios derivados de prácticas nacionales e internacionales exitosas, pero colocamos nuestro compromiso en la dimensión de impacto social y en la vida democrática cada vez que garantizamos que el quehacer cotidiano de las unidades, áreas o programas auditados, se sujeta a la normatividad en la administración de recursos, así como a la satisfacción del cumplimiento de los objetivos que se proponen.

Con ese parámetro, los hallazgos identificados en cuatro años de gestión a través de 58 procesos de auditoría y revisión llevados a cabo, fortalece nuestra visión al considerar que las cien observaciones detectadas en los dos primeros años de gestión, fueron todas atendidas y solventadas. Alcanzar el 100 por ciento de la atención a las observaciones planteadas implica, sin duda alguna, una vocación de servicio público por parte de quienes integran el órgano fiscalizado, pero igualmente representa una evidencia de que se cuenta con calidad profesional e integridad personal por parte del capital humano que conforma a este órgano fiscalizador. La profesionalización sobre la base de la integridad individual, da forma a la oportunidad de realizar evaluaciones cuyos resultados se alineen con los principios de transparencia, rendición de cuentas y respeto del servicio público a las demandas ciudadanas, indispensables en el fortalecimiento de nuestra vida democrática.

Construcción de propuestas. Conclusiones desde la base de la prospectiva institucional

Sobre la base de estas reflexiones fundamentales para la operación cotidiana en materia de fiscalización, como ha quedado establecido en documentos de carácter institucional⁵, nos corresponde entonces poner en práctica las acciones para:

- Desde la perspectiva de la prevención, construir decisiones orientadas a la superación o reducción de los incentivos a la conducta corrupta.
- Fortalecer la integridad, incluso como proceso formativo, programado e institucionalizado.
- Dar forma a esquemas de gestión claros, transparentes y expeditos.
- Reducir e incluso eliminar, cualquier discrecionalidad funcional y operativa en el desempeño de las labores cotidianas de las personas servidoras públicas.
- Fortalecer el principio de certidumbre como la mejor herramienta en el combate a la deshonestidad y las malas prácticas en el servicio público.
- Entender que una cuestión política –entendida como la manera en que nos comportamos, nos comunicamos y convivimos en nuestra democracia–, de la más elevada importancia en el tiempo que corre es sin duda la transparencia.

La escasez de recursos –compañera permanente en los viajes de la cotidianidad de la administración pública– representa tanto un reto como un aliciente. En la suma de las fortalezas de las estructuras, se construyen respuestas sólidas y las nuevas tecnologías son una valiosa oportunidad de lograrlo en tanto que las voluntades interinstitucionales hacen viable su operación.

Por esta ruta, las incertidumbres dejan su lugar a indicadores de evaluación cada vez de mayor consistencia que se convierten incluso en insumos fundamentales de la plataforma sobre las cuales es posible llevar a cabo la programación de las acciones de auditoría y revisión.

⁵ Se sugiere revisar el Informe de gestión 2019-2025, que el Órgano Interno de Control de la Fiscalía General de la República, entregó a la H. Cámara de Diputados en abril de 2025.

Referencias

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. (2024). Última reforma DOF 22-05-24. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Dufour, Dany-Robert (2015). Liberalismo, liberación de las pasiones, pulsiones, tráficos. En: Revista Tráficos, 17 Editorial, México, 2015. <https://diecisiete.org/wp-content/uploads/2019/06/15-254-SM.pdf>
- Fiscalía General de la República. (9 de mayo de 2019). Acuerdo A/009/19 por el que se instala el Órgano Interno de Control. *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5559828&fecha=09/05/2019#gsc.tab=0
- Fiscalía General de la República. (5 de septiembre de 2019). Acuerdo A/014/19 por el que se crean las unidades administrativas del Órgano Interno de Control. *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5571556&fecha=05/09/2019#gsc.tab=0
- Fiscalía General de la República. (5 de septiembre de 2019). Acuerdo A/OIC/001/19 por el que se distribuyen las facultades del Órgano Interno de Control entre sus unidades administrativas. *Diario Oficial de la Federación*. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5575495&fecha=25/09/2019#gsc.tab=0
- Fiscalía General de la República. (31 de diciembre de 2019). Lineamientos Generales del Órgano Interno de Control de la Fiscalía General de la República para la realización de auditorías y revisiones. *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585221&fecha=31/12/2019#gsc.tab=0
- Fiscalía General de la República. (2022). Programa Anual de Auditoría. Órgano Interno de Control, OIC. Documento institucional.
- Fiscalía General de la República. (19 de junio de 2023). Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la República. *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5692571&fecha=19/06/2023#gsc.tab=0
- Fiscalía General de la República. (2023). Informe de gestión 2019-2023 (2023). Órgano Interno de Control, OIC. Documento institucional.
- Garzón V., E. (2014). Acerca de la calificación moral de la corrupción. Tan solo una propuesta. *Isonomía*, (21), 9-19. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-02182004000200001

- Gobierno de México – Secretaría de la Función Pública. (26 de enero de 2022). Normas profesionales de auditoría del SNF. <https://www.gob.mx/sfp/documentos/normas-profesionales-de-auditoria-del-sistema-nacional-de-fiscalizacion?state=published>.
- Guerrero Pozas, G. (2014). *Modelo de una Contraloría General en un órgano constitucional autónomo*. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, 2014. H. Cámara de Diputados. LXII Legislatura.
- Klitgaard, R. (2018). La cooperación internacional contra la corrupción. *Finance & Development*. https://1997-2001.state.gov/global/narcotics_law/global_forum/F600espaocr.pdf
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación [LFRCF]. (2021). Última reforma DOF, 20-05-2021. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF_200521.pdf
- Ley de la Fiscalía General de la República [LFGR]. (2021). Nueva Ley publicada en el DOF, 20-05-2021. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFGR.pdf>
- Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República [LOFGR]. (2020). Última reforma publicada DOF, 15-04-2020. https://sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/15112/1/images/ley_organica_fiscalia_general_republica_01_2020.pdf
- Martínez Anzures, L. M. (2017). Reflexión sobre la deontología del servidor público. *Revista de Administración Pública*, 144(LII-5), 209-225. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/55047>
- Moriconi, M. (2018). Desmitificar la corrupción la corrupción. La perversidad de su tolerancia y su combate. *Nueva Sociedad*, (276). <https://nuso.org/articulo/desmitificar-la-corrupcion/>
- Red Global de Conocimientos en Auditoría y Control Interno, Auditool. (s/f). Normas Internacionales de Auditoría. <http://www.ccpdistribocapital.org.ve/uploads/descargas/fddcb2ae-5541d3f49e87158a6b59a1ae4571a152.pdf>

Reto de la fiscalización a los subsidios aplicados a las tarifas residenciales del suministro de energía eléctrica

Nancy Maribel Mariana Contreras Hernández, César Octavio Vargas Téllez

SUMARIO: Introducción • Discrecionalidad en la asignación del subsidio y daños colaterales • Fiscalización como medio de consecución de objetivos • Inequidad en la asignación de subsidios • Nuevas desigualdades • Conclusiones y recomendaciones.

En México las tarifas residenciales por consumo de energía eléctrica han sido históricamente subsidiadas. Esta iniciativa que surgió como estrategia de fomento a la electrificación del país, paulatinamente se ha ido convirtiendo en una obligación del Gobierno Federal para apoyar a la economía familiar y contener los aumentos súbitos en el precio de este servicio básico; no obstante, tanto la estructura tarifaria actual como las anteriores no han podido focalizar el subsidio en la población vulnerable y de bajos ingresos, quienes son los más sensibles ante dichos cambios. A pesar de que los entes fiscalizadores han hecho notar esta deficiencia, a la fecha no existe solución a esta problemática. El presente trabajo explora los retos que presentan los entes fiscalizados para contribuir a reorientar el camino hacia la optimización de este recurso.

Introducción

El título primero, fracción IV, de Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) establece que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) podrá fiscalizar las operaciones que involucren recursos públicos federales o participaciones federales a través de subsidios, transferencias, donativos o cualquier otra figura jurídica; y dentro de este rubro recaen los subsidios a las tarifas residenciales de la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

Históricamente en México las tarifas residenciales de la provisión de energía eléctrica han sido subsidiadas de manera importante. Este subsidio es transferido por el Gobierno Federal a la CFE para que esta empresa productiva del Estado, pueda recuperar parte de los costos en los que incurre al suministrar el servicio de luz a los usuarios finales a precios por debajo del costo real.

El esquema tarifario actual para usuarios domésticos se dio a conocer en noviembre de 2017 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y empezó a aplicarse en enero de 2018. La tarifa residencial está compuesta por los cargos de la energía mensual consumida y su precio varía en función de tramos de consumos crecientes, que pueden ser bajo, intermedio y excedente; y el subsidio va disminuyendo de acuerdo a cada uno de estos tramos. Existen siete estratos de consumo que asignan distintas tarifas según la estación del año y la temporada climática en cada región.

Las siete tarifas residenciales básicas son: 1A, 1B, 1C, 1D, 1E y 1F. Están definidas en función del clima y del aumento de temperatura de cada localidad y los subsidios se establecen de acuerdo a cada una. Cuando los consumidores domésticos registran un consumo promedio mensual, durante un periodo de 6 bimestres, mayor al límite superior permitido por la tarifa doméstica que le corresponde de acuerdo con su localidad, la tarifa se reclasifica a la denominada tarifa Doméstica de Alto Consumo (DAC) que no cuenta con subsidio. Esto significa que el precio de la energía consumida, se incrementa sustancialmente.

A todas las tarifas de consumo se les agrega 16% que corresponde al impuesto al valor agregado (IVA) y queda consignado en el recibo. Este es el único impuesto que se aplica al servicio de provisión de energía eléctrica.

En el siguiente gráfico, se presenta un ejemplo de la escala de precios de un recibo residencial en la Ciudad de México, a la que se le aplica la tarifa 01, para el mes de mayo de 2023.

Gráfico 1. Escala de precios de un recibo residencial, tarifa 01. CDMX, mayo 2023



Fuente: Recibo original emitido por la CFE.

Gráfico 2. Desglose del importe a pagar en un recibo residencial, tarifa 01. CDMX, mayo 2023¹

Desglose del Importe a pagar	
Concepto	Importe (MXN)
Energía	1,391.24
IVA 16%	222.60
Fac. del Periodo	1,613.84
Deposito	191.00
Total	\$1,804.84

Fuente: Recibo original emitido por la CFE.

Como se puede apreciar en el primer gráfico, a los primeros 150 kilo Watts hora (kWh) del consumo básico, les corresponde un precio unitario de 0.963 pesos. Esta es la tarifa que recibe el mayor subsidio. Los siguientes 130 kWh, que corresponden al consumo intermedio, tienen un precio unitario de 1.174 pesos y el subsidio continúa siendo importante, aunque es menor al que corresponde al primer tramo de consumo básico. Finalmente, el consumo excedente tiene un precio unitario de 3.430 pesos por kWh, siendo el tramo con un subsidio mínimo.

¹ El concepto “Depósito” corresponde a un cargo único por cambio de titular o nueva contratación. No es relevante para el análisis de este trabajo.

Si durante un año, persistiera el alto consumo en este recibo que hemos puesto de ejemplo, la tarifa se vería modificada. Pasaría de la 01 a la tarifa DAC, la cual tiene un precio unitario de 5.66 pesos por kWh, para el mismo periodo en la región central, que corresponde a la CDMX. Se trata de una tarifa que ya no cuenta con subsidio².

Los ajustes a la estructura tarifaria eléctrica los dirige la SHCP, aun cuando comparte la responsabilidad con la Secretaría de Energía (SENER) la Secretaría de Economía (SE) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE) pero la decisión de fijar las tarifas residenciales recae casi exclusivamente en la SHCP. En cuanto al monto del subsidio, este es también propuesto por la SHCP cada año al formular el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Su aprobación es responsabilidad de la Cámara de Diputados y su administración y utilización es responsabilidad de la CFE.

Esta desagregación de funciones en torno a la fijación de las tarifas y determinación de los subsidios ha ocasionado que no exista integralidad en los objetivos que se persiguen. Los diferentes tramos de responsabilidad, objetos de creación y el orden jerárquico de cada ente público involucrado, no se encuentran articulados para asegurar el acceso equitativo a la energía y distribuir y racionar el subsidio a su consumo de manera justa entre todos los grupos sociales, además de que, en el proceso de asignación, no se encuentra involucrado en ningún ente público que vigile el impacto social que ocasiona dicho reparto.

El Subsidio U129 para las tarifas eléctricas se encuentra alineado con el Eje 3 del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, Primera Cadena de Alineación, No. 6, Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, siendo su objetivo prioritario: “Fortalecer los fundamentos macroeconómicos para promover la estabilidad, el crecimiento económico equitativo y el bienestar de la población” (SHCP, 2020a, p. 52), coincidente con el reconocimiento de que “las personas que carecen de acceso a energía (limpia, asequible) suelen quedar atrapadas en la privación, con menores ingresos y medios para mejorar sus condiciones de vida” (Calvo *et al.*, 2021, 11).

No obstante, la principal debilidad que ha tenido y aún persiste en el subsidio a la energía eléctrica residencial en México, es su universalidad, que conlleva a que todos los consumidores gozan de este beneficio hasta cierto nivel de consumo y de acuerdo con la temperatura de su localidad, pero estas variables no contemplan los aspectos

² Para conocer las tarifas aplicables en las diferentes zonas del país y ampliar esta información, puede consultar la siguiente liga: <https://app.cfe.mx/Aplicaciones/CCFE/Tarifas/TarifasCRECasa/Casa.aspx>

socioeconómicos de los consumidores a la hora de repartir el subsidio, como son: la cantidad de integrantes por familia, el nivel de ingreso de cada hogar ni la calidad de la infraestructura eléctrica de la vivienda y de sus aparatos electrodomésticos. Por lo tanto, los subsidios aplican para todos, incluidos los estratos de ingreso más altos sin poner atención ni focalizar el apoyo a los sectores de la población con menor ingreso.

Es importante señalar que está comprobado que los hogares de los estratos más altos presentan un consumo mayor de energía eléctrica derivado de un mayor equipamiento y un alto consumo relacionado con el entretenimiento, la comodidad y elementos decorativos, mientras que muchos hogares que conforman los estratos de ingreso más bajo, viven en espacios sobrepoblados y el subsidio aplica para un solo recibo. Es frecuente que en un mismo predio convivan varias familias y entre todas compartan el gasto y el pago correspondiente a un solo recibo.

El esfuerzo que realizan las familias de bajos ingresos para cubrir la factura de la electricidad es mayor y están expuestos a rebasar el consumo básico por la cantidad de personas que habitan en un mismo predio al que corresponde un mismo medidor, esto los vuelve susceptibles de modificar la tarifa a una más alta y con menor subsidio, aumentando el monto de su factura. Esto se traduce en la privación de otros bienes y servicios básicos dentro del hogar.

La relación entre el ingreso y consumo ha sido ampliamente teorizada y documentada, concluyéndose que...

[...] la propensión a consumir se reduce con el nivel de ingreso tanto por países como por deciles de ingreso dentro de los países. Además, a medida que aumenta el nivel de ingresos, se altera la composición del consumo al reducirse la proporción del gasto destinado a salud, alimentación y alquiler de vivienda. (Fidalgo y Perdiz, 2021, p. 2)

Está plenamente justificado que aminorar el costo de la energía eléctrica en los hogares más pobres genera beneficios. La finalidad es que el acceso a dicho servicio tenga un impacto mínimo en el ingreso disponible y se pueda, por lo tanto, destinar la mayor parte a la compra de alimentos, salud, educación y otros servicios básicos, especialmente ante los datos arrojados por estudios realizados en nuestro país que demuestran que la inseguridad alimentaria durante la pandemia, particularmente en hogares sin transferencias,

se tradujo en un aumento pronunciado en el retraso del crecimiento infantil, en muertes prematuras y pérdidas de productividad (Bonvecchio *et al.*, 2020, p. 24).

La situación que identificamos con relación a los subsidios en el pago por servicio doméstico de energía eléctrica se contradice con lo establecido en el artículo 75 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) que determina los criterios a los que debe sujetarse el otorgamiento de subsidios:

Artículo 75.– Los subsidios deberán sujetarse a los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad, para lo cual las dependencias y entidades que los otorguen deberán:

- I. Identificar con precisión a la población objetivo, tanto por grupo específico como por región del país, entidad federativa y municipio;
- II. En su caso, prever montos máximos por beneficiario y por porcentaje del costo total del programa. En los programas de beneficio directo a individuos o grupos sociales, los montos y porcentajes se establecerán con base en criterios redistributivos que deberán privilegiar a la población de menos ingresos y procurar la equidad entre regiones y entidades federativas, sin demérito de la eficiencia en el logro de los objetivos;
- III. Procurar que el mecanismo de distribución, operación y administración otorgue acceso equitativo a todos los grupos sociales y géneros. (LFPRH, 2022, art. 75)

La condición que señala la fracción I de identificar con precisión a la población objetivo no se cumple para los subsidios a las tarifas residenciales, ya que se otorga indiscriminadamente a todos los usuarios ignorando el nivel de ingreso de cada familia. Tampoco se cumple con la condición señalada en la fracción II sobre ser redistributivo, pues como se verá más adelante, el apoyo se concentra en los deciles de alto ingreso. Es por lo anterior que la actual estructura de subsidio a la energía eléctrica residencial actúa en contra de los objetivos de crecimiento económico equitativo y búsqueda del bienestar de la población.

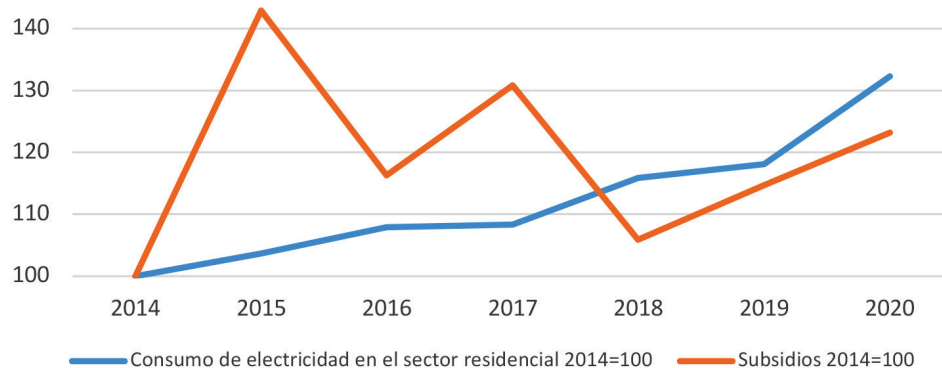
Discrecionalidad en la asignación del subsidio y daños colaterales

De acuerdo con los Criterios para Regular el Ramo 25, emitidos por la Cámara de Diputados en 2018, el subsidio transferido a la CFE tiene un margen de discrecionalidad moderado, pero con diversas implicaciones. Si bien cada año se transparenta el monto transferido a la CFE para reponer parte del ingreso que deja de percibir al brindar el servicio a menor costo a consumidores domésticos y agrícolas, no existen criterios definidos para asignar el monto de los recursos y para su distribución, además, el subsidio otorgado no cuenta con reglas de operación.

A pesar de que la Comisión Reguladora de Energía (CRE) definió que las tarifas deben tomar en consideración variables como el consumo básico, intermedio y excedente, así como la estación del año y la temperatura, el Ejecutivo Federal en el ejercicio de sus facultades, a través de la SHCP, ha realizado ajustes a las tarifas bajo sus propios criterios y que además, no fueron transparentados, ya que no se ha dado a conocer una fórmula técnica o una explicación detallada sobre el motivo de la ampliación del subsidio. Todo parece indicar que se ampliaron los kWh básicos y excedentes para apoyar a las zonas cálidas, muchas de las cuales coinciden con entidades de ingresos altos como Sonora, Baja California Sur y Norte, Sinaloa, Nuevo León y Coahuila.

No obstante, a partir de 2018, con las reformas realizadas a las tarifas y específicamente con la aplicación de la tarifa DAC, se disminuyó el subsidio otorgado a las tarifas residenciales, y desde entonces el subsidio tiene un comportamiento más acorde con el consumo y se ubica por debajo del mismo, como se aprecia en la siguiente gráfica.

Gráfica 3. Evolución porcentual del consumo y los subsidios a las tarifas eléctrica (2014=100)



Fuente: Elaboración propia con datos de los informes anuales de la CFE 2014-2021, del Fondo Monetario Internacional, Anuario de Estadísticas de las Finanzas Públicas y archivos de datos. Subsidios y otras transferencias (UMN a precios actuales). https://datos.bancomundial.org/indicador/GC.XPN.TRFT.CN?locations=MX&most_recent_value_desc=true

En 2019, la ASF realizó una estimación de los subsidios otorgados por la CFE a los sectores residenciales y agrícolas, determinando que...

[...] su monto ascendió a 115,845.6 MDP, en ese año la SHCP realizó una transferencia de recursos a la CFE por 75,185.8 MDP; de ese modo, la diferencia entre el subsidio estimado y la transferencia de la SHCP fue de 58,657.8 MDP, misma que fue cubierta con cargo a las finanzas de la CFE afectando la sanidad de sus finanzas. (ASF, 2019, p. 102)

En muchas ocasiones los recursos que utiliza la CFE para subsidiar el consumo residencial son destinados a beneficiar a usuarios que no necesitan el apoyo, o al menos, no de manera apremiante. La aplicación de la tarifa DAC es un avance en la racionalización del subsidio, con resultados muy tímidos, pues tan solo 0.2% de los usuarios residenciales se encuentran categorizados en esa tarifa en el 2023, en cuanto a las demás tarifas residenciales no han presentado avances en la progresividad de la aplicación del subsidio pues no han sufrido grandes cambios.

Fiscalización como medio de consecución de objetivos

La ASF ha documentado en diferentes momentos las deficiencias de transparencia en la asignación y medición del impacto que tienen los subsidios en las tarifas residenciales. En la Auditoría Especial No. 11-0-06100-06-0069 GB-033, realizada en 2011, indicó que...

[...] la SHCP no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la naturaleza, racionalidad e impacto económico de los subsidios a la energía eléctrica, como se precisa en los resultados que se presentan en el apartado de este informe, donde se destaca que en el esquema de apoyo a la energía eléctrica la SHCP no tiene definida con claridad su naturaleza, lo que representa un área de opacidad del Gobierno Federal.

En los documentos de planeación nacional se hace referencia a este esquema como subsidio, cuya finalidad es apoyar a la población de menores recursos; pero su funcionamiento no corresponde a las características de esta figura de política fiscal emitida por la SHCP. Tampoco existe claridad en el registro contable de estas operaciones, lo que limita su seguimiento y evaluación (ASF, 2011, pp. 5-6)

Durante 2015, la ASF realizó las auditorías No. 539-DE Comercialización de Energía Eléctrica y No. 546-DE Ingresos por la Prestación de Servicios de Energía Eléctrica, las cuales enfatizan la accesibilidad de los precios de la energía:

En 2015, la CFE cumplió con el objetivo de reducir el precio de las tarifas eléctricas, al pasar de 1.617 miles de pesos/megawatt-hora establecido como meta a 1.586 como precio medio de electricidad. (ASF, 2015, p. 4)

En el periodo 2007-2015, el monto del subsidio se incrementó a una tasa media anual de 0.6%, en términos reales, de 87,433.6 a 91,453.1 mdp. (ASF, 2015, p. 6)

En 2017, mediante la Auditoría No. 526-DE Desempeño de la Empresa Productiva Subsidiaria CFE Suministrador de Servicios Básicos, la ASF, aseveró que:

Los subsidios que se encuentran implícitos en las 7 tarifas domésticas y en las 2 tarifas agrícolas, son ingresos que la CFE SSB⁵ dejó de percibir al no cobrar el precio real de la electricidad suministrada a los consumidores de los sectores doméstico y agrícola. (ASF, 2017, p. 7)

Como puede observarse, las auditorías realizadas hasta 2011 se encontraban enfocadas a verificar que los precios de las tarifas residenciales fueran lo más accesible posible para la población en general.

A partir de 2013, las auditorías tomaron un rumbo distinto, conforme a la política adoptada en ese periodo. Desde entonces la principal preocupación ha sido generar competitividad en el sector y asegurar que la CFE genere valor y rentabilidad económica al Estado mexicano, asumiendo que la competencia obligaría a los actores del mercado a disminuir el precio de las tarifas.

En la auditoría No. 526-DE de 2017, la ASF estimó que durante ese año “por cada peso que la CFE SSB debió obtener por el kWh suministrado a los usuarios finales, recibió 0.71 pesos, y en 2016, por cada peso que se debió obtener por la prestación del servicio se recibieron 0.79 pesos” (ASF, 2017, p. 54). Estos cálculos obedecieron principalmente a la preocupación de mantener sanas las finanzas de la CFE, pero lamentablemente se dejó de dar seguimiento al beneficio social que ocasiona el subsidio brindado a la población de bajos ingresos y no se realizaron análisis o mediciones de impacto sobre la concentración del apoyo por decil de ingreso.

En 2018, mediante la auditoría No. 498-DE Desempeño de la Empresa Productiva Subsidiaria CFE Suministrador de Servicios Básicos, la ASF analizó...

[...] a) la forma en que la CRE y la SHCP fijaron las tarifas eléctricas vigentes en 2018; b) la determinación de los subsidios otorgados a los sectores doméstico y agrícola, y c) los efectos del nuevo mecanismo de fijación de tarifas del suministro eléctrico en los ingresos de la CFE SSB. (ASF, 2018, p. 52)

⁵ SSB. Suministrador de Servicios Básicos.

Concluyendo que estos subsidios presentan las siguientes problemáticas...

- a) Regresividad: una gran parte de los beneficios se dirige a los hogares con mayor poder adquisitivo y no a la población más vulnerable, lo que los hace una herramienta ineficiente para reducir la pobreza y promover la equidad distributiva.
- b) Altos costos de oportunidad: el elevado financiamiento por parte del gobierno a los subsidios energéticos reduce el espacio fiscal para otras prioridades sociales, como la educación, la salud o los programas sociales.
- c) Cubren ineficiencias operativas de la CFE, tales como altos costos de generación y elevadas pérdidas en transmisión y distribución de electricidad. (ASF, 2018, p. 39)

Para el año 2019 la auditoría No. 431-DE Desempeño de la Comisión Federal de Electricidad, abundó en lo anterior y expuso...

La estructura tarifaria de la CRE, vigente en 2019, reconoció costos ineficientes a lo largo de la cadena de valor de la CFE, lo cual no fue acorde con lo establecido en el artículo 140, fracción III, de la Ley de la Industria Eléctrica, en donde se dispone que la determinación y la aplicación de las metodologías y tarifas reguladas para el suministro básico deben tener como objetivo permitir obtener el ingreso estimado necesario para recuperar costos eficientes. (ASF, 2019, p. 100)

Si bien el informe de la auditoría, arriba señalada, realiza un análisis sobre la progresividad de los subsidios transferidos a la población, el principal objetivo del análisis es evidenciar la necesidad de sanear las finanzas de la CFE y dejar reglas claras en el mercado. De igual manera en la auditoría No. 469-DE Desempeño Integral de la Comisión Federal de Electricidad de 2020, el ente fiscalizador se limitó a indicar el monto del subsidio transferido a la CFE mientras que, en la auditoría de 2021, No. 47 Desempeño Integral de la Comisión Federal de Electricidad, resalta la siguiente afirmación:

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, el Gobierno Federal reconoció que, entre los principales retos del sector eléctrico están [...] diseñar y aplicar tarifas que cubran costos eficientes y envíen señales adecuadas a productores y consumidores [...] (ASF, 2021, p. 5)

Como puede notarse, a partir de 2018, la ASF reconoce la problemática que presenta la regresividad de las tarifas en el espectro social e incluso cita, en el informe de la auditoría No. 498-DE Desempeño de la Empresa Productiva Subsidiaria CFE Suministrador de Servicios Básicos, dos opiniones que sugieren posibles soluciones. La primera corresponde al señalamiento del organismo Convergencia de la Política Energética y de Cambio Climático México-Alemania (CONECC) y el segundo, a la opinión del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)...

[...] para focalizar el subsidio al consumo de la energía eléctrica, se podría modificar el umbral de la tarifa DAC (Doméstica de Alto Consumo), lo que implica expandir su límite para que esta tarifa sea aplicada a los deciles con mayores ingresos. Para ello, se tendría que agregar, en la aplicación del cálculo tarifario del sector de consumo doméstico, el criterio de ingreso por hogar, siempre y cuando se lleve a cabo bajo costos eficientes [...]

[...] un buen mecanismo de focalización, desde una perspectiva práctica, es que los subsidios se integren en los programas de asistencia social, lo cual serviría para poder identificar la población objetivo de manera más puntual y, con ello, fortalecer el proceso de distribución del recursos... De esta forma el subsidio eléctrico operaría de forma similar a los apoyos que se otorgan con los programas sociales pertenecientes al Ramo Administrativo 20 “Desarrollo Social”, los cuales se deben destinar exclusivamente a la población en condiciones de pobreza, de vulnerabilidad, de rezago y de mayor marginación, atendiendo lo dispuesto en el artículo 51 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2018. (ASF, 2018, p. 54).

Aunado a lo anterior, la inequidad con la que es asignado el subsidio también fue advertida, en el documento emitido por la SHCP titulado *Distribución del Pago de Impuestos y Recepción del Gasto Público por Deciles de Hogares y Personas*, resultados para el año 2020 donde informó que:

...la distribución del subsidio doméstico de energía eléctrica por deciles de ingreso mostró que la distribución de ese subsidio se concentró en los deciles de ingreso VII, VIII, IX y X, los cuales corresponden a los hogares con mayor poder

adquisitivo [...] y que el subsidio al sector de consumo doméstico es regresivo, debido a que no se otorga de manera focalizada dependiendo del ingreso, sino que depende de la temperatura regional por hogar durante el verano, por lo que se otorga de manera proporcional al consumo, lo que implica que individuos con mayor poder adquisitivo, que utilizan más volumen de energía, se benefician en mayor magnitud de estos. (SHCP, 2020)

En ese mismo documento, la SHCP cita un artículo coordinado por el doctor Jorge Alberto Rosas-Flores (2017) donde se analizó el efecto redistributivo de la eliminación de subsidios, así como la implementación de impuestos a los combustibles fósiles sobre el ingreso de los hogares en México, concluyendo que los subsidios a la electricidad son progresivos, sin embargo, en el documento oficial no se analiza la concentración del apoyo por deciles.

Es evidente que los esfuerzos de fiscalización realizados por la ASF reconocen las deficiencias para focalizar los subsidios, pero a la fecha, sus resultados no han tenido el impacto suficiente para llamar la atención de los tomadores de decisiones ni de los maquilladores de la política pública. La SHCP ha dejado de lado el tema y la sociedad no le ha exigido resolver la problemática ni el Ejecutivo Federal ha tomado cartas en el asunto.

Inequidad en la asignación de subsidios

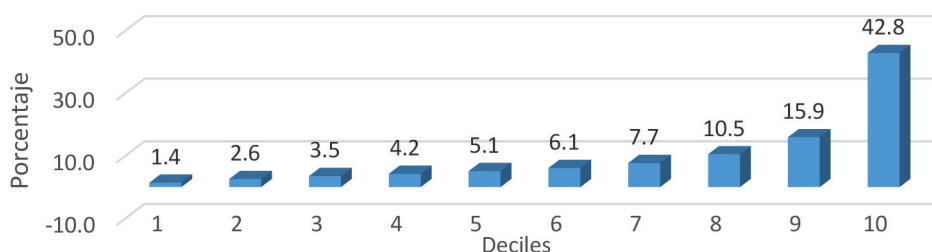
Con el propósito de identificar si persiste la inequidad en la distribución de los subsidios aplicados a las tarifas de energía eléctrica, se analizó el consumo de electricidad por hogar de acuerdo con su nivel de ingreso y gasto, tomando como base los datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares, 2020 que realizó el INEGI. Es importante señalar que los resultados de esta encuesta reflejan los cambios de la actualización de las tarifas en 2018.

Como se muestra en la siguiente gráfica, el consumo de electricidad por hogar se incrementa a medida que aumenta el ingreso de las familias, confirmando que los hogares con mayores ingresos son los que tienen mayor y mejor infraestructura en sus viviendas, cuentan con más equipamiento y aparatos eléctricos. Se puede observar que el decil con mayores

ingresos utiliza 42.8% del total del consumo doméstico, lo que representa treinta veces más de lo que usa y paga el primer decil, que consume solo 1.4%.

Aproximadamente 70% del consumo de energía eléctrica doméstica la pagan los tres deciles con mayores ingresos, y este dato puede interpretarse de manera equivocada al considerarlo como un signo de progresividad en las tarifas eléctricas. Lo que realmente evidencia es que además de concentrar los ingresos más altos, también son quienes disponen del beneficio, disfrute, ventajas y comodidades que aporta la energía eléctrica. Los hogares mexicanos se clasifican por deciles de acuerdo con el ingreso familiar, obteniendo diez rangos que van de menor a mayor ingreso. La desigualdad en el consumo de energía eléctrica es tan grande, que dentro del decil 10, los hogares más rico, 10% de ellos consumen y gastan el 42% del total de la factura eléctrica residencial, prácticamente el mismo consumo y gasto de electricidad que genera el 80% de los hogares con menores recursos, ubicados entre el primero y el octavo decil. Lo anterior demuestra que un porcentaje importante de la población con mayores ingresos, recibe el subsidio en una proporción mayor que el restante 80% de los hogares.

Gráfica 4. 2018. Participación del gasto en electricidad en los hogares



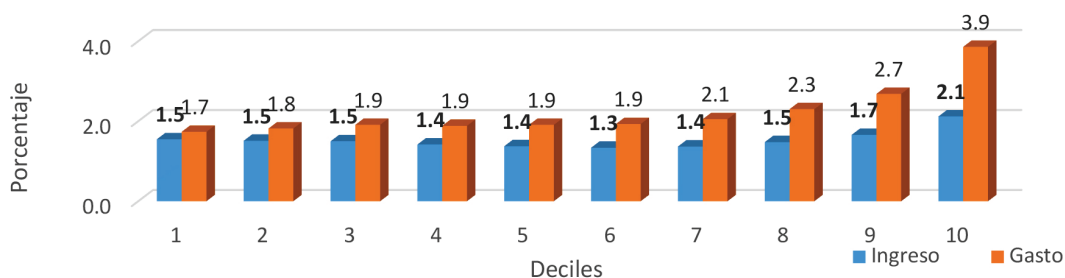
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, 2020.

Analicemos ahora a los hogares con menor poder adquisitivo, ubicados en los primeros deciles. Lo que interesa es identificar el esfuerzo que representa pagar el servicio de energía eléctrica, y para calcular dicho esfuerzo, se ponderó el ingreso contra el gasto que los hogares destinan al pago de la electricidad. Se pudo observar que los hogares de menor poder adquisitivo prácticamente hacen el mismo esfuerzo para pagar la factura eléctrica que el resto de los deciles con más ingresos, salvo en el caso del décimo decil.

Del primero al séptimo decil, el esfuerzo para el pago de la electricidad es muy similar, solo a partir del octavo, noveno hay un ligero incremento y el décimo decil, realiza un mayor esfuerzo, aunque no debe perderse de vista que en términos absolutos este último decil por sí mismo consume y paga, 42.8% de la facturación nacional y goza de instalaciones y aparatos electrónicos y electrodomésticos de alta gama, por lo que es entendible que realicen un mayor esfuerzo pues los beneficios de sus consumo son mayores.

Gráfica 5. 2018. Esfuerzo de pago de la factura eléctrica

Participación del gasto en electricidad del Ingreso y Gasto de los Hogares



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, 2020.

Otras evidencias que demuestran la inequidad de las tarifas y los subsidios son: la coincidencia existente entre el comportamiento del Índice de Gini⁴ y el índice de Concentración del Gasto para el Ingreso de los Hogares Mexicanos,⁵ estos índices oscilan entre 0 y 1, el valor cero teóricamente indica un ingreso totalmente equitativo y los valores cercanos a uno indican la máxima concentración del ingreso en un grupo muy reducido de personas.

Estos índices que para el año 2020 fueron del 0.4441 y del 0.5796 respectivamente son evidencia de la alta concentración del ingreso y gasto de los hogares; así mismo, otro índice que coincide con el resultado de los anteriores y que muestra una concentración aún más elevada, es el gasto en energía eléctrica, cuyo índice se calculó en 0.5122,⁶

⁴ Por citar algunos ejemplos de países de la OCDE a la que México pertenece, Francia registra un Índice de Gini de 0.507, Alemania de 0.517 o los Países Bajo de 0.260, según información del Banco Mundial.

⁵ El Índice de Concentración tiene el mismo principio que el Índice de Gini, pero mide el grado de concentración de cualquier variable entre la población, puede ser gasto en salud, educación, en este caso es consumo eléctrico.

⁶ Los Índices de Gini del Ingreso de los Hogares, de Concentración del Gasto de los Hogares y de Concentración del Gasto en Electricidad, son de elaboración propia con datos de la ENIGH 2020.

dejando en claro que el consumo de energía eléctrica es aún más desigual que el ingreso y gasto, es decir, que quienes mejor posición económica tienen más consumen y viceversa, por lo tanto, el subsidio universal es regresivo e incrementa la brecha de desigualdad.

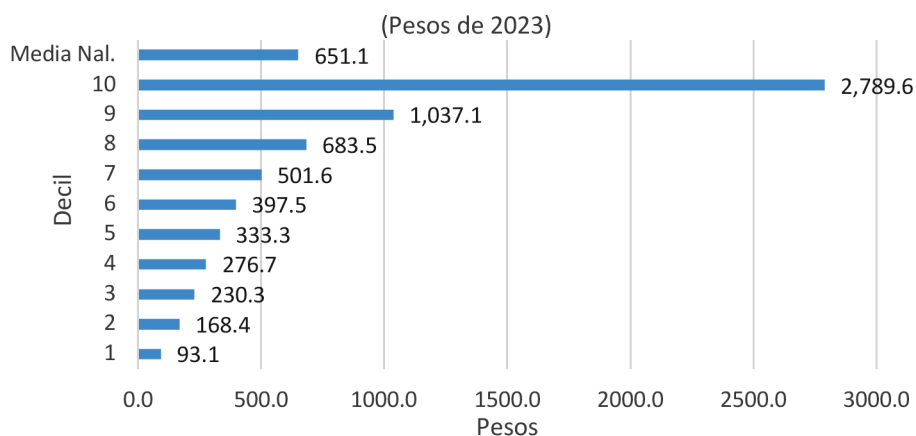
La inequidad en el consumo de energía eléctrica entre deciles y la disparidad en el esfuerzo que realiza cada decil para pagar la factura, hace evidente la necesidad de reconfigurar el esquema tarifario actual y la forma de asignación del subsidio, por un esquema que homologue el esfuerzo que realizan las familias para su pago.

Además de lo anterior, no se están cumpliendo los preceptos establecidos en el artículo 75 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) relativos a la focalización y optimización de los recursos destinados a subsidios. Es importante señalar que no se están atendiendo los preceptos relativos al seguimiento y evaluación de los resultados establecidos señalados en diversas fracciones, como...

- IV. Garantizar que los recursos se canalicen exclusivamente a la población objetivo y asegurar que el mecanismo de distribución, operación y administración facilite la obtención de información y la evaluación de los beneficios económicos y sociales de su asignación y aplicación; así como evitar que se destinen recursos a una administración costosa y excesiva;
- V. Incorporar mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación que permitan ajustar las modalidades de su operación o decidir sobre su cancelación;
- VI. En su caso, buscar fuentes alternativas de ingresos para lograr una mayor autosuficiencia y una disminución o cancelación de los apoyos con cargo a recursos presupuestarios;
- VII. Asegurar la coordinación de acciones entre dependencias y entidades, para evitar duplicación en el ejercicio de los recursos y reducir gastos administrativos;
- VIII. Prever la temporalidad en su otorgamiento;
- IX. Procurar que sea el medio más eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos y metas que se pretenden, y
- X. Reportar su ejercicio en los informes trimestrales, detallando los elementos a que se refieren las fracciones I a IX de este artículo, incluyendo el importe de los recursos. (LFPRH, 2023, art. 75)

Con relación a la fracción IV arriba consignada, y con la finalidad de evidenciar la ausencia de una población objetivo y su respectiva focalización en la política tarifaria, en la siguiente gráfica se muestra el pago bimestral por decil que en promedio cubren los hogares. Conforme más se consume, más se subsidia, aunque dicho apoyo se otorgue en menor proporción, pero finalmente el subsidio aumenta; es decir, el subsidio es mayor en términos absolutos para los hogares mejor equipados demostrando con ello que la focalización sobre una población objetivo no ha sido tomada en cuenta.

Gráfica 6. Consumo medio de electricidad por hogares. Bimestral 2018



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, 2020.

Por lo tanto, para cumplir con la legislación, es necesario un rediseño del otorgamiento del subsidio eléctrico que incluya en su asignación el estrato socioeconómico al que pertenece cada hogar. Solo así el subsidio será más justo y con un mayor impacto redistributivo.

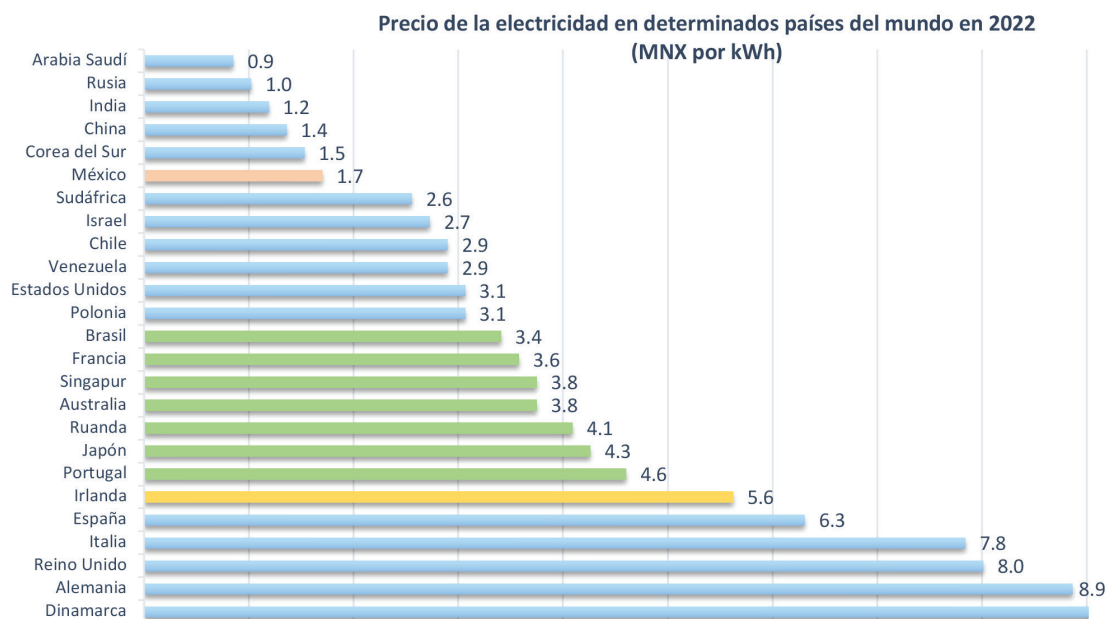
Nuevas desigualdades

La tarifa excedente, que en nuestro ejemplo consignado en la gráfica 1, es de 3.5430 pesos por kWh, y la tarifa DAC que para el mismo período –mayo de 2023– oscila a nivel nacional entre 3.170 y 3.997 pesos por kWh, presentan precios cercanos a los de las tarifas domésticas de países con ingresos altos, lo que demuestra que en México el

“castigo” por consumir en exceso o reiteradamente excederse en el consumo, se sanciona de manera severa, especialmente para los hogares con los ingresos más bajos.

En la gráfica 7 hemos querido mostrar el promedio del precio nacional de la tarifa intermedia para su comparación entre países. La tarifa corresponde a 1.70 pesos por kWh, y se ha señalado con la barra rosa; pero como podrá observarse, los precios de las tarifas excedentes, marcada con barras verdes y la DAC, con barras amarillas, se encuentran más cercanas a las tarifas de otros países cuyo ingreso por hogar es considerablemente más alto o que su crecimiento económico es mayor y presenta mejores condiciones que en México.

Gráfica 7. Precio de la electricidad en determinados países del mundo en 2022 (MXN por kWh)



Fuente: Elaboración propia con datos de World Energy Council, marzo 2023, a través de <https://es.statista.com>, utilizando un Tipo de Cambio de \$17.05 MXN/USD, al 3 de julio 2023.

En particular, la tarifa excedente se encuentra más cercana a la de países como Brasil, Francia, Singapur, Australia, Ruanda, Japón y Portugal y por encima de las de países como Estados Unidos y Venezuela; mientras que la tarifa DAC es similar a la de Irlanda,

posicionada como la segunda economía de la Unión Europea, según su PIB per cápita.⁷ Con este ejercicio es evidente que las tarifas excedente y DAC son elevadas no solo para los hogares con ingresos bajos, sino también para la mayoría de la población.

Algunos hogares de bajos ingresos destinan parte importante de sus recursos para el pago de energía eléctrica como medio de subsistencia, por ejemplo: costureras, talleres familiares de artesanía, merenderos y preparación de alimentos, por citar algunos que requieren de electricidad para sus procesos y los llevan a cabo en sus hogares, sin disponer de un local específico. Son micro-negocios que utilizan freidoras, parrillas eléctricas, equipos, plantas de soldar o simplemente la iluminación adicional para prestar el servicio o realizar la producción requerida. En estos casos, suele incrementarse el consumo de energía eléctrica sin que este exceso esté relacionado con mejoras en su ingreso o en su condición de vida.

Mientras, en el otro extremo, se encuentran usuarios con ingresos altos con acceso al subsidio; por ejemplo, si cuentan con más de una propiedad, los recibos adicionales invariablemente contarán con subsidios. También tiene acceso a mejores instalaciones eléctricas, focos ahorradores o sistemas fotovoltaicos, así como la posibilidad de adquirir o renovar aparatos electrodomésticos ahorradores que disminuyan el consumo eléctrico. Los hogares de ingresos altos ubicados en el norte del país, son beneficiados con los subsidios aun cuando su consumo principal proviene de equipos de climatización o aire acondicionado, que para muchos resultan ser un lujo.

De acuerdo con la CFE, el aire acondicionado es uno de los aparatos que más usa electricidad en el hogar,⁸ los hogares de mayores ingresos generalmente disponen de ellos, mientras que los de menor ingreso difícilmente cuentan con estos; 72.4% de los hogares que corresponden al décimo decil, tienen climatización, esto es cuarenta veces más que el decil más pobre en donde apenas 1.8% de los hogares dispone de esa comodidad.⁹

Lo cierto es que, tal como lo indica la teoría del consumidor, la percepción de contar con subsidio hasta cierto nivel de consumo, conlleva el equivocado mensaje de que se

⁷ Datos del Fondo Monetario Internacional (FMI) para enero de 2022.

⁸ CFE. Recomendaciones de la CFE para evitar alzas en recibo de luz por uso de aire acondicionado. <https://www.infobae.com/mexico/2025/04/07/recomendaciones-de-la-cfe-para-evitar-alzas-en-recibo-de-luz-por-uso-de-aire-acondicionado/>

⁹ La participación porcentual de los hogares con aire acondicionado, corresponde a cálculos de elaboración propia con base en ENIGH 2020.

puede consumir sin medida, al menos hasta agotar dicho subsidio, cuando lo deseable es que todos los consumidores busquen, de manera permanente, el uso racional del fluido eléctrico. En el otro extremo, muchos hogares ni siquiera utilizan todo el subsidio del que podrían disponer, debido a que sus condiciones no permiten rebasar el tramo de consumo básico.

El verdadero objetivo del subsidio es suavizar el impacto en la economía doméstica ante aumentos súbitos e importantes en los precios. Está de más decir que su propósito es contener la afectación en los hogares más desfavorecidos o propensos a que los aumentos afecten su economía; es decir, se trata de ser un apoyo a todos aquellos hogares que cubren su subsistencia día con día o mediante esfuerzos importantes para acceder bienes y servicios básicos.

Pero no solo los hogares de menores ingresos son sensibles al incremento de los precios de la energía en el sector residencial. La población propensa a ser afectada incluye a las personas electrodependientes, que necesitan de aparatos eléctricos para su movilidad, o la refrigeración de medicamentos les es vital. Hay otros grupos vulnerables, como las familias numerosas, hogares monoparentales o encabezados por mujeres como jefas de familia, adultos mayores y amas de casa, que requieren de energía eléctrica para realizar sus actividades. Todos estos grupos se verán afectados si no cuentan con energía eléctrica en cantidad suficiente y a un precio accesible.

Otro aspecto es que, sin subsidio, se generará la emisión de recibos altos por consumo de energía eléctrica que los estratos sociales más bajos no podría cubrir o dejaría de pagar, o incluso que busquen alternativas ilícitas para evadir el pago. Incluir todas estas variables cualitativas, es la aspiración que debería perseguirse al definir la política pública en torno a la determinación de tarifas y otorgamiento de subsidios.

Es importante tomar en cuenta que la dinámica poblacional, el crecimiento de las familias y la oferta de más y novedosos dispositivos electrónicos de entretenimiento, conlleva a que el consumo de energía vaya incrementándose con el tiempo, lo que significa que el impacto y el costo de este subsidio tanto en las finanzas públicas como en las de la CFE, irá en aumento si se mantiene el esquema tarifario actual. Lo cierto también es que ante la tentativa de aumentar los precios o disminuir el subsidio, generará polémicas y conflictos sociales.

Como ya se mencionó, el incremento continuo de los recursos públicos destinados a los subsidios eléctricos puede llegar a lesionar las finanzas públicas, pero también las

de la CFE, poniendo en riesgo su capacidad de mantener las tarifas residenciales bajas y mermando la posibilidad de continuar brindando el propio subsidio.

El subsidio eléctrico para el ejercicio fiscal 2023, representó 19.4% de los recursos destinados a la atención de grupos vulnerables y su monto se encuentra por encima de la mayoría de los ramos, exceptuando el ramo “20 Bienestar”.

Gráfico 8. Presupuesto destinado para la atención de grupos vulnerables

Presupuesto destinado para la atención de grupos vulnerables, comparado con el presupuesto destinado a los subsidios a las tarifas electricas en 2023 (millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2023.

Como puede notarse en el gráfico 8, el monto destinado a los subsidios eléctricos supera al destinado a la atención de grupos vulnerables en ramos tan importantes como la educación pública y la salud, esta situación es incluso contradictoria con el objetivo de fortalecer los elementos macroeconómicos que permitan promover la estabilidad, el crecimiento económico, equitativo y el bienestar de la población. Los subsidios que no se encuentran bien focalizados, se desperdician y son un costo de oportunidad para otros programas sociales.

Conclusiones y recomendaciones

Las tarifas residenciales actuales son subsidiadas de manera universal, lo que ocasiona que los recursos no estén focalizados a consumidores de bajo ingreso y a población vulnerable, por el contrario, buena parte se despilfarra en usuarios residenciales que no lo necesitan. La regresividad de las tarifas es moralmente inaceptable, y aun cuando son legales, no cumplen con los criterios establecidos en el artículo 75 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

La determinación del monto a subsidiar y los mecanismos para su óptima distribución a los consumidores es un tema de desarrollo social y de finanzas públicas, con implicaciones directas en una empresa productiva del Estado, a la que también se debe salvaguardar, en su carácter de patrimonio nacional y como principal empresa de un sector prioritario en la economía. Es en este sentido que cualquier esfuerzo que el gobierno realice para mejorar el desempeño del subsidio “puede ser visto como un paso a una agenda más amplia, apuntando a generar un Estado más efectivo y receptivo, [...] mantener un esquema regresivo o “ineficiente” es equivalente a no gastar en absoluto” (Banco Mundial, 2022, pp. 45-67).

Reformar el esquema tarifario y la asignación de los subsidios eléctricos para incrementar su progresividad es una buena opción para realizar ajustes “sin costos”, es decir, sin tener que emplear más recursos de los que ya se utilizan en este rubro; al respecto, el Banco Mundial plantea que “los gobiernos pueden llevar a cabo un ajuste fiscal mediante la ejecución de un gasto público más efectivo, recortándolo donde se considere que el rendimiento económico o social es bajo” (Banco Mundial, 2022, p. 59).

El efecto de redirigir los subsidios a la población más vulnerable es progresivo en el corto plazo, dado que esta población es muy sensible a los cambios, especialmente en su ingreso. Un gasto público efectivo, debe focalizar las transferencias sociales a donde generen un mayor bienestar, particularmente en países como México en donde la desigualdad es enorme y sigue siendo uno de los principales retos de la agenda pública.

Es necesario actualizar las tarifas residenciales para lograr que cada hogar satisfaga sus necesidades eléctricas básicas a precios razonables conforme a su nivel de ingreso, entendiendo por básicas la posibilidad de tener al alcance los beneficios de la electricidad para estudiar, trabajar y vivir dignamente, así como tener acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Las políticas públicas en torno a las tarifas, deben contemplar el cumplimiento de dos objetivos fundamentales: establecer una cuota razonable para cada nivel de ingreso y brindar el subsidio a quien más lo necesita, además de vigilar que las finanzas de la CFE se mantengan sanas, y ambos objetivos deben confluir en proteger el interés público más allá de las prioridades e ideologías del gobierno en turno. En otros periodos de la historia nacional, se ha sacrificado la garantía del derecho humano al acceso equitativo a la energía eléctrica para evitar el descontento social que pudiera ocasionar una reforma a las tarifas y subsidios.

Al respecto, la CEPAL sugiere que la política pública en la materia aborde con mayor celeridad el Objetivo 7-Energía asequible y no contaminantes, de los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos por las Naciones Unidas...

[...] desde una perspectiva integral, la combinación entre instrumentos económicos para regular los precios de los energéticos, subsidios a los hogares de menores recursos, mayor educación energética para mejorar prácticas de uso de la energía y una mejor eficiencia energética de edificios y artefactos permitirá reducir la demanda base de energía y la proporción que estos servicios significan en los ingresos familiares. (Calvo *et al.*, 2021, p. 67).

Aun cuando en diferentes momentos se han realizado fiscalizaciones sobre las tarifas, no se ha conseguido que las revisiones cumplan con la integralidad de la que hablan los organismos internacionales. Las auditorías realizadas han estado alineadas a la visión de Estado de cada administración, por lo que los objetivos se abordan desde visiones diferentes, alterando el propósito primigenio del subsidio.

En los últimos 12 años, la política pública pasó de buscar reducir los precios de la electricidad para la población, a buscar establecer precios competitivos en el sector eléctrico, usando como referencia los precios de Estados Unidos.

Si bien la fiscalización entorno a los subsidios eléctricos cuenta con un marco normativo adecuado para vigilar la óptima utilización de los recursos y dar seguimiento a la consecución de los objetivos, la desagregación de las funciones en diversos organismos públicos ha ocasionado un descontrol en el cumplimiento de los criterios definidos, y las auditorías no han tenido el impacto o las facultades suficientes para obligar a los tomadores de decisiones a corregir el rumbo.

La fiscalización es una herramienta que puede encausar las reformas necesarias, en la medida en que se realice de forma asertiva, es decir, vigilando la utilización de los recursos más allá de la disciplina presupuestal o como parte de la viabilidad financiera de la CFE, abriendo paso a una fiscalización interdisciplinaria e interinstitucional que vigile desde todas las aristas de la política pública que se cumplan los objetivos, forzando a las autoridades involucradas a incluir una visión social en la aplicación de los preceptos que se deben cumplir.

Una fiscalización exitosa debe verificar que la política de fijación de los precios de las tarifas residenciales y subsidios eléctricos salvaguarde el patrimonio público de la CFE, permitan disminuir la desigualdad y promuevan el crecimiento equitativo y sostenido, mejorando las condiciones de las familias y optimizando los recursos de los que dispone el Estado, al mismo tiempo, estas acciones coadyuvarán a que el Gobierno mejore la confianza que los ciudadanos tienen sobre su gestión.

Referencias

- Auditoría Superior de la Federación. (2014). Auditoría Especial No. 44-0-06100-06-0069 GB-053. Subsidios al Consumo de Energía Eléctrica. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Grupos/Gobierno/2014_0069_a.pdf
- Auditoría Superior de la Federación. (2015). No.539-DE. Comercialización de Energía Eléctrica. http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_0539_a.pdf
- Auditoría Superior de la Federación. (2015) No. 546-DE. Ingresos por la Prestación de Servicios de Energía Eléctrica. https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_0546_a.pdf
- Auditoría Superior de la Federación. (2017) No.526-DE. Desempeño de la Empresa Productiva Subsidiaria CFE Suministrador de Servicios Básicos. https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017b/Documentos/Auditorias/2017_0526_a.pdf
- Auditoría Superior de la Federación. (2018) No.498-DE. Desempeño de la Empresa Productiva Subsidiaria CFE Suministrador de Servicios Básicos. https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018b/Documentos/Auditorias/2018_0498_a.pdf
- Auditoría Superior de la Federación. (2018) No. 501-DE. Desempeño de CEE Corporativo. https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018b/Documentos/Auditorias/2018_0501_a.pdf

- Auditoría Superior de la Federación. (2018) No. 1378-GB. Regulación y Supervisión en Materia de Electricidad a Cargo de la CRE. https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018c/Documentos/Auditorias/2018_1378_a.pdf
- Auditoría Superior de la Federación. (2019) No. 431-DE. Desempeño de la Comisión Federal de Electricidad. https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2019b/Documentos/Auditorias/2019_0431_a.pdf
- Auditoría Superior de la Federación. (2020) No. 469-DE. Desempeño Integral de la Comisión Federal de Electricidad. https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2020c/Documentos/Auditorias/2020_0469_a.pdf
- Auditoría Superior de la Federación. (2021) No. 0047-DE. Desempeño Integral de la Comisión Federal de Electricidad. http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2021c/Documentos/Auditorias/2021_0047_a.pdf
- Banco Mundial (2022). Nuevos enfoques para cerrar la brecha fiscal. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/58093/Spanish.pdf>
- Bonvecchio, A., Unar, M., Pacheco, S. y Rivera Dommarco, J. Á.. (2020). Efectos de la covid-19 en la seguridad alimentaria y estado de nutrición en niños y niñas en México. *Boletín Conacyt*, 2(2). https://conacyt.mx/wp-content/uploads/publicaciones_conacyt/boletin/Boletin_Conacyt_02.pdf
- Calvo, R., Álamos, N., Billi, M., Urquiza, A., Lisperguer, R. C., y Contreras Lisperguer. (2021). *Desarrollo de indicadores de pobreza energética en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/f3b5060c-94ab-4128-adaf-d56d2e860856/content>
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Cámara de Diputados. (2018). Criterios para Regular el Ramo 25. <https://www.cefp.gob.mx/transp/CEFP-70-41-C-Estudio0014-500918.pdf>
- Fidalgo, B. T., y Perdiz, J. V. (2021). *La desigualdad en el consumo por niveles de renta*. Universidad de Valladolid, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. <https://uvadoc.uva.es/bitstream/handle/10524/51538/TFG-E-1250.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Gobierno de México. (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. <https://www.gob.mx/cenace/acciones-y-programas/plan-nacional-de-desarrollo-2019-2024-195029>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2020/>
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria [LFPRH]. Última Reforma DOF 15-11-2025. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>

- Rosas-Flores, J., Bakhat, M., Rosas-Flores, D., y Fernández, J. L. (2017). Distributional effects of subsidy removal and implementation of carbon taxes in Mexican households. *Energy Economics*, (61). <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2016.10.021>Get rights and content
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (30 de noviembre de 2017). Acuerdo por el que se autorizan las tarifas finales de energía eléctrica del suministro básico a usuarios domésticos. *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5506178&fecha=30/11/2017#gsc.tab=0
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2020a). Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2020-2024. Programa Sectorial derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/pronafide/pronafide2020.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2020b). Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infoanual/2022/ig_2022.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (28 de noviembre de 2022). Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2023. Publicado en DOF 28 de noviembre de 2022. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5672637&fecha=28/11/2022#gsc.tab=0

V. Fiscalización en los estados y municipios

Retos de la fiscalización superior en México

Emma Guadalupe Félix Rivera

SUMARIO: Introducción • ¿Por qué existen las entidades de fiscalización superior? • Perspectiva de género y auditorías al desempeño • Auditoría forense. Breve referencia a la figura del cooperador • La llamada *Era exponencial*. La fiscalización superior y el servicio civil de carrera • Sistema Nacional Anticorrupción y Órganos de Control Interno municipales • Conclusiones.

Introducción

Con este trabajo me sumo a la reflexión colectiva y a la búsqueda de alternativas para perfeccionar, nuestra democracia a partir de señalar los retos que enfrenta la fiscalización superior en México.

Voy a iniciar comentando algunas ideas sobre el origen de las entidades de fiscalización superior a partir de los distintos referentes normativos y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Este marco socio-histórico servirá para referirme a algunos de los retos que afrontamos en el presente.

Antes de empezar, resulta pertinente destacar que el año 2015 marca un hito en la lucha contra la corrupción en nuestro país. A partir de las reformas constitucionales que conllevó a la creación del SNA, se introduce un nuevo régimen legal de responsabilidades administrativas que da cabida a la intervención de particulares en casos de faltas administrativas graves.

Se rediseñaron algunas instituciones del Estado para establecer un sistema anticorrupción que dota, de nuevas atribuciones y facultades, a diversas autoridades relacionadas con irregularidades y hechos que pueden subsumirse, tanto en el ámbito del derecho administrativo sancionador como en el derecho penal; ya que la corrupción, en todos sus niveles y ámbitos, es un agresivo lastre que flagela a nuestras sociedades en todos los países del mundo; a unos en mayor medida que a otros, pero nadie está exento de este veneno. Es una realidad que dio pie, junto con otros elementos, a la gran reforma constitucional de mayo de 2015.

Con esta reforma se estableció un cambio de paradigma en la prevención, investigación y combate a la corrupción, bajo modelos que aún se encuentran en fase de surgimiento y aclaración, en virtud de que muchas de las disposiciones legales en esta materia aún no pasan por el tamiz del conflicto jurisdiccional.

¿Por qué existen las Entidades de Fiscalización Superior?

Dos breves referencias históricas nos permitirán ubicar los temas a desarrollar, además de constituir una invitación a la lectura que contribuirá a reconocer que los retos de la fiscalización superior son de ahora y siempre, bajo diversos contextos sociohistóricos en constante evolución y permanencia.

En primer lugar, recordemos la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789; decantado político jurídico de los ideales de la Revolución Francesa, que en el numeral 15 establece que “la sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su gestión a cualquier agente público” (Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano [DDHC], 1789).

Queda de manifiesto que la obligación de rendir cuentas por parte de quienes ejercían el gobierno, constituía una prioridad de los ideales de la Revolución Francesa, que tanta influencia ha tenido en la configuración del Estado contemporáneo, hoy bajo la figura del Estado Constitucional de Derecho.

En la actualidad, los temas y problemas vinculados con la transparencia y rendición de cuentas son de gran importancia y trascendencia, no solamente en la construcción de la democracia participativa sino en el funcionamiento de los Estados democráticos. Perfeccionar las metodologías de la rendición de cuentas es una tarea perenne, por decir lo menos.

Es importante recordar también a *El Federalista*, reunión de textos breves, de carácter periodístico y profundo contenido doctrinal, aparecidos en el contexto de la fundación de lo que hoy son los Estados Unidos de América. Dicho texto, de carácter antológico, es la compilación de artículos publicados por Alexander Hamilton, John Jay y James Madison, considerados un “material imprescindible” (Gargarella, 2021) para conocer el constitucionalismo americano, dentro del cual se encuentra el de nuestro país.

James Madison escribió un texto de profundo calado filosófico en torno a una cuestión que siempre ha cautivado tanto a filósofos y teóricos como a políticos y operadores gubernamentales de todos los tiempos:

...Pero ¿qué es el gobierno sino el mayor de los reproches a la naturaleza humana? Si los hombres fuesen ángeles, el gobierno no sería necesario. Si los ángeles gobernaran a los hombres, saldrían sobrando lo mismo las contralorías externas que las internas del gobierno. Al organizar un gobierno que ha de ser administrado por hombres, la gran diferencia estriba en esto: primeramente, hay que capacitar al gobierno para mandar sobre los gobernados; y luego obligarlo a que se regule a sí mismo. (Hamilton, 2001)

Al no ser ángeles quienes integramos la sociedad y el Estado, el gobierno se vuelve necesario, y bajo este contexto, las contralorías internas y las externas resultan indispensables, afirma con gran contundencia Madison, confirmando que tenía razón.

Los enunciados anteriores, tanto el correspondiente a los Derechos del Hombre y del Ciudadano como a los de *El Federalista*, sirven de marco a esta exposición, cuyo objetivo es compartir algunas inquietudes y reflexiones entorno a los retos de la fiscalización superior en esta segunda década del siglo XXI, un momento de grandes cambios sociales y culturales, de transformaciones de gran calado en todos los órdenes así como la constatación de que las personas no hemos resuelto aún problemas ancestrales, como el de la corrupción, que tanto atañe a las Entidades de Fiscalización Superior.

Precisamente los dos primeros párrafos del artículo 154 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son del tenor literal siguiente:

Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin

menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, Apartado C, 74, fracción VI y 79 de esta Constitución. (CPEUM, 2024, art. 154)

En este sentido, y conforme al artículo 74 fracción VI de nuestra Carta Magna, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados:

Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación. Si del examen que esta realice apreciara discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha autoridad solo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley. (CPEUM, 2024, art. 74, fr. VI)

Las referencias anteriores, justifican plenamente la existencia de las entidades de fiscalización superior.

Perspectiva de género y auditorías al desempeño

Las auditorías con perspectiva de género constituyen una metodología fiscalizadora en etapa de perfeccionamiento que, ya cuenta con resultados plausibles, lo que destaca la importancia y trascendencia de este tipo de auditorías, con impactos positivos en el bienestar de un amplio sector de la población.

Un aspecto importante para el desarrollo de este tipo de auditorías es la disposición y ejercicio de recursos públicos, cuestión que está ya, por lo menos, enunciada en nuestras leyes.

La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH) establece en el artículo 12, fracción VII, que es competencia del Gobierno Federal “incorporar en los Presupuestos de Egresos de la Federación, la asignación de recursos para el cumplimiento de la Política Nacional en Materia de Igualdad, que incluye las acciones para la transversalidad de la perspectiva de género” (Zaremborg, 2015). En este mismo sentido, y de acuerdo con el diverso artículo 15, fracción I Bis de la LGIMH, corresponde a las y los titulares de los Gobiernos Estatales, incorporar en los presupuestos de egresos correspondientes, la asignación de recursos para el cumplimiento de las políticas locales en materia de igualdad (LGIMH, 2022).

Previo al análisis de la relación que existe entre auditoría al desempeño y la perspectiva de género, es necesario no perder de vista el contexto social, económico y político que vivimos por ser el entorno donde se practican tanto las auditorías al desempeño como las financieras. Me interesa especialmente definir con claridad conceptual y explicativa el concepto de perspectiva de género para dimensionar el alcance que tiene como herramienta y estrategia jurídica destinada a impulsar y hacer realidad la igualdad de género en nuestro país.

De acuerdo con el Objetivo 5, Igualdad de Género, de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que forman parte de la Agenda 2030 emitida por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) señala como meta principal, “erradicar todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo”. Su cumplimiento conlleva a romper paradigmas para acabar con la cultura patriarcal milenaria que ha generado infinidad de estereotipos y sesgos negativos, tanto en hombres como en mujeres, que se traducen en obstáculos para consolidar una sociedad equitativa, con justicia y derechos para todos.

La cultura patriarcal conlleva a muchas formas de discriminación y violencia, de misoginia, abuso y desigualdad, así como las diversas manifestaciones de violencia de género, llegando al feminicidio; actitudes todas que generan terribles implicaciones que dañan y deterioran a la sociedad.

Combatir la cultura patriarcal y sus diversas manifestaciones, en pleno siglo XXI, sigue siendo un reto y un compromiso que requiere de voluntad firme y coordinación consistente, así como de acciones a corto, mediano y largo plazo de todas las personas servidoras públicas que formamos parte del Gobierno, debemos participar.

El reto es grande y la labor compleja porque muchas veces debemos llevar a cabo nuestro trabajo, ejercer nuestra función en ambientes y entornos adversos al principio

de igualdad y no discriminación que, a pesar de estar establecido en el artículo primero constitucional, su interpretación y alcance no llega a permear a todo el país ni a toda la población, de ahí que las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) tengamos un rol fundamental en este proceso.

La igualdad de género y erradicar todas las formas de discriminación y violencia en contra de las mujeres debe ser un objetivo que, como auditores, tenemos que alcanzar de inmediato, a partir de la certeza de que, en nuestro ámbito, en las EFS, la igualdad de género constituye un tema de las Auditoría al Desempeño.

De acuerdo con el artículo 5 fracción VI de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH), perspectiva de género se refiere a:

...la metodología y los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, que se pretende justificar con base en las diferencias biológicas entre mujeres y hombres, así como las acciones que deben emprenderse para actuar sobre los factores de género y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la igualdad de género. (LGIMH, 2022, art. 5, fr. VI)

Otro concepto esencial es la transversalidad, que se define en la fracción VII del mismo artículo 5, como:

VII. Transversalidad. Es el proceso que permite garantizar la incorporación de la perspectiva de género con el objetivo de valorar las implicaciones que tiene para las mujeres y los hombres cualquier acción que se programe, tratándose de legislación, políticas públicas, actividades administrativas, económicas y culturales en las instituciones públicas y privadas. (LGIMH, 2022, art. 5, fr. VII)

En este punto es relevante tener presente el Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género que la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió como una suerte de *soft law* que permite a los operadores de impartir justicia, hacerlo apegados al derecho a la igualdad (Ricalday, 2020). Algunos Poderes Judiciales Estatales han replicado este protocolo, de lo que se advierte la necesidad de tomar medidas institucionales que promuevan y fortalezcan precisamente la igualdad de género.

Las auditorías al desempeño, de acuerdo con la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) se refiere a ellas...

Tal como la llevan a cabo las EFS [...] es una revisión independiente, objetiva y confiable sobre si las acciones, sistemas, operaciones, programas, actividades u organizaciones del gobierno operan de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia, y sobre si existen áreas de mejora. (INTOSAI, 2019, p. 8)

A partir de esta definición, claramente se identifica que este tipo de auditorías buscan aportar información y una dimensión, una nueva perspectiva que contribuya al cabal cumplimiento de lo establecido; y si corresponde, también aportan recomendaciones y acciones de mejora.

Siguiendo con los Principios de Auditoría de Desempeño emitidos por la INTOSAI, se refiere a que estas auditorías...

...proporcionan nueva información o valor al:

- iv) proporcionar nuevas perspectivas analíticas (análisis o nuevas perspectivas más amplias o profundas);
- v) hacer más accesible la información existente a las diversas partes interesadas;
- vi) proporcionar una visión o conclusión independiente y rectora basada en la evidencia de auditoría;
- vii) proporcionar recomendaciones basadas en un análisis de los hallazgos de auditoría. (INTOSAI, 2019, p. 8)

De conformidad con el artículo 4 fracción II de la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa (LASES) define a la Auditoría sobre el Desempeño como:

[...] aquella que tiene como propósito fundamental la verificación del cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en los programas estatales y municipales, mediante la estimación o cálculo de los resultados obtenidos en términos cualitativos y cuantitativos, o ambos, así como las consecuencias o efectos en las condiciones sociales y económicas de la población debiendo evaluarse la eficacia, eficiencia y economía en la utilización de los recursos. (LASES, 2017, art. 4, fr. II)

Con lo expuesto es posible advertir las coincidencias y concordancias entre auditoría al desempeño y perspectiva de género, las cuales seguramente continuarán creciendo y fortaleciéndose en el corto y mediano plazo.

Con las auditorías al desempeño con perspectiva de género se busca, en síntesis, verificar –fiscalizar– que los recursos destinados a eliminar la brecha existente en cuanto a equidad, libertad y oportunidades entre hombres y mujeres, se reduzca y desaparezca comprobando que los recursos públicos destinados a este fin, hayan sido ejercidos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para con ello dar cumplimiento a los objetivos para los que han sido destinados, como lo dispone el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Auditoría forense. Breve referencia a la figura del cooperador

La auditoría forense es un tema de actualidad, de gran importancia y trascendencia que debe ser estudiada y analizada con atención, ya que trasciende el marco del derecho administrativo sancionador y, bajo ciertas condiciones, irrumpe en el ámbito del derecho penal.

Las auditorías forenses presentan una realidad bifronte porque tienen la función de averiguar y aportar pruebas de las faltas administrativas y también reúnen evidencias destinadas a los jueces sobre delitos y actos de corrupción. Son como el dios Jano, deidad que está “en medio” de todas las cosas al disponer de dos caras que le permiten mirar, simultáneamente, a lados distintos. Esta condición característica de la auditoría forense obliga al auditor responsable a ser sumamente cuidadoso con la planeación, desarrollo, elaboración y justificación de las conclusiones obtenidas.

Los aspectos relativos a las auditorías forenses son una novedad en México y aún presentan una serie de retos por atender, como dotarlas de una base jurídica sólida; pero aún ante esta situación pendiente, me parece pertinente, especialmente cuando nos encontramos ante los retos de la fiscalización en México, llamar la atención y voltear la mirada hacia esta modalidad o tipo de auditorías para fortalecer su ejecución en nuestro país, porque, según lo señala Erick Guimaray:

...la corrupción pública genera el ilícito aprovechamiento o el abuso del poder público en beneficio privado, personal o propio, y la gran corrupción es quizá su

más grave manifestación. Esta se trata de la sinergia delictiva que forman el más alto poder público y el poder económico de las empresas mejor posicionadas en el mercado. Pero no solamente se trata del uso espurio del poder público, sino de una modalidad organizada de la actividad criminal, que instrumentaliza los ductos normativos de la Administración pública, para reconfigurar sus funciones con particulares sesgos que satisfacen los intereses privados de sus protagonistas, a la par que la impunidad de sus actos. (Guimaray, 2021)

Una auditoría forense se planea y practica cuando se advierte la necesidad de llevar a cabo *investigaciones confirmatorias* que, de acuerdo con Ignacio Colomer Hernández, en el marco del compliance y de las atribuciones que les confiere, son aplicables como a continuación se indica:

[Las investigaciones confirmatorias] son aquellas que tienen lugar cuando tras tener un conocimiento de la posible comisión de un hecho delictivo, por denuncia o apreciación propia en alguna investigación preventiva, se procede a realizar labores de información o investigación encaminadas directamente a comprobar y esclarecer las circunstancias que hayan podido concurrir para que algún directivo, representante legal o subordinado de la empresa haya cometido un delito, se trata de obtener indicios y evidencias. Estas investigaciones se dirigen a permitir o posibilitar llegar a la conclusión de que se ha producido un delito. (Colomer, 2019)

La normatividad vigente entorno a las responsabilidades administrativas como al derecho penal ante actos de corrupción, cuyos marcos jurídicos se han ido reconfigurando a partir de la reforma constitucional de 2015, se encuentra aún en una etapa, que me atrevo a normar de “surgimiento”. Se requiere de la precisa definición o especificidad sobre algunas de sus disposiciones legales. Reto que debemos afrontar, especialmente ante la presencia de figuras recientes como la *responsabilidad penal de las personas jurídicas* que se contempla en el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) la “responsabilidad administrativa por faltas graves de particulares, la introducción al derecho positivo mexicano del derecho humano a la buena administración pública y el levantamiento del velo corporativo” en la Ley Federal de Austeridad Republicana (LFAR) de 2019, entre otras, que introducen al derecho mexicano instituciones y figuras sustantivas

y procesales que apenas se están conociendo y que su operación aún no se ha enfrentado en tribunales.

Por otro lado, y de conformidad con el Manual para el desarrollo de Auditorías Forenses, publicado en abril de 2025 en el *Órgano Oficial del Gobierno del Estado de Sinaloa*, la define de la siguiente manera:

Auditoría forense es una revisión conformada por un conjunto de técnicas multidisciplinarias y tecnológicas que tienen como finalidad el examen y la revisión de los indicios, procesos, hechos y evidencias para la detección o investigación de posibles actos que puedan implicar alguna irregularidad o conducta delictiva. (Manual para el desarrollo de Auditorías Forenses, 2025)

Se trata de examinar y revisar indicios, procesos, hechos y evidencias para detectar o investigar irregularidades o conductas delictivas, y para ello se utilizan las técnicas criminalísticas convenientes para la búsqueda y localización de hallazgos. Estas técnicas son, entre otras, la informática forense, la grafoscopia, escuchas telefónicas, intervenciones digitales, agente encubierto o agente provocador, testigo protegido, entrega vigilada, así como otras variables de investigación de hechos que conforman el arsenal metodológico del que normalmente echa mano quien ejecuta una auditoría forense (Saccani, 2012).

Iniciar una auditoría forense parte de la existencia, sospecha o indicios de la presencia de un hecho o acción irregular, ya sea desde el punto de vista administrativo o de la posibilidad de que existan hechos de competencia jurídico penal.

Por otra parte, la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) en el marco de las “Disposiciones comunes para la imposición de sanciones por faltas administrativas graves y faltas de particulares” establece la figura del autor o partícipe colaborador, en los siguientes términos:

Artículo 88. La persona que haya realizado alguna de las faltas administrativas graves o faltas de particulares, o bien, se encuentre participando en su realización, podrá confesar su responsabilidad con el objeto de acogerse al beneficio de reducción de sanciones que se establece en el artículo siguiente. Esta confesión se podrá hacer ante la Autoridad investigadora. (LGRA, 2022)

En complemento de lo anterior, el artículo 89 establece las condiciones y supuestos de aplicación del beneficio de reducción “de entre el cincuenta y el setenta por ciento del monto de las sanciones que se impongan (*sic*) o incluso hasta del total tratándose de la inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por faltas de particulares” (LGRA, 2022).

Para poder ejercer este beneficio, se deben cumplir los siguientes requisitos ...

- I. Que no se haya notificado a ninguno de los presuntos infractores el inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa;
- II. Que la persona que pretende acogerse a este beneficio, sea de entre los sujetos involucrados en la infracción, la primera en aportar los elementos de convicción suficientes que, a juicio de las autoridades competentes, permitan comprobar la existencia de la infracción y la responsabilidad de quien la cometió;
- III. Que la persona que pretende acogerse al beneficio coopere en forma plena y continua con la autoridad competente que lleve a cabo la investigación y, en su caso, con la que substancie y resuelva el procedimiento de responsabilidad administrativa, y
- IV. Que la persona interesada en obtener el beneficio, suspenda, en el momento en el que la autoridad se lo solicite, su participación en la infracción. (LGRA, 2022)

Será necesario que las autoridades competentes verifiquen y den constancia de que la confesión, por parte de la persona imputada, sea veraz y confiable. El artículo 89 también menciona que:

En su caso, las personas que sean los segundos o ulteriores en aportar elementos de convicción suficientes y cumplan con el resto de los requisitos anteriormente establecidos, podrán obtener una reducción de la sanción aplicable de hasta el cincuenta por ciento, cuando aporten elementos de convicción en la investigación, adicionales a los que ya tenga la Autoridad Investigadora. Para determinar el monto de la reducción se tomará en consideración el orden cronológico de presentación de la solicitud y de los elementos de convicción presentados. (LGRA, 2022)

Este procedimiento para solicitar reducción de sanciones podrá coordinarse, si así lo determinan las autoridades investigadoras, con el procedimiento similar de reducción de sanciones que la Ley Federal de Competencia Económica consigna en su artículo 105.

Los mecanismos de coordinación efectivos destinados a intercambiar información entre autoridades administrativas e investigadoras de órganos del Estado mexicano, así como de aquellas que, dentro de su ámbito de competencia, se requieran, surgirán de una recomendación del Comité Coordinador. También se explicita que: en el caso de que, habiendo iniciado el procedimiento de responsabilidad administrativa, el presunto infractor confiese su responsabilidad sobre los actos que se le imputan podrá obtener él una reducción de hasta el treinta por ciento del tiempo de inhabilitación que corresponda (LGRA, 2022).

Este artículo, el 89 de la LGRA, es motivo de abundantes análisis y desarrollos doctrinales y jurisprudenciales, ya que sus disposiciones resultan de gran importancia en el ámbito de las investigaciones de hechos como son los que se ocupa la auditoría forense, es decir, los relativos a hechos posiblemente constitutivos de faltas administrativas graves o delitos por hechos de corrupción, sucesos en los que frecuentemente intervienen particulares, sean personas físicas o morales.

La llamada *Era exponencial*. La fiscalización superior y el servicio civil de carrera

Tecnologías informáticas como el *blockchain*, *machine learning*, robótica, Inteligencia Artificial, Big Data, entre otros desarrollos y avances digitales evidencian las novedades y oportunidades características del tiempo presente, de enormes cambios y transformación acelerada que influyen tanto en la actividad gubernamental como en el ámbito de la fiscalización superior, especialmente en la ejecución de las auditorías forenses.

Estas herramientas tecnológicas se presentan como una oportunidad ya que permiten reunir, en muy poco tiempo, una gran cantidad de datos que pueden ser organizados y alineados conforme a las necesidades del usuario (Velázquez López, 2025) convirtiéndose así en información precisa y puntual que permite detonar acciones y decisiones en los diversos ámbitos de la fiscalización superior, como las auditorías forenses, las auditorías al desempeño con perspectiva de género y por supuesto las auditorías financieras (Boncinelli, 2022).

El doctor Oscar Oszlak, experto en administración y políticas públicas, ha estudiado el impacto de estas tecnologías en el ámbito del desempeño gubernamental. En su libro *El estado en la era exponencial*, aplica la expresión “exponencial” como el crecimiento inédito del Estado en contextos sumamente acelerados y cambiantes, propios de nuestro tiempo:

...las innovaciones que se están produciendo actualmente en los diferentes campos de la actividad económica y social, a raíz de los avances en la electrónica, [...] nos deslumbran pero también nos atemorizan. La velocidad que caracteriza a estos desarrollos es lo que ha llevado a utilizar el término “exponencial”, propio de las matemáticas, para calificar a la nueva era que se está gestando. O sea, una creciente aceleración del ritmo con que se producen los cambios en el tiempo. [...] No se trata de un proceso infinito, ya que llegado a un cierto punto del desarrollo tecnológico se produce un salto cualitativo, un cambio de paradigma, como el que supuso pasar del tubo vacío como circuito lógico de una computadora, al transistor y luego al circuito integrado. Y tal vez, en el futuro, se pase a circuitos tridimensionales, auto-organizados o moleculares. (Oszlak, 2020)

Disponemos ahora de un instrumental técnico de gran importancia que permite simultáneamente ampliar el alcance de nuestras revisiones y auditorías acortando los tiempos para el análisis de la información.

Si bien la fiscalización de los recursos públicos es un trabajo de alta especialización técnica, que requiere conocimientos precisos sobre ámbitos específicos, especialmente en entornos tan cambiantes como los actuales, nos exige un compromiso mayor con nuestro quehacer. Es por lo anterior que la existencia de una política pública, en materia de fiscalización superior, debería ser la obligatoria formación, actualización y capacitación constante, incluyendo los componentes de desempeño ético e integridad, de todas las personas que llevamos a cabo funciones de auditoría, especialmente de la cuenta pública, que son los recursos de todos los mexicanos destinados al desarrollo del país.

Esto significa que todas las personas que conformen e integren los diferentes equipos de auditorías, deben capacitarse y actualizarse, de manera permanente y colegiada, en todos los ámbitos correspondientes a nuestra labor fiscalizadora, destacando especialmente la actualización, adopción y utilización de las herramientas tecnológicas y desarrollos digitales. Esta condición obligatoria de actualización y formación constante conllevará

necesariamente a modificar y fortalecer el servicio civil de carrera con relación al universo de la fiscalización superior (Velázquez, 2025).

Sistema Nacional Anticorrupción y Órganos de Control Interno municipales

El combate a la corrupción es un compromiso global, y el Estado mexicano es consciente de esta responsabilidad asumida desde siempre y en particular, ante las Convenciones, las de Naciones Unidas contra la Corrupción y la Interamericana contra la Corrupción emitida por la Organización de los Estados Americanos (OEA) conllevó a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) a partir de las reformas constitucionales de 2015.

La Suprema Corte de Justicia señala de manera precisa, en la Tesis Aislada 10o.A.107 A de 2019 la pertinencia de los Órganos Internos de Control Municipales en la función que tiene el SNA, la cual la establece como:

[...] la institución adecuada y efectiva encargada de establecer las bases generales para la emisión de políticas públicas integrales y directrices básicas en el combate a la corrupción, difusión de la cultura de integridad en el servicio público, transparencia en la rendición de cuentas, fiscalización y control de los recursos públicos, así como de fomentar la participación ciudadana, como condición indispensable en su funcionamiento.

En este contexto [...] dicho sistema nacional se instituye como la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, fiscalización, vigilancia, control y rendición de las cuentas públicas, bajo los principios fundamentales de transparencia, imparcialidad, equidad, integridad, legalidad, honradez, lealtad, eficiencia, eficacia y economía; mecanismos en los que la sociedad está interesada en su estricta observancia y cumplimiento. (Tesis: I.10o.A.107 A (10a.), 2019)

Una autoridad competente en materia de prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas son, precisamente, los órganos internos de control (OIC) municipales, los cuales tienen la función de identificar y conocer las faltas administrativas graves o aquellos hechos que, debidamente demostrados los supuestos y condiciones requeridas por la ley penal, pueden llegar a calificar como delitos. En esos casos, actualmente los OIC municipales se declaran incompetentes y deben remitir las correspondientes actuaciones a la autoridad competente para seguir con del caso.

Lo que me interesa destacar y en mi opinión es uno de los grandes retos de la fiscalización superior en general, es que los OIC municipales constituyen o deben constituir una primera línea de prevención de las faltas administrativas, tanto generales como graves y señalar con precisión los hechos de corrupción identificados, pero la realidad es que en la mayoría de los municipios existentes, los OIC están en una situación crítica que vuelve inoperantes el conjunto de fines y atribuciones que les están asignados por la CPEUM. Se trata de una condición operativa, normativa y financiera que debe corregirse de inmediato.

Es sumamente penoso saber y constatar que un número importante de OIC municipales no cuentan con el personal mínimo, con el capital humano que la ley exige para operar debidamente. Tampoco disponen de los recursos materiales necesarios y suficientes para ejercer sus atribuciones, que son muchas y de muy variada naturaleza. Aunado a lo anterior, en muchas entidades federativas existen disonancias legislativas, limitaciones o falta de establecimientos normativos adecuados que conllevan a entorpecer las funciones y actividades propias de los OIC municipales que, a pesar de los años transcurridos desde la reforma constitucional de 2013, no se han corregido.

Conclusiones

Habiendo señalando algunos de los retos que la fiscalización superior en nuestro país enfrenta, me resulta prioritario destacar lo siguiente:

Primero, que es fundamental avanzar en el fortalecimiento de las capacidades institucionales de las entidades de fiscalización superior (EFS) lo que significa una designación presupuestal mayor que les permita disponer de recursos económicos destinados al equipamiento tecnológico, a contar con los recursos materiales para el desarrollo de

sus actividades y por supuesto, incrementar el capital humano, invertir en su formación mediante la educación continua y programas de capacitación permanentes.

Segundo. Promover e incentivar la colaboración interinstitucional, además de hacerlo entre las instancias que forman parte de los sistemas anticorrupción, también llevarla a cabo con otros ámbitos, tanto gubernamentales como organizaciones de la sociedad civil y asociaciones, como colegios de profesionistas e instituciones de educación superior, por citar algunos ejemplos. Esta colaboración redundará en la calidad de nuestra vida democrática y además será una estrategia promotora y de difusión sobre la cultura de la fiscalización superior.

Tercero. Revisar de manera constante el ámbito normativo aplicable para que la legalidad de los actos de fiscalización superior se lleve a cabo como es debido y en su caso, al identificar limitaciones u omisiones en todos los órdenes de nuestra actuación, se impulsen los cambios legislativos necesarios para lograr la pertinencia de nuestros resultados.

Cuarto. Consolidar un servicio civil de carrera en el ámbito de la fiscalización superior. Diseñar y establecer un sistema de actualización permanente, con criterios bien definidos y apuntalado por una formación continua que integre la experiencia que aporta la práctica con la normatividad cambiante y el desarrollo de la inteligencia emocional. De esta manera se dispondrá, desde el nivel municipal, regional y nacional, de un sector profesional de alta especialidad técnica y un desempeño asertivo que se traducirá en la eficaz realización de sus funciones destinadas al beneficio de la sociedad.

Quinto. Socializar e incentivar el desarrollo de la cultura ciudadana en materia de fiscalización superior, para lo que es necesario concebir estrategias de promoción y difusión de nuestro quehacer para sensibilizar a la población y al mismo tiempo, motivarla a contribuir en la adopción de acciones tendientes a combatir la corrupción.

Se reconoce que estos dos últimos puntos, requieren de la asignación de recursos para llevarlos a cabo, pero no por eso debemos dejar de destacar estrategias que contribuirán a hacer más eficiente el ejercicio de los recursos públicos y de manera efectiva.

Referencias

- Boncinelli, E. y Ereditato, A. (2022). *El infinito juego de la ciencia, cómo el pensamiento científico puede cambiar el mundo*. Colección Breviarios. Fondo de Cultura Económica, FCE.
- Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. (1789). 26 de agosto de 1789. https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/decla_huma.pdf
- Código Nacional de Procedimientos Penales [CNPP]. (2025). Última reforma publicada DOF 25-04-2025. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP.pdf>
- Colomer H., I. (2019). Derechos fundamentales y valor probatorio en el proceso penal de las evidencias obtenidas en investigaciones internas en un sistema de compliance. En Juan Luis Gómez Colomer. *Tratado sobre compliance penal, responsabilidad penal de las personas jurídicas y modelos de organización y gestión*. Colección Tratados, Comentarios y Prácticas Procesales. Tirant lo Blanch.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. (2024). Última reforma publicada DOF 22-05-2024. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Gargarella, R. (2021). *El derecho como una conversación entre iguales, qué hacer para que las democracias contemporáneas se abran -por fin- al diálogo ciudadano*. Colección Derecho y Política. Siglo XXI Editores.
- Guimaráy, E. (2021). *Delitos contra la administración pública y corrupción, criterios de imputación al superior jerárquico*. Editorial Reus.
- Hamilton, A., Madison, J., Jay, J. (2001). *El Federalista*. Colección Política y derecho. Fondo de Cultura Económica, FCE.
- Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa [LASES]. (2017). Última reforma publicada en el P.O. No. 165 del 27 de diciembre de 2017. https://www.congresosinaloa.gob.mx/images/congreso/leyes/zip/ley_ase_27-dic-2017.pdf
- Ley General de Responsabilidades Administrativas [LGRA]. (2022). Última reforma publicada DOF 27-12-2022. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>
- Ley Federal de Austeridad Republicana [LFAR]. (2019). Nueva Ley publicada en el DOF 19-11-2019. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFAR.pdf>
- Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres [LGIMH]. (2022). Última reforma publicada DOF 31-10-2022. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIMH.pdf>

- Manual para el Desarrollo de Auditorías Forenses (2025). Órgano Oficial del Gobierno del Estado de Sinaloa. Tomo CXIV, 5era. Época, Num. 041. https://www.ase-sinaloa.gob.mx/wp-content/uploads/2025/04/Manual_Desarrollo_Auditorias_Forenses.pdf
- Organización de las Naciones Unidas (s.f.). Objetivos de Desarrollo Sostenible. (s/f). <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>
- Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). (2019). Principios de la Auditoría de Desempeño ISSAI500 – INTOSAI <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-500-Principios-de-la-Auditoria-de-Desempeno.pdf>
- Oszlak, O. (2020). *El estado en la era exponencial*. Instituto Nacional de Administración Pública y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD.
- Pérez-Piaya Moreno, C. y Gollonet Teruel, L. Á. (coords.) (2020). *Compliance en el derecho administrativo, políticas de cumplimiento en el sector público y en el privado*. Editorial Bosch.
- Ricalday Morales, J. J. (2020). Los Derechos de las Mujeres: Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género. *Derecho & Opinión Ciudadana*, (8), https://iip.congresosinaloa.gob.mx/Rev_IIP/rev/008/002.pdf
- Saccani, R. R. (2012). *Tratado de auditoría forense, la investigación y prueba de los delitos de cuello blanco*, tomo II. Editorial La Ley, KPMG.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2020). Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género (Primera edición). <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/protocolos/archivos/2020-11/Protocolo%20para%20juzgar%20con%20perspectiva%20de%20género%20%28191120%29.pdf>
- Tesis: I.10o.A.107 A (10a.) (2019). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Registro digital: 2020057. Publicada el viernes 07 de junio de 2019.
- Tesis Aislada. *Sistema Nacional Anticorrupción. Su génesis y finalidad*. https://bj.scjn.gob.mx/doc/tesis/TfhxMHYBN_4klb4Hs5jw/%22Participaci%C5%B5n%20ciudadana%22
- Velázquez L., F. (2025). *Gobernanza iberoamericana, para cambiar la administración pública*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD.
- Zarembeg, G. (2015). *El género en las políticas públicas, redes, reglas y recursos*. FLACSO.

Experiencias, dificultades y áreas de oportunidad en materia de fiscalización y rendición de cuentas desde la práctica

Indira Isabel García Pérez

SUMARIO: Introducción • Experiencias • Dificultades • Áreas de Oportunidad • Conclusiones.

Introducción

Es muy común que cuando escuchamos hablar de fiscalización y rendición de cuentas relacionamos de inmediato estas palabras con situaciones irregulares en el manejo de los recursos públicos; sin embargo, no todas las veces es así e incluso para poder llegar a una determinación al respecto, se debe realizar un arduo trabajo, mismo que debe hacerse apegado a una serie de normas y directrices estrictas que permitan generar consecuencias jurídicas reales.

En este sentido, la función fiscalizadora se debe realizar por profesionales, preparados, capacitados, con experiencia y dedicación plena; desde una óptica crítica, pero siempre bajo un estricto apego a la ética profesional y a la legalidad. Recordemos que todos los servidores públicos tenemos como obligación primigenia respetar el “Principio de Legalidad”, concepto que abordaré más adelante, y que en nuestro actuar bajo la investidura que como servidores públicos ostentemos. Es por lo anterior que es necesario destacar la relevancia que tiene la capacitación constante y asertiva dirigida a los servidores públicos en general y particularmente a aquellos involucrados en todas las facetas que la fiscalización y la rendición de cuentas requiere para su realización de forma efectiva.

La función fiscalizadora no termina con la entrega de los informes de conclusión de las auditorías. Recordemos que actualmente las Entidades de Fiscalización Superior Locales tenemos a nuestro cargo nuevas facultades y obligaciones relacionadas con la investigación y substanciación de las faltas administrativas cometidas por los servidores públicos así como por particulares que se vinculen a estas, procesos que se deben

desahogar en los términos de la normativa aplicable y bajo la responsabilidad y respeto que conlleva, ya que de lo contrario resultan procesos estériles que no generarán consecuencia jurídica alguna, lo que no es idóneo y altera el objeto para el que fueron creados: combatir la corrupción.

En general es posible señalar que desde la fiscalización se pueden favorecer las condiciones adecuadas para la correcta rendición de cuentas sobre el uso y destino de los recursos públicos en nuestro país. En este orden de ideas, sin lugar a dudas nos corresponde en gran medida a las Entidades de Fiscalización Locales esta ardua tarea, ya que, al ejercer inicialmente nuestras facultades de revisión y fiscalización, para proseguir con la investigación y substanciación, contribuimos de manera activa a generar un cambio en el actuar de los servidores públicos involucrados en la administración, custodia y aplicación de los recursos públicos del orden local.

En este artículo hablaré de experiencias, dificultades y áreas de oportunidad que considero importante abordar desde el ámbito del conocimiento y su aplicación, con el propósito de contribuir a difundir el conocimiento práctico en materia de fiscalización y rendición de cuentas en nuestro país, y así poder generar en la ciudadanía, desde un tópico de cultura general, el interés en la aplicación y destino del gasto público.

Experiencias

Hablar de fiscalización y rendición de cuentas es hablar de un cúmulo de actuaciones y vivencias muy *sui géneris*, pero considero importante definir, tener claridad y familiarizarnos con el manejo de varios conceptos básicos relacionados con la fiscalización para poder entender la importancia que tiene la rendición de cuentas sobre la aplicación y destino del gasto público.

Daré inicio estableciendo que los Entes Públicos de cualquier orden de gobierno México subsisten directamente del financiamiento público; es decir que, económicamente hablando, este se integra principalmente por el pago de las contribuciones que realizamos todos los mexicanos en cumplimiento a la obligación constitucional establecida de contribuir al gasto público, misma que se encuentra consignada en nuestra Carta Magna, específicamente en la fracción IV del artículo 31, mismo que de forma expresa señala lo siguiente:

Artículo 51. Son obligaciones de los mexicanos:

...

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. (CPEUM, 2024, art. 51, fr. IV)

En este sentido, los recursos económicos que aportamos todos los ciudadanos al pagar las diferentes contribuciones a los tres órdenes de gobierno, una vez recaudados por las autoridades fiscales competentes, se convierten en ingresos públicos, y su administración, disposición y destino constituyen el gasto público. Es por lo anterior que los Entes públicos están obligados a rendir cuentas tanto de la recaudación de esos ingresos como del correspondiente gasto público en el que se han aplicado, estableciéndose estas dos acciones como la base para la rendición de cuentas.

Es importante tomar en cuenta la diferencia que existe en la administración, custodia y utilización de los recursos económicos privados y los recursos públicos. Los primeros se generan mediante el desarrollo de actividades económico-lucrativas en el marco de los ámbitos civil y de comercio establecidos en nuestro país y tienen como objetivo específico generar riqueza para sus dueños, quienes los destinan, en ejercicio de su libre albedrío, a distintas actividades mercantiles, bancarias, monetarias, cambiarias, entre otras, para obtener un beneficio económico particular. En este sentido, los propietarios de dichos recursos económicos asumen los riesgos que esto implica más allá del impacto que generen en su patrimonio particular, ya sea mediante ganancias o pérdidas; por lo que en estos casos, los empresarios o dueños de dichos recursos no están obligados ni tienen que rendir cuentas a nadie sobre el uso de sus recursos.

En el caso de los recursos económicos públicos la responsabilidad es otra. Con base en el marco del sistema tributario nacional, éstos se obtienen tanto de forma voluntaria, cuando lo ciudadanos pagamos las diferentes contribuciones a nuestro cargo, o de forma obligatoria, a través del ejercicio de las facultades legales otorgadas por las autoridades fiscales en el marco normativo de nuestro sistema tributario; es decir, la recaudación de estos ingresos públicos está siempre sujeta a normas fiscales o administrativas vigentes al momento de su causación.

Son recursos económicos públicos que no tienen como objeto generar riqueza en sí misma sino por el contrario, se destinan al desarrollo del país, siendo los Entes Públicos

quienes los ejercen para cumplir con los mandatos constitucionales establecidos; es decir, se trata del gasto público destinado a generar satisfactores sociales mediante el otorgamiento de servicios públicos como el acceso universal a la salud, a la educación, a la seguridad pública, recolección de basura, alumbrado público, entre otros. Por lo anterior, el gasto público no pertenece a una persona física o moral, sino que está regido en cuanto a su administración, custodia y utilización, por un marco normativo específico que deben conocer y observar los servidores públicos como ejecutores de las diversas facultades, obligaciones y funciones establecidas por los Entes Públicos en donde se desempeñan. Es así que los servidores públicos solamente los administran y deben destinarlos para el sostenimiento de la estructura pública y el otorgamiento de servicios en beneficio de la población. En virtud de lo anterior, resulta congruente que el uso de estos recursos económicos sea transparentado a los ojos de la ciudadanía, ya que es esta quien los proporciona a través del pago de las contribuciones.

A partir de lo anterior y resaltando la razón por la cual los Entes Públicos están obligados a rendir cuentas sobre la utilización los recursos económicos, constituidos como ingresos y gasto público, se puede entender la relevancia de la fiscalización y no solamente del gasto público, sino también de la recaudación de dichos ingresos. Es así como las acciones de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas dan certeza a la ciudadanía sobre el actuar de los Entes Públicos en el ejercicio de sus diversas facultades y cumplimiento de sus obligaciones.

En lo personal puedo señalar, sin temor a equivocarme, que en muchas ocasiones no se realiza un correcto ejercicio del gasto público y con ello se afecta la rendición de cuentas por el desconocimiento que los servidores públicos, encargados de la recaudación, administración, custodia y aplicación, tienen sobre algo tan básico y sencillo: comprender el origen, propósito y diferencia entre los recursos económico privados y públicos.

La ignorancia no justifica el actuar erróneo de dichos servidores públicos y mucho menos si tomamos en cuenta que “el desconocimiento de la ley no nos exime de cumplirla” especialmente en el ámbito público. Es importante recordar que una premisa básica que debe atender todo servidor público en nuestro país es respetar el “Principio de Legalidad”, mismo que a la letra señala “Que la autoridad –poder público– solo puede hacer lo que la ley le autorice, en tanto que los gobernados están en libertad de realizar, no solo todo aquello que la ley les permita, también lo que no les prohíba” (Vidal Yee, 2013, p. 7) lo anterior puede generar conflicto en algunos servidores públicos tanto en su

actuar como en su opacidad, especialmente en quienes incursionan por primera vez en el ámbito público profesional.

Es común que como particulares ejerzamos la libertad que nos otorga el “Principio de Legalidad” en el sentido de que mientras una norma no establezca una prohibición expresa sobre nuestro actuar, es posible realizar diversas acciones u omisiones sin incurrir en ninguna infracción, y en consecuencia, no somos sujetos de sanción alguna. Podríamos afirmar que en nuestro carácter de ciudadanos nos regimos generalmente bajo este canon, pero el problema surge cuando una persona, sin la debida formación o preparación, de manera intempestiva se incorpora a la administración pública, y en su desempeño no sabe o le cuesta trabajo diferenciar los derechos y obligaciones que tiene como ciudadano de las facultades, atribuciones y responsabilidades que adquiere al convertirse en servidor público. Sin conocimiento, no alcanza a entender las responsabilidades y consecuencias que tiene su desempeño como parte de la administración pública, y en muchas ocasiones, dichos servidores públicos actúan desde el sentido común considerando que sus acciones u omisiones son correctas por no existir norma que se las prohíba. Esta actitud genera vicios de legalidad con las consecuencias legales que esto implica, tanto en la validez de dichos actos como en el fincamiento de responsabilidades a dichos servidores públicos por dichas acciones u omisiones.

Es por esto que estoy convencida de que las Entidades de Fiscalización Superior Locales tenemos la misión y el compromiso de actuar más allá de la fiscalización inquisitiva sobre el actuar de los servidores públicos con relación a la captación y ejercicio de los ingresos y del gasto público. Mantener exclusivamente la observancia fiscalizadora sesga nuestra función y la reduce tan solo a realizar señalamientos de lo que está mal, lo que anula la posibilidad de contribuir a generar mejores condiciones de desempeño que se traduzcan en el ejercicio eficiente de los recursos públicos en beneficio de la sociedad.

Es por esto que resulta imprescindible integrar a las funciones de las Entidades de Fiscalización Superior Locales, la de otorgar capacitación, talleres, acciones de formación y acompañamiento institucional, de manera sistemática, a los servidores públicos de los diversos entes fiscalizables sobre los temas que inciden en su desempeño cotidiano. Así estaremos promoviendo una formación constante basada en los requerimientos básicos que se necesitan para ejercer un cargo público. Con estas acciones se lograría una reducción significativa en la comisión de faltas u omisiones dentro del ejercicio de los cargos públicos, tanto en la recaudación como en la utilización de los recursos públicos

bajo su administración, custodia y aplicación. En la medida que los servidores públicos conozcan y estén las tanto de las consecuencias legales y patrimoniales que les atañen por omisiones o acciones, se presume que tendrán el interés y se generará la necesidad de apegar sus actuaciones al marco normativo aplicable y así evitar incurrir en irregularidades que pueda afectarles profesional, económica y penalmente.

Considero que la frase de Peter Anders: “El primer acto de corrupción de un funcionario público es aceptar un cargo al que no está preparado” (Anders, 2022) constituye una premisa a considerar por todos los que ejercemos o pretendemos ocupar un cargo público.

Para el caso específico de las administraciones municipales, la curva de aprendizaje para quienes incursionan en el ejercicio público municipal es muy corta, ya que los tres años que corresponden a estas administraciones en nuestro país, son cortas y en ocasiones no permiten generar experiencia ni adquirir los conocimientos necesarios que la mayoría de los cargos públicos municipales requieren; pero también es importante reconocer que en los últimos años se han generado nuevas dinámicas y se han roto paradigmas con respecto a la asignación y aceptación de puestos de primer nivel en las administraciones municipales, esto por el alto grado de profesionalización y conocimientos técnicos que se requieren para la correcta aplicación y cumplimiento del marco normativo a observar por parte de los servidores públicos en estas instancias.

Sin lugar a dudas, la capacitación constante, abierta y disponible tanto para el personal institucional de las Entidades de Fiscalización Superior Locales, como para los servidores públicos de los Entes Fiscalizables, constituye una herramienta importante que auxilia a todos los servidores públicos, ya sean del gobierno federal o de las administraciones locales, a ejercer de mejor manera sus cargos públicos y por consiguiente, a lograr el correcto destino de los recursos públicos y la rendición de cuentas.

Dificultades

Con relación a las dificultades que en la actualidad enfrentamos las Entidades de Fiscalización Superior Locales, es necesario mencionar la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, SNA, resultado de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de responsabilidades administrativas y combate a la corrupción, que fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de

2015 y dieron lugar a la creación del SNA. Se trata de una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como de la fiscalización y el control de recursos públicos. Busca definir y diseñar mejores prácticas y políticas de combate a la corrupción para abatir su incidencia y avanzar en su combate y erradicación, ya que los esfuerzos anteriores han demostrado su ineficiencia al tratarse de esfuerzos desarticulados a cargo de los diferentes actores encargados de la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

Los artículos 108 y 109 de nuestra Carta Magna enuncian a las personas que son consideradas como servidores públicos y señalan el tipo de responsabilidades en las que se pueden incurrir por actos u omisiones cometidas en el desempeño de las funciones. Por lo que respecta a las Entidades de Fiscalización Superior Locales, dentro del nuevo sistema de Responsabilidades Administrativas, se enuncia el desahogo de procedimientos específicos de las denominadas faltas administrativas no graves, faltas administrativas graves y faltas de particulares vinculadas a estas últimas. En este sentido, la normativa vigente establece que las faltas administrativas graves deben ser investigadas y substanciadas por las Entidades de Fiscalización Superior Locales, así como por los órganos internos de control, según corresponda a sus competencias, y una vez agotadas estas etapas deben ser remitidas a los Tribunales de Justicia Administrativa competentes (LGRA, 2022, arts. 11 y 12).

Esta nueva dinámica establecida en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que entró en vigor el 19 de julio de 2017, ha generado nuevas obligaciones para las Entidades de Fiscalización Superior Locales, entre las que destacado, en primer lugar, las relacionadas con la investigación y substanciación de faltas administrativas no graves, faltas administrativas graves y faltas de particulares vinculadas a estas últimas; y en segundo lugar, aquellas relacionados con el control interno, como es la atención y seguimiento de las declaraciones patrimoniales y de no conflicto de intereses; disposiciones imperativas que forzosamente han generado una modificación sustancial en la estructura orgánica y operacional de las Entidades de Fiscalización Superior Locales y Entes Públicos de los tres órdenes de gobierno en todo el país.

En relación a lo anterior, resulta claro que las obligaciones referidas conllevan la aplicación de recursos económicos que las Entidades de Fiscalización Superior Locales forzosamente deben tomar de sus presupuestos, los cuales están supeditados a las

ministraciones que autoricen los Poderes Legislativos Estatales. Ante esto, es necesario señalar, ya que no es un secreto, que dichos recursos económicos han venido sufriendo, en los últimos años, un comportamiento estático o “a la baja”, presupuestalmente hablando. Esta situación dificulta la operación y genera retos importantes para las Entidades de Fiscalización Superior Locales, las cuales deben realizar un análisis integral de la institución y establecer nuevas políticas encaminadas a eficientar y optimizar el gasto institucional. En nuestro caso, la Entidad de Fiscalización Superior Local que represento, ha podido cumplir con todas estas nuevas obligaciones, priorizando el cumplimiento de los objetivos y metas que conlleva la fiscalización y la rendición de cuentas a nuestro cargo.

Aunado a lo anterior, es importante tomar en cuenta que bajo el nuevo modelo de prevención, detección, disuasión y sanción de las faltas administrativas cometidas por los servidores públicos, así como de faltas de particulares que se vinculen a estas, las Entidades de Fiscalización Superior Locales somos competentes para hacer valer la Ley General de Responsabilidades Administrativas, por lo que debemos ejercer nuestras atribuciones a través de las dos etapas procesales básicas que la propia Ley señala: que son la Investigación y la Substanciación.

Estas etapas se desarrollan mediante mecanismos propios del procedimiento administrativo sancionador, el cual se sigue mediante procesos especiales normados por la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y en virtud de los cuales se debe respetar y hacer efectivas las garantías de presunción de inocencia y debido proceso, mismas que nuestro marco normativo vigente contempla a favor de las personas indiciadas en un procedimiento sancionador del cual pueda surgir una pena o sanción, siempre en estricto apego al texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

De lo anterior cobra sustento la Tesis de Jurisprudencia número P./J. 43/2014 (10a.) por contradicción de tesis, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, el 06 de junio de 2014, de rubro y texto siguientes:

Presunción de Inocencia. Este principio es aplicable al Procedimiento Administrativo Sancionador, con matices o modulaciones.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada P. XXXV/2002, sostuvo que, de la interpretación armónica y sistemática

de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en su texto anterior a la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008), deriva implícitamente el principio de presunción de inocencia; el cual se contiene de modo expreso en los diversos artículos 8, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14, numeral 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; de ahí que, al ser acordes dichos preceptos -porque tienden a especificar y a hacer efectiva la presunción de inocencia-, deben interpretarse de modo sistemático, a fin de hacer valer para los gobernados la interpretación más favorable que permita una mejor impartición de justicia de conformidad con el numeral 1o. constitucional. Ahora bien, uno de los principios rectores del derecho, que debe ser aplicable en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado, es el de presunción de inocencia como derecho fundamental de toda persona, aplicable y reconocible a quienes pudiesen estar sometidos a un procedimiento administrativo sancionador y, en consecuencia, soportar el poder correctivo del Estado, a través de autoridad competente. En ese sentido, el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador -con matices o modulaciones, según el caso- debido a su naturaleza gravosa, por la calidad de inocente de la persona que debe reconocérsele en todo procedimiento de cuyo resultado pudiera surgir una pena o sanción cuya consecuencia procesal, entre otras, es desplazar la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso. (Tesis: P./J. 45/2014 (10a.), 2014)

En general, la nueva dinámica en materia de responsabilidades administrativas en la que las Entidades de Fiscalización Superior Locales se han visto inmersas, ha constituido en retos importantes por las implicaciones que tiene y ha generado nuevas dinámicas y directrices a las que debemos sujetarnos todos los servidores públicos de las Entidades de Fiscalización Superior Locales.

Áreas de oportunidad

Si bien es cierto las actividades relacionadas con la investigación y substanciación de las faltas administrativas cometidas por los servidores públicos, sean graves o no, así como de faltas de particulares que se vinculen a estas, han generado cargas económicas y de trabajo extra para las Entidades de Fiscalización Superior Locales, también podemos señalar que estas nuevas facultades y obligaciones a nuestro cargo son una verdadera área de oportunidad para generar precedentes importantes que contribuyan a la culminación del proceso sancionador de dichas conductas de forma contundente. De esta manera se incide a su inhibición por parte de los servidores públicos y de particulares relacionados con ellos; lo que abona de forma directa a lograr una rendición de cuentas más activa además de lograr un ejercicio eficaz del gasto público en beneficio de la sociedad.

Considero que, con las funciones de investigación por parte de las Entidades de Fiscalización Superior Locales, nos brindan una oportunidad para aportar los indicios o elementos de prueba que muchas de las veces dentro del proceso fiscalizador no se alcanzan a exhibir. Esta situación se deriva de que en muchos de los casos los plazos para hacerlo son muy cortos o que por la complejidad propia de la estructura orgánica y operativa del Ente Fiscalizado, en ocasiones no se les permite cumplir en tiempo y forma con los diversos requerimientos de información y/o documentación que le hacemos las Entidades de Fiscalización Superior Locales.

Por otro lado, nos permite a las Entidades de Fiscalización Superior Locales dar seguimiento a las observaciones que realizamos sobre inconsistencias o incumplimientos detectados; e incluso, a través del ejercicio de facultades de investigación, podemos realizar indagatorias más profundas sobre temas específicos en los que pudiera detectarse la posible comisión de faltas administrativas o de posibles hechos de corrupción; y también de faltas que pudieran constituir la comisión de delitos que se sancionan por la normativa penal con penas como la privación de la libertad, mismos que también estamos facultados y obligados a denunciar ante el Ministerio Público competente.

Las funciones de la autoridad substanciadora también son relevantes y no podemos restarles importancia, ya que a través de su ejercicio, las Entidades de Fiscalización Superior Locales, culminan su participación dentro de este nuevo proceso sancionador de las faltas administrativas referidas. Recordemos que la substanciación involucra, además de la integración de la documentación e información aportada por la autoridad

investigadora en relación a la posible comisión de una falta administrativa grave, también constituye el primer acto jurídico mediante el cual se da la oportunidad al indiciado para que se imponga de las actuaciones de la autoridad investigadora, y con base en el principio del debido proceso, derecho fundamental del ser humano, se pueda iniciar una adecuada defensa así como el ofrecimiento de los medios de prueba que considere necesarios para su causa en términos de la legislación aplicable.

Estas nuevas responsabilidades a cargo de las Entidades de Fiscalización Superior Locales, constituyen en sí mismas áreas de oportunidad trascendentales para lograr una rendición de cuentas sistemática que se dé bajo una nueva dinámica institucional, impulsada por los propios servidores públicos. A través de las vivencias y experiencias relacionadas con estos procesos de investigación y substanciación del nuevo Sistema Sancionador, con el tiempo generarán la memoria histórica que sin duda será un precedente importante para el surgimiento de nuevos cánones sobre la forma y actuación de los servidores públicos, tanto en el manejo, administración y aplicación de los recursos públicos a su cargo, como en su actuar ante otros servidores públicos y el ciudadano mismo, lo que repercutirá en el beneficio de la sociedad al disponer de una mejor prestación de los servicios públicos que demanda y requiere.

Conclusiones

Después de las reflexiones anteriores, es posible concluir que, a partir de las reformas estructurales realizadas a nuestro marco normativo en materia de fiscalización y rendición de cuentas, así como el establecimiento del nuevo Sistema Sancionador, se ha generado un “parteaguas” en lo que corresponde a la percepción del servicio público en los tres órdenes de gobierno de nuestro país. Desaparecen acepciones anacrónicas como lo eran la de “Funcionario Público” “El Fuero” “Empleado Público” vocablos que no reflejan la importancia que tenemos todas las personas que trabajamos y desempeñamos un cargo en la administración pública, ya sea con categoría de base, confianza o por elección popular, todos y cada uno de nosotros, para efectos de responsabilidades administrativas, somos “servidores públicos” y en consecuencia, estamos medidos por “la misma vara” para referirnos en términos coloquiales en cuanto a nuestras acciones, responsabilidades u omisiones cometidas en el ejercicio del cargo público que desempeñamos, generando

así respeto irrestricto al principio de legalidad y a un manejo transparente y apegado a la Ley, de los recursos públicos a nuestro cargo. Sin lugar a dudas, esta nueva dinámica vislumbra otro panorama relacionado a lo corresponde a la rendición de cuentas en nuestro país.

Referencias

- Anders, P. (2022). El primer acto de corrupción de un funcionario público es aceptar un cargo al que no está preparado. *Gestión*, periódico en línea. <https://gestion.pe/opinion/peter-anders-el-primer-acto-de-orrupcion-de-un-funcionario-publico-es-aceptar-un-cargo-al-que-no-esta-preparado-noticia/>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. (2024). Última Reforma, DOF 22-03-2024. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Ley General de Responsabilidades Administrativas [LGRA]. (2022). Última Reforma, DOF diciembre 2022. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>
- Tesis: P./J. 43/2014 (10a.). (2014). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Registro digital 2006590. Publicada: viernes 6 de junio de 2014.
- Presunción de inocencia. Este principio es aplicable al procedimiento administrativo sancionador, con matices o modulaciones. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2006590>
- Vidal Yee, R. C. (2015). *Principio de Legalidad; Hacia una cultura de respeto al Orden Jurídico Vigente*. Orden Jurídico Nacional, Secretaría de Gobernación. <http://ordenjuridico.gob.mx/Congreso/pdf/65.pdf>.

Retos de la fiscalización en México

Janelle del Carmen Jiménez Uscanga

SUMARIO: Introducción • Actividad fiscalizadora • Fiscalización Superior en México • Retos • Uso de Tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y de la Inteligencia Artificial (IA) • Participación ciudadana • Profesionalización y capacitación • Fiscalización con enfoque en Derechos Humanos • Homologación del marco normativo • Evaluación de los OFS • Fiscalización integral • Coordinación efectiva • Conclusiones.

Introducción

En un Estado de derecho sólido, además de contar con un orden jurídico preciso, deben existir mecanismos que garanticen la detección y el combate efectivo de las desviaciones al marco normativo.

A la fecha, México ha tenido importantes avances en materia de fiscalización, sin embargo, el presente trabajo busca presentar aquellos retos a los que se enfrenta la fiscalización superior, entendida esta como una herramienta que permite revisar el correcto ejercicio del recurso público, prevenir su mal uso y allegarse de elementos que demuestren la identificación de cualquier desviación, sustentado con evidencia suficiente y adecuada.

A partir de estas certezas es propicio proponer una reflexión, una nueva mirada hacia algunos atributos que, con independencia de la consecución de su fin último, le aporten valor a la tarea fiscalizadora. Siempre es conveniente analizar y aportar elementos que se traduzcan en fortalecer la fiscalización, en llevarla a cabo de manera integral, apoyándose en distintos recursos más allá del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Es importante reiterar la profesionalización y actualización constante del personal auditor, así como la encomienda de incorporar, a la acción fiscalizadora, una perspectiva de cumplimiento a los derechos humanos, entre otros aportes más. Estas consideraciones son las que se expondrán como parte de este ensayo.

Para hacerlo, inicio con un análisis sobre lo que significa fiscalizar para luego adentrarnos en la fiscalización superior en nuestro país; posteriormente presentaré los retos que se enfrentan actualmente y concluiré con algunas propuestas finales.

Actividad fiscalizadora

Siempre es pertinente establecer qué es la fiscalización y cómo debemos entenderla para delimitar sus alcances, para lo cual, se presentan algunos conceptos respecto a la función fiscalizadora. El Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO) concibe a la fiscalización como “el escrutinio del gasto público” (IMCO, 2021, p. 4) mientras que el doctor David Villanueva Lomelí, define a la fiscalización superior como

...la etapa de vigilancia y evaluación del gasto público realizado por el poder legislativo, a través de una entidad encargada para ello, que comprende la planeación, el desempeño y los logros del uso de los recursos públicos que les han sido asignados. (Villanueva, 2014, p. 28)

Por su parte, Hortensia Rodríguez Sánchez señala que la fiscalización es un mecanismo para supervisar los actos de gobierno, pero no siempre implican la obligación de los gobernantes para informar de manera periódica sobre sus decisiones y acciones (Rodríguez, 2021, p. 16) con lo que evidencia un elemento fundamental para que pueda llevarse a cabo dicha tarea: la independencia de la institución responsable de realizarla.

Para Benjamín Fuentes, la fiscalización debe ser concebida como una actividad técnica que, en gran medida, se desenvuelve en la esfera de lo político (Fuentes, 2014, p. 9). En mi opinión, cobra relevancia la definición que Luis Arturo Rivas y Blanca Ocampo, le otorgan cuando señalan que la fiscalización se concibe como:

El proceso mediante el cual se lleva a cabo la revisión, inspección y evaluación exhaustiva de la gestión pública. Esta actividad es vital para comprobar si las entidades públicas o privadas que reciben recursos públicos los administran, manejan y asignan, conforme a lo establecido en las leyes, planes y programas vigentes. (Rivas-Ocampo, 2006, p. 55)

Esta definición reconoce unos de los principios básicos dentro de la fiscalización, el Principio de Exhaustividad, el cual debe llevarse a cabo en las auditorías realizadas para su cabal cumplimiento. Es necesario resaltar que suelen confundirse los conceptos de fiscalizar con el de auditar, cuando este último, la auditoría, es únicamente una herramienta, es el medio mediante el cual se lleva a cabo y apoya a la actividad fiscalizadora.

Retomando la definición de Rivas y Ocampo, la fiscalización es un conjunto de procedimientos: de revisión, inspección y evaluación de la gestión pública, y cuyo objetivo es comprobar que las entidades de carácter público o privado que reciban recursos públicos, los administren y ejerzan de conformidad con lo previsto en la norma y para los fines que le fueron asignados.

Fiscalización Superior en México

Para evaluar, analizar y verificar el cabal cumplimiento del ejercicio de los recursos públicos en México, como en mucho otros países, se reconocen dos tipos de controles, el interno y el externo. El primero lo ejerce, a nivel federal, la Secretaría de la Función Pública (SFP) a través de los órganos internos de control, también conocidos como contralorías internas, así como sus homólogos respectivos a nivel estatal. El control externo está a cargo exclusivamente de la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

El artículo 74, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) señala que el Congreso de la Unión tiene la atribución de supervisar la Cuenta Pública a través de la ASF y que:...

[...] si del examen que realice llegaran a aparecer discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. (CPEUM, 2024, art. 74, fr. VI)

Esta fracción señala que la ASF solo podrá emitir recomendaciones para la mejora en el desempeño, apegándose a los términos establecidos por la ley. Por su parte, el artículo 134 constitucional precisa el uso y destino que los recursos públicos deben tener, además

de ser administrados con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para cumplir los objetivos para los cuales fueron destinados; además señala que serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan tanto la Federación como las entidades federativas, los municipios y la Ciudad de México (CPEUM, 2024, art. 154).

Por lo anterior, el ejercicio fiscalizador en el Estado mexicano, le corresponde a la ASF en el ámbito federal mientras que, a nivel estatal, son los Órganos Fiscalizadores Superiores (OFS) de las 32 entidades federativas quienes tienen esta atribución, conferida de conformidad con cada uno de los ordenamientos que los rigen.

Retos

2015 fue un año decisivo en nuestro país.¹ Se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para dar origen al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) cuyo objeto, de acuerdo con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) es ...

establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia; y las políticas públicas que establezca el Comité Coordinador [...] deberán ser implementadas por todos los Entes públicos. (LGSNA. 2021, art. 6)

¹ La reforma a la CPEUM del 2015 dio origen al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y a dicha reforma se sumó la expedición de cuatro leyes reglamentarias fundamentales para la fiscalización, que son: Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia (LOTFJA) y Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRFCF) publicadas en el DOF el 18 de julio de 2016 y entrando en vigor al día siguiente. La reforma también detonó modificaciones a otras leyes federales, que son la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley General de Contabilidad Gubernamental, así como la abrogación de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.

Su implementación se replicará en todas las entidades federativas de manera gradual, situación que hace propicia la identificación de algunos de los retos que la fiscalización enfrentará como actividad que debe adaptarse y adecuarse ante una sociedad cambiante.

Uso de Tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y de la Inteligencia Artificial (IA)

La pandemia provocada por el SARS-CoV-2 (covid-19) vino a acelerar un proceso que se venía fraguando desde hacía varias décadas en materia de fiscalización. El confinamiento constituyó una palanca para consolidar y apresurar la adopción de las TIC en la actividad fiscalizadora en México, entendidas estas como las herramientas que se caracterizan por ser una manera de flujo de información con mejoras en costo y en la entrega de información (Téllez Padrón, 2021, p. 51).

Por su parte, la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, emitida por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) define el concepto de gobierno electrónico como aquel...

que utiliza las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en los órganos de la administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y la eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos. (CLAD, 2007, p. 6)

Como ejemplo, tenemos el buzón digital implementado por la ASF destinado a la entrega de toda la información que los entes auditados aportan con motivo de las revisiones realizadas. Hoy se ha convertido en una herramienta tecnológica de comunicación entre la ASF y las entidades fiscalizadas, que incluye la “carga de la información” en la plataforma, firma de certificación y envío de la información y documentación a través de una herramienta denominada *TransferASF* (Cuevas, 2021, p. 9).

Esta herramienta digital permite que la comunicación, que solía llevarse a cabo de una manera tradicional donde la documentación tenía que presentarse en físico para el sellado del respectivo acuse, ahora se realiza por medios electrónicos, desde buzones

digitales hasta el envío y validez de las notificaciones de inicio y apertura de las auditorías, y el envío de información. Otro ejemplo fue lo realizado por la Auditoría Superior de la Ciudad de México (ASCM) que desde la revisión de la Cuenta Pública 2020, estableció que las reuniones de confronta se lleven a cabo de manera remota a partir del Acuerdo, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, en septiembre de 2021, donde se determinó llevarlas a cabo a través de videoconferencias o por escrito mediante plataformas digitales (ASCM, 2021).

Estos son algunos casos en los que la adopción de recursos digitales se tradujo en beneficio de las acciones de fiscalización, generando que todos los entes fiscalizadores adoptaran medidas para el desarrollo sus actividades, vía remota, durante el período de confinamiento. Sin embargo, estas acciones constituyen tan solo los primeros pasos de una serie de aspectos por desarrollar, implementar y adoptar para la efectividad de la fiscalización.

El uso de las TIC ha sido determinante para concretar, literalmente, esta comunicación de “ida y vuelta” entre los entes auditados y los órganos de fiscalización, que propicia una interconexión de la información financiera y contable entre los entes sujetos a la fiscalización con los órganos fiscalizadores, que se traduce en la disponibilidad de información directa para el desarrollo de revisiones a través de plataformas que permitan la interoperabilidad, pero debemos ir más allá.

Se requiere la incorporación de mecanismos basados en inteligencia artificial (IA) que permitan la revisión de grandes volúmenes de información, como son las cifras que corresponden año con año a la Cuenta Pública, los comparativos de los gastos e ingresos, la evolución de los egresos, entre otros.

Es fundamental estar preparados para continuar con la incorporación y uso de las TIC así como de la inteligencia artificial. Son desafíos que tenemos que aprovechar para fortalecer la capacidad fiscalizadora.

Participación ciudadana

La legitimación de las autoridades en un Estado de derecho, con independencia de la formalidad con la que se hayan creado sus instituciones surge, en gran medida, de la confianza y la credibilidad que sus gobernados le reconocen.

Por lo anterior es fundamental generar y reforzar la confianza para fortalecer la aceptación de la ciudadanía hacia la actividad fiscalizadora y los resultados que genera, de ahí que entre los principales retos de los entes fiscalizadores estén la credibilidad y la confianza.

Me interesa destacar un criterio específico que la ASCM tiene para atender este requerimiento ciudadano, me refiero a la *propuesta e interés ciudadano*² que es determinante para la planeación de las auditorías que se practicarán. Los organismos de fiscalización deben considerarlo como elemento fundamental dentro de sus procesos de selección de auditorías, incluso podría establecerse un porcentaje de selección con base en este criterio para la conformación de sus Planes o Programas Anuales de Auditoría.

Los insumos que conforman este criterio surgen día a día. Están en las notas periódicas de temas de relevancia que se transmiten en los medios de comunicación, ya sea prensa escrita, digital, radio, redes sociales, así como las denuncias ciudadanas y escritos libres que se reciben en los organismos fiscalizadores.

Incorporar el sentir ciudadano demuestra que la parte fiscalizadora escucha la demanda de la población, de aquello que le aqueja y le lastima y pone su atención en la revisión del recurso asignado. Así se reconoce la participación, colaboración e interés de personas y grupos que no pertenecen al sector público.

Profesionalización y capacitación

La fiscalización es una función especializada que requiere de la constante y permanente capacitación y actualización del personal auditor, que son las personas responsables de revisar la correcta actuación y cumplimiento del marco normativo de las instituciones que componen el andamiaje de quienes ejercen recursos públicos.

² De acuerdo con el Manual del Proceso de Selección de Auditorías de la Auditoría Superior de la Ciudad de México (ASCM) en su edición de mayo de 2022, la *Propuesta e interés ciudadano* se refiere al criterio para elegir los “rubros programas o proyectos, que por su naturaleza, impacto social o trascendencia sean de interés o repercusión para los habitantes de la Ciudad de México” (ASCM, 2022, p. 17). Hace énfasis en considerar a los sujetos de fiscalización que sean de interés público, expresados en los medios de comunicación, académicos o surjan de reclamos, denuncias o demandas expresadas por la ciudadanía.

Los sistemas de profesionalización con capacitaciones, evaluaciones periódicas y de manera homologada, deben ser una constante para todos los organismos fiscalizadores del país.

Los distintos marcos normativos y la dinámica cambiante del entorno nos obliga a mantener una actualización permanente que sea, además, homologada. Es necesario contar con un sistema de capacitación en fiscalización superior efectivo que permita que los ascensos en la estructura organizacional de los distintos entes fiscalizadores, correspondan a procesos transparentes, profesionales y meritorios de cada persona actualizada, lo que contribuirá a garantizar la responsabilidad del personal auditor sin importar los cambios en las estructuras directivas.

Fiscalización con enfoque en Derechos Humanos

La fiscalización es una función especializada cuya actuación eficaz depende de una adecuada preparación técnica y normativa que hoy requiere evolucionar agregando un enfoque de respeto y apego al cumplimiento de los derechos humanos. Esta visión, señala Edwin Meráz Ángeles, Auditor Superior de la Ciudad de México, “permitirá mejorar la coordinación, los sistemas, criterios, métodos y procedimientos establecidos en la evaluación y recomendaciones que emiten a los sujetos fiscalizados” (Meráz, 2021, p. 46).

Por derechos humanos entendemos al conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua o cualquier otra condición, y su efectivo cumplimiento es indispensable para el desarrollo integral de la persona. Así los define la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y señala que “este conjunto de prerrogativas está establecido dentro del orden jurídico nacional, en nuestra Constitución Política, en tratados internacionales y leyes” (CNDH, 2025).

La reforma de 2011 a la CPEUM modificó la garantía por el reconocimiento de los derechos humanos inherentes al ser humano, lo que significó un gran avance para el pleno goce de dichos derechos, así se establece en el primer párrafo del artículo primero...

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los

que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. (CPEUM, 2024, art. 1)

Con el propósito de ampliar la perspectiva de la función fiscalizadora, se advierte la necesidad de mejorar su ejercicio con la incorporación de una perspectiva con apego en los derechos humanos, basada en normas claras y dinámicas precisas encaminadas a la revisión y a la prevención del ejercicio de los recursos públicos en beneficio de la población.

De no hacerlo así, la actividad fiscalizadora se reduce a su aspecto más básico, perdiendo de vista y dejando de lado que es el medio que se utiliza para la consecución de operaciones y programas específicos cuyo fin último es el bienestar de la sociedad. En este sentido, Edwin Meráz puntualiza que “la fiscalización superior debe estar obligada a rediseñar su normativa y a incorporar métodos de revisión que le permitan identificar el avance que se tienen en el cumplimiento de las obligaciones de los sujetos de fiscalización en materia de derechos humanos” (Meráz, 2021, p. 56).

El reto, continua Meráz es “incorporar en la normatividad y actividad sustantiva la visión de revisar con un enfoque que permita verificar que el gasto público que ejerce el gobierno tenga como base principal el compromiso de cumplir y hacer cumplir el ejercicio y protección de los derechos humanos” [...] (Meráz, 2021, p. 56).

No hay duda de la importancia de incorporar esta perspectiva a la función fiscalizadora y evitar que su acción se reduzca a la revisión, que en ocasiones llega a ser mecánica y de alguna forma automatizada de los recursos públicos, sin vislumbrar que el fin último del correcto ejercicio del gasto lo constituye el bien de las personas.

Homologación del marco normativo

Si bien el propósito de este ensayo no es realizar un ejercicio comparativo entre los 32 Organismos de Fiscalización Superior (OFS) que existen en nuestro país, sí me interesa señalar un reto importante que enfrentamos; me refiero a la necesidad de homologar la legislación a nivel nacional de la actividad fiscalizadora.

Empiezo destacando los avances que sí tenemos: contamos con las Normas Profesionales del Sistema Nacional de Fiscalización (NPSNF) que se apegan a las Normas Internacionales de

las Entidades Fiscalizadoras Superiores, emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Esto significa que, de manera general y con relación a la parte técnica, todos los OFS están regidos bajo la estricta observancia de estas normas profesionales para la ejecución de las revisiones durante la práctica de auditorías; sin embargo, es necesario establecer una homologación de las leyes para disponer de una base común de desempeño que se traduzca en resultados uniformes.

En la actualidad cada Ente de Fiscalización Superior dispone de leyes estatales, reglamentos y otros instrumentos normativos locales para el ejercicio de sus funciones, lo que ocasiona diferencias sustanciales en la ejecución de las operaciones. Por citar un ejemplo, con relación a la Auditoría Forense,⁵ solamente la ASF y siete OFS⁴ más ejecutan este tipo de auditoría.

Con el argumento de la independencia y la autonomía que cada organismo fiscalizador detenta, se han originado una variedad de criterios y normas distintas con características específicas y particulares que complejizan y diluyen la función fiscalizadora, lo que además afecta el fortalecimiento del marco normativo. El reto, que se reconoce ambicioso, es establecer un marco normativo de observancia general para todas y cada uno de las OFS.

En México tenemos antecedentes de leyes de observancia nacional, como sucedió en mayo de 2015, con la publicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIF). Esta ley tiene el propósito de establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información para todos los mexicanos; posteriormente, en julio de 2016, se emitió la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) cuyo objetivo primordial consiste en homologar el procedimiento del derecho disciplinario en México; entonces ¿por qué no llevar a cabo el proceso y trabajo que requiere la emisión de una Ley General de Fiscalización Superior? Una ley homologada que establezca y norme el desempeño de las distintas Entidades Fiscalizadoras del país y sienta las bases de la actividad revisora, lo que permitirá también el diseño de una política de evaluación a los propios entes, aspecto al que me referiré a continuación.

⁵ Disciplina que sirve como asesor experto a quienes imparten justicia, en la investigación y obtención de evidencia, acerca de la existencia de un delito financiero o relacionado con los activos de una organización. (Márquez, 2018, p. 4).

⁴ Estos OFS son: Baja California, Chihuahua, Ciudad de México, Nuevo León, Puebla, Sonora y Veracruz.

Evaluación de los OFS

Retomando los retos que enfrenta la fiscalización en México, es prioritario destacar la ausencia de un mecanismo que permita la evaluación de los Entes Fiscalizadores, situación que da para un extenso ejercicio de reflexión, pero lo que resulta imperativo es establecer un proceso general de evaluación. Pudiera ser un Sistema Nacional de Evaluación de la Fiscalización que permitiera, bajo estándares claros, homologados y con indicadores iguales para todos, el fortalecimiento de la actividad fiscalizadora nacional.

Hemos hablado de la importancia del establecimiento de buenas prácticas que ya hemos puesto en marcha con buenos resultados; pero no debemos ignorar que hay asuntos pendientes, como la inexistencia, al día de hoy, de un mecanismo general, homologado y sistémico de evaluación de los Entes de Fiscalización Superior. Necesitamos una propuesta de evaluación que permita observar, de manera objetiva, los resultados de nuestra actividad buscando hacer visibles las áreas de oportunidad y contribuir a la mejora continua, considerando que un intercambio de acciones entre pares nos aportaría aprendizajes y haría más eficiente nuestro quehacer.

Como ejemplo, me parece relevante destacar un ejercicio que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a través de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) ha realizado en México bajo el nombre de: Mecanismo Nacional de Revisión entre Pares de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que constituye “un ejercicio innovador y pionero en el mundo que busca documentar y analizar a nivel subnacional la implementación de la Convención” (UNDOC-México, 2025).

Este mecanismo nacional de revisión llevó a cabo la evaluación de atributos y disposiciones particulares entre organismos distintos pero de la misma naturaleza, destacando “la activa participación de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) los órganos garantes de transparencia, los comités de participación ciudadana y las secretarías ejecutivas de los sistemas estatales anticorrupción de las 32 entidades federativas del país” (UNDOC-México, 2025). Lo que propició fue una dinámica de evaluación “entre pares” logrando intercambiar y potenciar la revisión. Podemos decir que se produjo una especie de “cadena de revisión” cuyos resultados se dan a conocer a los titulares de cada organismo para apoyar en la toma de decisiones. Se pueden consultar los resultados de este Mecanismo Nacional y del cual se identificaron 580 buenas prácticas.

Un mecanismo de evaluación como este u otro similar, es posible implementarse y constituye una oportunidad para que, bajo los mismos criterios, atributos y con cierta periodicidad, se realicen intercambios tendientes a la mejora continua. Destaco de este mecanismo el hecho de que el evaluador sea también evaluado porque sabemos que cada Organismo Fiscalizador le rinde cuentas al Poder Legislativo, ya sea local o nacional, a través de las Comisiones de Vigilancia, por lo que esta revisión se propone como un mecanismo tangible, cuyos resultados puedan evidenciar las fortalezas y/o debilidades que cada uno debe atender para mejorar el desempeño de sus funciones.

Fiscalización integral

Otro reto importante que enfrentamos los Órganos Fiscalizadores es hacer un trabajo integral. Resulta fundamental ir más allá de las actividades meramente de fiscalización que por mandato de ley tenemos, tanto a nivel federal como estatal, así como las atribuciones que vienen aparejadas, como la transparencia y la rendición de cuentas. Cuando menciono una fiscalización integral, me refiero a la identificación de otros aspectos que van más allá del resultado de la fiscalización.

Sería pertinente aportar otros datos, como los cambios económicos o sociales identificados que sean de carácter estructural, y que permitan la creación de un sistema de análisis y mitigación de riesgos destinado, en un principio, a la evaluación de políticas públicas y consecuentemente, a la identificación de áreas de oportunidad e incluso a la creación de nuevas políticas o de programas específicos destinados a beneficiar a la sociedad.

Con este alcance integral, la tarea de los Organismos Fiscalizadores consistiría, además del cumplimiento del Programa Anual de Auditoría y el Desarrollo de Programas Generales, una vez realizada la revisión y análisis de la Cuenta Pública anual a cargo de cada OFS, en aportar información oportuna y relevante para que los tomadores de decisiones dispongan de datos que les permitan diseñar acciones precisas en beneficio de la población. Esta es tan solo una opción de lo que se puede hacer y pueden surgir otras más, buscando siempre el aprovechamiento de nuestra labor fiscalizadora.

Resulta necesario apartarnos del concepto de la fiscalización tradicional, que si bien es importante y debemos de cumplir, es posible hacerlo generando un valor agregado con nuestros resultados, que no concluya nuestra función con la elaboración de los informes

que se rinden al poder legislativo sino que puedan destinarse a otro propósito como evaluar riesgos, priorizar tendencias socioeconómicas, identificar temas estratégicos y plantear el impacto estructural que puedan tener las políticas públicas y los programas gubernamentales.

Coordinación efectiva

La facultad de coordinación entre los entes de fiscalización superior en nuestro país, está prevista en el artículo 89, fracción XIX, de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas de la Federación (LFSRCF) que señala, como atribución del Titular de la Auditoría Superior de la Federación:

XIX. Concertar y celebrar, en los casos que estime necesario, convenios con las entidades fiscalizadas y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, municipios, y las Alcaldías de la Ciudad de México, con el propósito de apoyar y hacer más eficiente la fiscalización, sin detrimento de su facultad fiscalizadora, la que podrá ejercer de manera directa; así como convenios de colaboración con los organismos internacionales que agrupen a entidades de fiscalización superior homólogas o con estas directamente, con el sector privado y con colegios profesionales, instituciones académicas e instituciones de reconocido prestigio de carácter multinacional. (LFSRCF, 2021)

También contamos con el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) que es otro andamiaje que complementa este esfuerzo de responder a la ciudadanía sobre el correcto ejercicio de los recursos públicos y que forma parte del Sistema Nacional Anticorrupción, creado con la reforma de 2015.

El objetivo principal del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) es establecer acciones y mecanismos de coordinación entre sus integrantes, en el ámbito de sus respectivas competencias, para la promoción del intercambio de información, ideas y experiencias que permitan el avance en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos (SNF, s.f.; ASF, s.f.).

Siguiendo con las atribuciones del SNF, está la identificación de áreas comunes de auditoría y fiscalización para que, a su vez, estas contribuyan a la definición de programas

anuales de trabajo y su debido cumplimiento; la revisión de los ordenamientos legales que regulan su actuación y realización de propuestas de mejora así como la elaboración de un marco de referencia que contenga criterios generales para la prevención, detección y disuasión de actos de corrupción que permita incorporar las mejores prácticas para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión gubernamental (SNF, s.f.; ASE, s.f.).

Al Sistema Nacional Anticorrupción lo conforman la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, los Órganos Fiscalizadores de los Estados y los propios Órganos Internos de Control en las Entidades Federativas. Si bien los esfuerzos de coordinación han tenido logros importantes, como fortalecer a la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental A.C. (ASOFIS)⁵ es necesario reforzar el intercambio de experiencias y buenas prácticas en esta interrelación de Organismos de Fiscalización Superior en todo el país.

Tuve la oportunidad de desempeñarme como secretaria técnica de la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación, por la Ciudad de México, de octubre de 2019 a mayo de 2021, y pude constatar el acercamiento constante que existe entre el gremio para intercambiar los avances alcanzados en cada una de las entidades federativas, así como a nivel federal, lo que representa una buena práctica que genera resultados positivos.

El uso de las TIC, como ya lo he señalado, es una ventana que permite el contacto y acercamiento permanente que propicia el intercambio de experiencias y retos enmarcados en un foro constructivo, entre pares, que contribuye a socializar buenas prácticas y resultados exitosos.

La Plataforma Digital Nacional, como sistema de información y comunicación del Sistema Nacional de Fiscalización, tiene el propósito de centralizar la información que generan los órganos integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización, lo que permitirá ampliar la cobertura e impacto de la fiscalización de recursos federales y locales mediante la construcción de un modelo de coordinación entre la federación, los estados y municipios.

⁵ Desde su constitución, en junio de 1985, la ASOFIS ha buscado promover la fiscalización, el control gubernamental, la rendición de cuentas y el aprovechamiento de los desarrollos e intercambios de información. Su objetivo es orientar y fundamentar las acciones de la fiscalización superior y coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del Sistema Nacional de Fiscalización y del Sistema Nacional Anticorrupción. <http://www.sefisver.gob.mx/XXVAsamblea/ASOFIS.pdf>

Contar con una red articulada y sistémica que permita la coordinación efectiva entre los organismos fiscalizadores del todo el país traerá consecuencias significativas en materia de fiscalización, de manera directa e indirecta, para fortalecer el combate a la corrupción y la rendición de cuentas.

Conclusiones

La fiscalización superior en México es un control externo que contribuye a la comprobación del uso correcto de los recursos públicos, y también propicia la transparencia y la rendición de cuentas de los entes sujetos de fiscalización, que constituyen los ejes centrales que dan vida al sistema de fiscalización superior en nuestro país.

Son innegables los avances que en materia de fiscalización hemos alcanzado en nuestro país durante los últimos años, destacando de manera importante la creación de la Auditoría Superior de la Federación como referente de la actividad fiscalizadora en México. También es pertinente señalar las reformas de 2015 que dieron origen al Sistema Nacional de Fiscalización como un avance más, pero aún queda mucho camino por recorrer.

Al día de hoy, la fiscalización superior en México enfrenta una serie de retos que el entorno exige, por lo que su evolución y adecuación, los requerimientos para adaptarse a la realidad cotidiana, no pueden ni deben frenarse, de lo contrario, estaríamos condenados a un rezago infranqueable, con procedimientos limitados que impidan cumplir con las exigencias de una ciudadanía cada día más demandante y exigente. Es preciso que centremos esfuerzos para ampliar el alcance de las auditorías y aportar un valor agregado hacia la generación de políticas públicas y la toma de decisiones que repercutan en el bienestar social.

Estos no son los únicos retos que enfrenta la función fiscalizadora, seguramente se sumarán otros más y de igual importancia, sin embargo, lo relevante es destacar el compromiso que tenemos, quienes desempeñamos actividades de fiscalización, para estar atentos y alerta con relación al entorno dinámico y cambiante de la sociedad y ejercer nuestra función de manera efectiva.

Referencias

- Auditoría Superior de la Ciudad de México. (2021). Acuerdo para la realización de las reuniones de confrontas a través de videoconferencias o por escrito mediante plataformas digitales, a partir de la revisión de la Cuenta Pública 2020 y posteriores. DOF 06-09-2021. https://www.ascm.gob.mx/Pdfs/ACUERDO_2021_08_25.pdf
- Auditoría Superior de la Ciudad de México. (2022). Manual de Selección de Auditorías. https://www.ascm.gob.mx/Transparencia/Pdfs/Art121/I/OAS_GT_01.pdf
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2007). Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Electronico.pdf>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. (s/f). <https://www.cndh.org.mx/>
- Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación (s/f). <http://comisioncontralores.gob.mx/2025/>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. (2024). Última reforma publicada DOF 22-05-24. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Cuevas R., L. (2021). Buzón Digital: respuesta a la fiscalización superior a distancia. *Boletín de Investigación*. Colegio de Contadores Públicos de México.
- Eguía C., A. (2018). *Retos de la auditoría superior de la federación en el año 2018, en el marco del sistema nacional anticorrupción*. FCA-UV. <https://www.uv.mx/iesca/files/2019/02/14CA201802.pdf>
- Fuentes, C. B. (2014). Democracia y Fiscalización: Modelos y Aportaciones. *Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior*. 5(5). https://www.asf.gob.mx/uploads/250_Revista_Tecnica/revista_Tecnica5.pdf
- Estudios de la OCDE sobre la Gobernanza Pública. (2017). El Sistema Nacional de Fiscalización en México: Fortaleciendo la Rendición de Cuentas para el Buen Gobierno. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268975-es>
- Instituto Mexicano para la Competividad. (2021). Diagnóstico IMCO. Hablemos de Auditorías: gasto federalizado 2019. https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2021/05/20210511_HablemosDeAuditorias_documento.pdf
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación [LFRCF]. (2021). Última reforma publicada DOF 20-05-2021. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF_200521.pdf

- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública [LGTAIP]. (2021). Última reforma publicada DOF 20-05-2021. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción [LGSNA]. (2021). Última reforma publicada DOF 20-05-2021. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA_200521.pdf
- Márquez A., R. H. (2018). *Auditoría Forense*. Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMPC).
- Meráz Á., E. (2021). Fiscalización con enfoque en derechos humanos. En Julio César Bonilla (coord.). *Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción. Una visión de los integrantes del Comité Coordinador del Sistema Local Anticorrupción de la Ciudad de México*. INFO CDMX. https://infocdmx.org.mx/images/biblioteca/2021/Transparencia_RendicionCuentas_CombateCorrupcion.pdf
- Moreno P., S. (2021). *La Fiscalización Superior en México. Avances y Retos*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Cámara de Diputados.
- Normas Profesionales del Sistema Nacional de Fiscalización [NPSNF]. (2017). Niveles 1 y 2. <http://www.sefisver.gob.mx/archivos/2017/normasprofesionales.pdf>
- Ocampo, G. B. L. (2016). *Sistema Nacional de Fiscalización en el marco de los desafíos para la rendición de cuentas en México*. Unidad de Evaluación y Control, Cámara de Diputados, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. <https://portalhcd.diputados.gob.mx/PortalWeb/Micrositios/d486b899-3cde-42e5-9d18-fa620fbf7f2d.pdf>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en México. (2023). Mecanismo Nacional de Revisión entre Pares de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en México www.unodc.org/lpomex/noticias/enero-2023/mecanismo-nacional-de-revision-entre-pares-en-mexico.html
- Plataforma Digital Nacional. (s/f). Sistema de Fiscalización. <https://www.plataformadigitalnacional.org/fiscalizacion>
- Rivas T., L. A. y Ocampo, G. B. L. (2006). Estructuras de organización y competencias de los órganos de fiscalización en países desarrollados y su comparación con el caso de México. *Universidad & Empresa*, 3(14), 33-61. <https://www.redalyc.org/pdf/1872/187217476005.pdf>
- Rodríguez, S., H. (2021). Las tres “E” o las tres “I” de la Fiscalización en México. *Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa. Tribunal Federal de Justicia Administrativa. XIII*(29). https://www.tfja.gob.mx/investigaciones/pdf/r_29-trabajo-3.pdf
- Sistema Nacional de Fiscalización, SNF (s/f). <http://www.snf.org.mx/>
- Téllez P., E. E. (2021). La importancia de establecer trámites y servicios digitales y su interconexión para eliminar la corrupción. En Julio César Bonilla (coord.). *Transparencia,*

Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción. Una visión de los integrantes del Comité Coordinador del Sistema Local Anticorrupción de la Ciudad de México. INFO CDMX. https://infocdmx.org.mx/images/biblioteca/2021/Transparencia_RendicionCuentas_CombateCorrupcion.pdf

Villanueva, L. D. (2014). Rendición de Cuentas y Gobiernos Locales: Retos y Perspectivas. *Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior*. 4(6), 16-32. https://www.asf.gob.mx/uploads/250_Revista_Tecnica/Revista_6.pdf

VI. Procesos de fiscalización

Contrataciones públicas

Roberto Salcedo Aquino, Eduardo Gurza Curiel

SUMARIO: Introducción • Marco normativo • Control gubernamental • Control interno • Fiscalización • Bitácoras electrónicas de seguimiento y evaluación • Otros sistemas informáticos de la SFP.

Introducción

La misión de la Secretaría de la Función Pública (SFP) es cuidar que lo público funcione con eficacia y probidad. Que el servicio público y el ejercicio de los recursos se administren con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, como lo establece el artículo 154 constitucional.

Las contrataciones públicas en el ejercicio del gasto público es uno de los renglones de mayor cuestionamiento por la incidencia en hechos de corrupción; por lo cual es necesario tener una presencia permanente de la autoridad que efectúa el control interno.

Marco normativo

Es importante conocer el amplio y completo marco legal y normativo para poder combatir cualquier falta administrativa o hecho de corrupción en las contrataciones públicas mediante el fortalecimiento del control interno y la fiscalización, para lo cual se tiene como base, en primera instancia, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

El tema que nos ocupa está regulado por el artículo 154 constitucional, que establece, en su segundo párrafo, que las instancias de control deben vigilar el uso debido de los recursos por parte de los ejecutores del gasto, y en cuanto a las contrataciones públicas, el cuarto párrafo mandata que “las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante

convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes”, y en el quinto párrafo dispone que “cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado”.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)

El artículo 57 le otorga a la SFP, entre otras, la facultad de...

IV. Coordinar y supervisar el sistema de control interno; establecer las bases generales para la realización de auditorías internas, transversales y externas; expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos en dichas materias en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) así como realizar las auditorías que se requieran en estas, en sustitución o apoyo de sus propios órganos internos de control. (LOAPF, 2024, art. 57, fr. IV)

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y su Reglamento

En los artículos 6 de la ley, y 505 al 512, de su reglamento, se establecen las funciones a cargo de la SFP, de control y auditoría, inspección y vigilancia del gasto público que realizan las dependencias y entidades, para el cumplimiento de sus metas y objetivos.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP)

En el artículo 65, se otorga la facultad que tiene la SFP para realizar visitas y auditorías a las entidades paraestatales, a fin de supervisar el funcionamiento del sistema de control;

el cumplimiento a la normatividad aplicable, y en su caso promover lo necesario para corregir las deficiencias u omisiones en que se hubiera incurrido.

Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM) y su Reglamento

Es de orden público y tiene por objeto regular las acciones relativas a la aplicación del artículo 154 de la CPEUM en materia de contrataciones de obras públicas, así como de los servicios relacionados con las mismas, que van desde la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto, ejecución y control que realice el Sector Público con recursos federales.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y su Reglamento

Al igual que la LOPSRM, esta también es de orden público, centrada en la aplicación del artículo 154 de nuestra Carta Magna y su objeto es regular las acciones correspondientes a las adquisiciones, arrendamientos y servicios que realice el Sector Público con recursos federales, considerando por supuesto la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto, ejecución y su control.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública (RISFP)

Por cuanto hace al marco legal que regula las atribuciones de los responsables de las materias en cuestión, se encuentra la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública. Este ordenamiento establece, en sus artículos 64, que la Coordinación General de Fiscalización, es responsable, entre otras atribuciones, con el apoyo de los Órganos Internos de Control de la fiscalización en la APF; por su parte, el 77 señala que la Coordinación General de Gobierno Eficaz y Probidad es responsable, entre otras atribuciones de fortalecer el sistema de control interno, la evaluación y mejora de la gestión gubernamental; a efecto de prevenir, detectar y disuadir actos de corrupción.

Manuales Administrativos de Aplicación General en Materia de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

Instrumentos que sistematizan y codifican los principales procesos y procedimientos que serán aplicables en materia de obra pública y servicios relacionados con las mismas y de adquisiciones, arrendamientos y servicios, a fin de integrarlos en instrumentos normativos para uso de las dependencias y entidades de la APF.

Control gubernamental

La vigilancia del quehacer gubernamental constituye una de las tareas fundamentales del Estado, y para llevarla a cabo, se dispone de dos tipos de controles, el interno y el externo, para revisar, examinar y analizar el gasto público y el funcionamiento de la gestión del gobierno.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) define al control interno como el apoyo de la institución para lograr sus objetivos aportando un enfoque sistemático y disciplinado para evaluar y mejorar la eficacia de los procesos de gestión, control y riesgos. Por lo que todas las instituciones deben contar con controles internos en coadyuvancia a sus procesos operativos y administrativos¹.

El control interno es aquel que realiza la propia entidad hacia su interior, mientras que el control externo puede definirse como una función de fiscalización externa, independiente y técnica del sector público y que lleva a cabo una entidad de fiscalización superior.

El control externo revisa y verifica el uso adecuado de recursos públicos destinados a fines establecidos. Para cumplir con esta función requiere de autonomía, objetividad,

¹ La OCDE dispone de documentos sobre integridad pública tanto en México como en América Latina y el Caribe que son un referente obligado en materia de cultura del control. Se sugiere la revisión y consulta de los siguientes estudios: *Estudio de la OCDE sobre integridad en México 2017 – Aspectos claves*. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/180671/estudio-ocde-integridad-mexico-aspectos-claves.pdf> y también *La integridad pública en américa latina y el caribe 2018-2019* (<https://www.oecd.org/gov/ethics/integridad-publica-america-latina-caribe-2018-2019.pdf>)

imparcialidad y posterioridad; por lo anterior, el control externo puede definirse como las acciones que tiene a cargo una entidad u organización que es independiente a la controlada.

Los principales actores en el control gubernamental son:

- En el control interno, la SFP, los órganos estatales de control, los Órganos Internos de Control (OIC) de ambos órdenes de gobierno y, las contralorías municipales. Todos ellos fiscalizan la correcta aplicación de los recursos públicos de los poderes ejecutivos de los tres órdenes de gobierno, lo que incluye de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) y de la Administración Pública Estatal y Municipal (APEyM). Para los otros poderes y los organismos autónomos, en los dos órdenes de gobierno, cada instancia debe contar con una contraloría u OIC que realice el control interno.
- En el control externo, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y las Entidades de Fiscalización Superior Estatales (EFSE). Tienen la facultad de revisar la cuenta pública federal, estatal y municipal. En esta fiscalización se incluye a los tres órdenes de gobierno, a los diferentes poderes, y a los entes autónomos.

Cabe aclarar que hay otras entidades que hacen control externo, a saber:

- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)
- Servicio de Administración Tributario (SAT)
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)
- Firmas de auditores externos, al dictaminar estados financieros y presupuestales de las entidades de la APF y de la APE.

Control interno

El Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno de la SFP, lo define como...

proceso efectuado por el Titular, la Administración, en su caso el Órgano de Gobierno, y los demás servidores públicos de una institución, con objeto de proporcionar una seguridad razonable sobre la consecución de las metas y objetivos institucionales y la salvaguarda de los recursos públicos, así como para prevenir actos contrarios a la integridad. (SFP, 5 de noviembre de 2016)

Para los procesos de contrataciones públicas se cuenta con diversos controles destinados a garantizar las mejores condiciones para el Estado, como lo señala el artículo 134 constitucional y que la normatividad gubernamental federal ha establecido para las contrataciones públicas, en el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* en noviembre de 2017. A continuación, se mencionan algunos de ellos:

Planeación, programación y presupuestación

a) Necesidad del Servicio

- Se identifican las necesidades de bienes, arrendamientos y servicios que la dependencia o entidad requiere para el cumplimiento de sus atribuciones.
- Se verifica la existencia de los bienes a adquirir, con la finalidad de evitar inventarios excedentes.
- Se estiman precios considerando información existente en CompraNet o, a falta de esta, con los históricos de la Institución actualizada mediante el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) o precios oficiales aplicables.
- Se priorizan necesidades que servirán como base para el anteproyecto del presupuesto y del documento de necesidades.
- Se genera el documento de necesidades por parte del área requirente conteniendo la descripción y el monto de los bienes, arrendamientos y servicios

- necesarios para el año que se trate, para su envío a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) una vez remitido el anteproyecto de presupuesto.
- Se deben analizar, identificar y priorizar las necesidades de obras públicas o servicios a partir de los objetivos y estrategias establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de él se desprendan, tomando en consideración la planeación de los proyectos que se pretenden llevar a cabo.
 - Verificar la existencia de estudios o proyectos previamente realizados y en su caso, adecuarlos, actualizarlos o complementarlos.
 - Elaborar los términos de referencia donde se establece con claridad el objeto y alcances requeridos. Contiene las especificaciones generales y particulares, lo que se espera alcanzar, así como su presentación. Deben incluir los tabuladores de las cámaras industriales y colegios de profesionales que servirán de referencia.
 - Verificar que se tengan los estudios y proyectos con las especificaciones generales y particulares para su construcción, las cuales deberán estar firmadas por el responsable del proyecto, así como las normas de calidad y el programa de ejecución totalmente terminados. Cuando se trate de obras públicas complejas o de gran impacto, debe contarse con un avance de su desarrollo para facilitar a los licitantes la preparación de su propuesta y ejecución, en forma ininterrumpida, de los trabajos hasta su conclusión.
 - Analizar si se cuenta con la propiedad sobre la cual se ejecutarán las obras públicas, incluyendo derechos de vía y expropiación de inmuebles; y si fuera el caso, contar con los derechos otorgados por quien pueda disponer legalmente de los mismos. Se debe contar con los dictámenes, permisos, licencias y derechos de bancos de materiales, mediante un documento que precise los elementos ya existentes o los que tendrá que tramitar la dependencia o entidad y señalar, cuando así se requiera, los materiales requeridos y cuya gestión le corresponderá al contratista.
 - Tramitar, si fuera el caso y mediante el procedimiento que corresponda, los derechos de propiedad sobre los inmuebles en donde se tiene contemplado llevar a cabo la obra pública; y si así se requiriese, incluir la expropiación.

- Tramitar la manifestación del impacto ambiental, dictámenes, permisos, licencias y derechos de bancos de materiales que no vayan a ser encomendados, en su caso, al contratista.
- Verificar si se cuenta con el proyecto ejecutivo –tomando en consideración que en el caso de un proyecto integral junto con la amortización programada que incluyan el diseño de la obra, no necesariamente se contempla el proyecto ejecutivo– la propiedad de los terrenos y los documentos necesarios –que son, entre otros, las manifestaciones, permisos o licencias cuya obtención no será encomendada al contratista– para llevar a cabo la obra y se debe dejar constancia, por escrito, del resultado de esta verificación.
- Determinar si la obra pública o el servicio relacionado con la misma, se llevará a cabo por administración directa o por contrato.
- Remitir al área responsable de la contratación para que pueda realizar la investigación de mercado, los términos de referencia sobre los servicios relacionados con la obra pública o el proyecto ejecutivo. Se debe entregar los documentos que den constancia sobre la posesión y/o acrediten la propiedad, así como los demás documentos necesarios para el inicio de los trabajos.
- Deben programarse los recursos necesarios para llevar a cabo las obras y servicios, tomando en cuenta el impacto que estos generen al medio ambiente, de acuerdo con las disposiciones legales correspondientes. Cuando se trate de programas y proyectos de inversión, es necesario elaborar la evaluación de costo y beneficio. También se tiene que solicitar a la SHCP el registro en la cartera, de conformidad con las disposiciones presupuestarias aplicables, de dichos programas y proyectos de inversión (SFP, 2 de noviembre de 2017, pp. 16-18).

b) Integración del Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios (PAAAS) y Programa Anual de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (PAOPS)

- Se integra y genera el PAAAS y el PAOPS con base en los documentos de necesidades entregados por las áreas requirentes y considerando la calendarización prevista en el anteproyecto de presupuesto de la Institución.

- Se adecua el PAAAS y el PAOPS, al techo presupuestario para que los montos estimados se ajusten al techo presupuestario autorizado.
- Se remiten el PAAAS y el PAOPS al Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios (CAAS) y Comité de Obra Pública y Servicios Relacionados con las Mismas (COPSRM) respectivamente, para su análisis y revisión y, en su caso, formular recomendaciones y observaciones.
- Se autoriza el PAAAS y el PAOPS por el Titular de la Dependencia o Entidad u Oficial Mayor o equivalente.
- Se aprueba el presupuesto de egresos y se registra en cuentas presupuestarias.
- Se publican el PAAAS y PAOPS autorizado en CompraNet y en la página de Internet de la Dependencia o Entidad, a más tardar el 31 de enero de cada año.
- Se actualiza el PAAAS y PAOPS, incorporando las modificaciones que se requieran identificadas a través de analizar el presupuesto autorizado, o bien, debido a las observaciones y recomendaciones que tanto el CAAS como COPSRM hayan emitido respectivamente o en su caso, ante el aumento o disminución del presupuesto durante el ejercicio fiscal. Una vez actualizado, se publica dentro de los cinco días hábiles de cada mes.

c) Disponibilidad presupuestaria

- Realizar la requisición del servicio u obra a contratar.
- Asegurar que previo al procedimiento de contratación se cuenta con la suficiencia presupuestaria en la partida específica del Clasificador por Objeto del Gasto correspondiente.

Procedimiento de Adjudicación

a) Investigación de Mercado

- Consultar en CompraNet y en sus propios registros la existencia de servicios y los posibles proveedores nacionales e internacionales con capacidad para otorgar los servicios en las mejores condiciones para el Estado.

- Generar la documentación que sustente el resultado de las investigaciones de mercado.
- Identificar el procedimiento de contratación: licitación pública, invitación a cuando menos tres personas o adjudicación directa, y determinar el medio a utilizar y los criterios de evaluación a aplicar.
- Llevar a cabo una investigación de mercado que permita verificar la disponibilidad y costos de contratistas, tanto a nivel nacional como internacional, además de la existencia de materiales, mano de obra, maquinaria y equipo para disponer del precio total estimado de los trabajos.

b) Licitación Pública

- Realizar el proyecto de convocatoria que contenga los requisitos establecidos en la LAASSP, LOPSRM y sus Reglamentos.
- Enviar al Subcomité Revisor de Convocatorias el proyecto de convocatoria para que los comentarios y recomendaciones procedentes se incluyan en la versión final.
- Difundir la convocatoria en CompraNet y en el DOF en los plazos establecidos.
- En caso de modificaciones a la convocatoria, asegurar que las modificaciones no limitan el número de licitantes, y se realicen a más tardar el séptimo día natural antes del acto de presentación y apertura de proposiciones.
- Solicitar a la SFP la designación de un testigo social para los procedimientos cuyos montos rebasen los establecidos en la LAASSP y LOPSRM.
- Efectuar el acto de presentación y apertura de proposiciones en el día, lugar y fecha establecida en la convocatoria o en la última junta de aclaraciones y elaborar el acta correspondiente proporcionando copia a los licitantes presentes y ponerla a disposición de los interesados en un lugar visible de la dependencia o entidad y de difundirla en CompraNet.
- Analizar y evaluar la documentación legal y administrativa, así como la solvencia de las propuestas técnica y económica de las proposiciones y adjudicar al solicitante que resulte solvente.
- Emitir y difundir el acta de fallo en la fecha programada en el acto de presentación y apertura de proposiciones, el cual no deberá exceder de las fechas establecidas en la LAASSP y LOPSRM.

c) Invitación a cuando menos tres personas (I3P)

- Asegurar que los procedimientos de I3P no superen 50% del total del presupuesto autorizado, y que tampoco exceden los montos máximos determinados por el CAAS y COPSRM, con respecto a los límites máximos establecidos en el PEF.
- Elaborar la documentación que justifica y acredita las razones y el supuesto de excepción a la licitación pública para aprobación del CAAS y COPSRM, según corresponda.
- Elaborar la invitación y considerar los aspectos técnicos y demás requisitos en términos de la LAASSP, LOPSRM y sus reglamentos.
- Difundir la invitación en CompraNet y en la página de Internet de la dependencia o entidad el mismo día en que se entregó la última invitación.
- Efectuar la junta de aclaraciones dando respuesta a los cuestionamientos presentados y elaborar el acta correspondiente.
- Analizar y evaluar la documentación legal y administrativa, así como la solvencia de las propuestas técnica y económica de las proposiciones y adjudicar al solicitante que resulte solvente.
- Emitir y difundir el acta de fallo dentro de los veinte días naturales siguientes a la fecha del acto de presentación y apertura de proposiciones.

d) Adjudicación Directa (AD)

- Asegurar que los procedimientos de AD no superen 50% del total del presupuesto y que tampoco exceden los montos máximos determinados por el CAAS y COPSRM, con respecto a los límites máximos establecidos en el PEF.
- Los servidores públicos facultados del área usuaria o requirente, deberán elaborar el dictamen de excepción a la licitación pública, debidamente fundado y motivado y, que acredite la hipótesis de excepción a la Licitación Pública antes de iniciar el procedimiento de adjudicación directa.
- Solicitar al menos tres cotizaciones con las mismas condiciones en los 30 días previos de la adjudicación.
- Notificar la adjudicación del contrato y solicitar documentación al proveedor adjudicado.

Procedimiento de Contratación

a) Formalización del contrato

- Se elabora el contrato o pedido con los requisitos establecidos por la dependencia o entidad, en apego a la normativa y se envía para revisión de las partes.
- Se incorpora en CompraNet, dentro de los cinco días hábiles posteriores al fallo, los datos relevantes de los contratos, de conformidad con lo estipulado en la normativa, así como los documentos digitalizados del acta constitutiva de la empresa, el contrato y el compromiso SICOP.
- En caso de realizar “contratos abiertos” se deberá establecer la cantidad mínima y máxima de los bienes a requerir, así como de la descripción de los mismos con sus precios unitarios.
- Se firma el contrato en la fecha, hora y lugar previstos en el propio fallo, o bien en la convocatoria a la licitación pública.
- Si fuera el caso, deberá registrarse en el Sistema CompraNet tanto la falta de formalización de los contratos como las rescisiones de los mismos. Se dispone de un plazo máximo de 10 días naturales contados a partir de la fecha en que debieron formalizarse o al término de la substanciación del procedimiento de rescisión.
- Se realiza el registro de los datos el contrato y sus garantías en los sistemas BESA y BESOP, según corresponda.

b) Modificación de contratos

- Se debe evaluar la conveniencia de llevar a cabo modificaciones a los contratos, tanto en los términos y condiciones como en el monto o el plazo.
- Una vez determinada la pertinencia de modificar un contrato, es necesario elaborar, de manera clara y debidamente fundamentada, la justificación y el dictamen técnico que señale con precisión los motivos y razones de dicha modificación.
- Se formalizan por escrito las modificaciones al contrato original, que no rebasaran 20% del monto o cantidad de los conceptos o volúmenes establecidos originalmente en el contrato.

- En el caso de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, informar al OIC de la dependencia o entidad de la suscripción de los convenios modificatorios que rebasen 25% del monto o plazo originalmente pactado.
- Solicitar que se lleve a cabo la modificación y ajuste de la garantía correspondiente, verificando que la misma se entregue dentro del plazo legal establecido.
- Se realiza el registro de los datos el contrato y sus garantías en los sistemas BESA y BESOP, según corresponda.

Ejecución de las obras públicas

Para garantizar que la ejecución de las obras se lleve a cabo de manera adecuada y apegadas a las especificaciones establecidas en el contrato y sus anexos, en el “Acuerdo por el que se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas”, publicado en el DOF el 2 de noviembre de 2017 –última reforma– quedan señaladas actividades fundamentales que deben seguirse. Se enlistan algunas de las más relevantes:

- Designar por escrito al servidor público que fungirá como residente y, en su caso, al supervisor, quienes son los responsables de registrar en la BESOP el contrato y sus anexos que el contratista, una vez notificado de esta designación, deberá proporcionárselos.
- Pedirle al contratista el nombre de quien fungirá como superintendente.
- Una vez recibida la designación de la persona que se encargará de la superintendencia, es necesario verificar que esta cumpla con los requisitos del perfil establecidos.
- Se debe abrir la Bitácora correspondiente contando con la participación del superintendente y si fuera el caso, también con la del supervisor.
- En todo momento se debe vigilar que la realización de los trabajos esté apegada al programa de ejecución que forma parte del contrato.
- Revisar, controlar y comprobar tanto las especificaciones técnicas, las de calidad y aquellas que sean consecuentes con la naturaleza de las obras y que están señaladas en el contrato.

- Verificar y revisar el avance físico y financiero de las obras, elaborar los informes que correspondan e informar sobre esta supervisión al área responsable de ejecución de los trabajos.
- Se debe informar al superintendente, de manera formal, sobre cualquier desviación o atraso identificado o detectado, solicitándole la corrección correspondiente además de registrar estos hechos en la Bitácora.
- Se recibirán las estimaciones de los trabajos ejecutados para poder establecer el pago correspondiente. En la Bitácora siempre se registrará la fecha en que se reciban dichas estimaciones.
- Cuando proceda, se recibirán por escrito y de conformidad con el contrato, las solicitudes para el ajuste de costos, las cuales deberán estar acompañadas de los estudios y la documentación que justifiquen dichos ajustes.
- Supervisar la correcta conclusión de los trabajos (SFP, 2 de noviembre de 2017, pp. 52-54).

Ejecución del contrato de adquisiciones, arrendamientos y servicios
Supervisión y recepción del servicio

- Se corrobora la correcta supervisión por parte de la dependencia o entidad y del proveedor, acreditando que el servicio está, conforme a las especificaciones técnicas y requerimientos puntuales de las áreas requirentes.
- Se reciben los bienes o servicios contratados en el lugar y en los plazos establecidos en el contrato, con las características requeridas en convocatoria o en el documento contractual.
- Se elabora la constancia de entrega del servicio, emitida por el área responsable de la verificación técnica, en donde se precise si fue realizado o no, a entera satisfacción.
- Se realiza el reporte donde conste la revisión efectuada de la entrega del servicio por parte del Administrador del Contrato.
- Se elabora el documento o reporte que contenga la inspección efectuada de la recepción de los bienes o la entrega del servicio.

- Se realiza el registro del seguimiento y avance físico – financiero de los contratos, en los sistemas BESA y BESOP, hasta su término y finiquito.

Fiscalización

De acuerdo con las reglas generales de la planeación, la programación de los actos de fiscalización deberá apegarse a un marco metodológico general que cumpla con cuatro principios básicos, que son: disponer de fuentes de información; contar con criterios para el análisis de dicha información; tener criterios de selección y disponer de análisis de la capacidad operativa.

Con base en estos criterios, la fiscalización a las contrataciones públicas se enfoca en dos rubros:

- Los riesgos de ineficacia e ineficiencia; y
- Las áreas más proclives a la comisión de actos de corrupción.
 - Obra pública
 - Adquisiciones

En lo relativo a la identificación de áreas de mayor recurrencia a actos de corrupción, el Plan Anual de Fiscalización debe incluir actos o revisiones relacionados con las adquisiciones y la obra pública.

¿Qué se verifica en las contrataciones públicas?

Los principales elementos o fases en el proceso de una contratación pública son: la planeación, programación y presupuestación, la adjudicación, la contratación, la administración del contrato y su finiquito. Para lo anterior, en la SFP se efectúan auditorías a obra pública y a adquisiciones públicas.

- Auditoría a obra pública

Se efectúan para comprobar que la planeación, programación y presupuestación; la adjudicación, la contratación, ejecución y puesta en operación de las obras públicas y servicios relacionados con las mismas, se ajustaron conforme a la legislación y normativa aplicable, en las mejores condiciones para el Estado.

Se define a la obra pública y servicios relacionados con las mismas, como todas aquellas construcciones, rehabilitaciones y remodelaciones a edificaciones o infraestructuras, que son realizadas por el gobierno y que tienen como misión fundamental beneficiar a la población.

- Auditoría a adquisiciones y servicios

Se efectúan para comprobar que la planeación, programación y presupuestación, la adjudicación, la contratación, la entrega de los bienes y ejecución de los servicios, y la calidad de los bienes; se ajustaron a la legislación y normativa aplicable, en las mejores condiciones para el Estado.

Se define a las adquisiciones y los arrendamientos como la erogación para bienes muebles y a la prestación de servicios como la erogación por consultorías, asesorías, estudios e investigaciones. En general, la definición está establecida en el artículo 5 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP, 2021).

Bitácoras electrónicas de seguimiento y evaluación

Para realizar una fiscalización en tiempo real sobre el ejercicio del gasto que llevan a cabo las contrataciones públicas, se han implementado dos sistemas informáticos que dan seguimiento a la obra pública y a las adquisiciones, estos son: la Bitácora Electrónica de Seguimiento de Adquisiciones (BESA) y la Bitácora Electrónica de Seguimiento de Obra Pública (BESOP).

En estos sistemas, BESA y BESOP, se realiza el puntual seguimiento de los contratos registrados hasta su finiquito.

Bitácora Electrónica de Seguimiento de Adquisiciones (BESA)

Se trata de un sistema con aplicación de acceso remoto, implementada para reducir los riesgos de corrupción e ineficiencia en las compras públicas que se efectúan con recursos federales. Esto es importante porque todas las instituciones de la APF y los entes públicos estatales y municipales, que ejerzan recursos públicos federales, dejarán una huella que permitirá realizar las auditorías correspondientes sobre el cumplimiento de los contratos de adquisiciones, arrendamientos y servicios.

Es una herramienta desarrollada por módulos que permite el control de la gestión de las contrataciones. Esto se lleva a cabo mediante este sistema informático que ha sido diseñado para apoyar a las instituciones de la APF en sus procesos de adquisiciones; y con ello, se coadyuva al cumplimiento, en tiempo real, de las atribuciones que tiene la SFP, en cuanto a seguimiento, control y fiscalización de los contratos de adquisiciones a cargo de las dependencias y entidades del sector público.

La SFP desarrolló este sistema de información, diseñado con arquitectura de vanguardia, basado en el consumo de microservicios por medio de API Gateways, construido y replicado a través de contenedores en una plataforma de Kubernetes.

Con la publicación del “Acuerdo por el que se establece la obligatoriedad del registro de contratos y operaciones de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público en la Bitácora Electrónica de Seguimiento de Adquisiciones y sus Lineamientos” en el DOF el primero de octubre de 2021, se inició el registro y acceso de usuarios al sistema BESA, así como el registro de contratos vigentes. En el quinto transitorio de dicho acuerdo, quedó establecido que:

Los contratos con vigencia a partir del dieciocho de octubre de dos mil veintiuno, y cuyo monto ascienda a \$15'000,000.00 (quince millones de pesos 00/100 M.N.) o mayores, sin IVA, o su equivalente en moneda extranjera, deberán ser registrados en la Bitácora Electrónica de Seguimiento de Adquisiciones, hasta en tanto se asegure la interoperabilidad de la información con el sistema electrónico de información pública gubernamental denominado CompraNet. (SFP, 1 de octubre de 2021, Quinto Transitorio)

Con la publicación de la reforma al citado Acuerdo, el 26 de agosto de 2022 dio inicio el registro de entregables o seguimiento de los contratos consignados en el BESA.

Registros en el sistema BESA del 18 de octubre de 2021 al 31 de diciembre de 2023

Orden de gobierno	Entes	Total de registros	Importe contractual (mdp)	Estado de los contratos	
				Parcial	Finalizado
APF	185	8,053	808,885.8	622	7,431
APE	37	479	28,991.4	170	309
Total	222	8,532	837,877.2	792	7,740

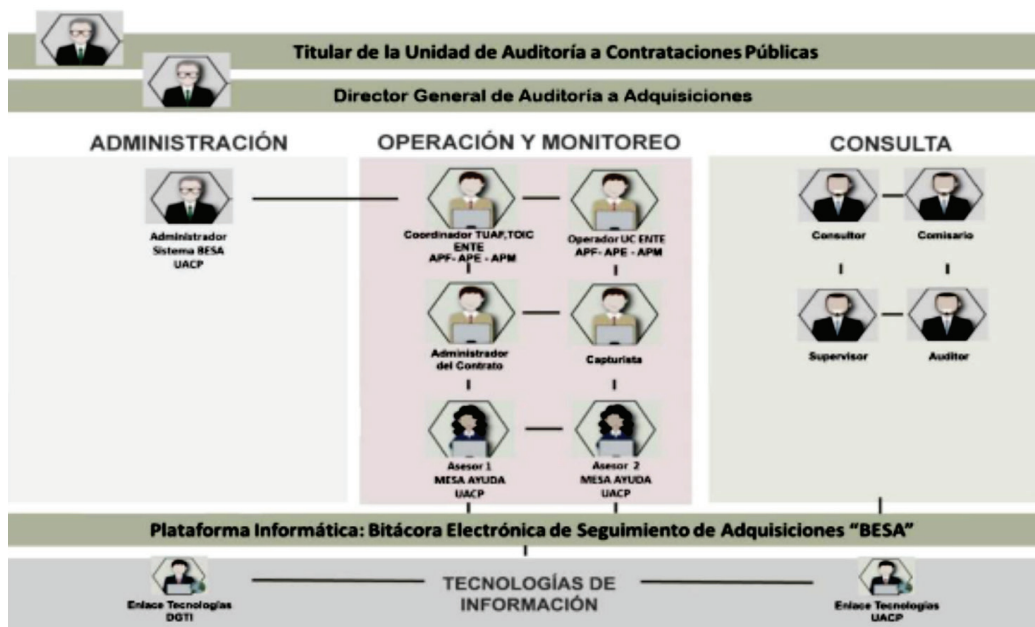
Fuente: Bitácora Electrónica de Seguimiento de Adquisiciones (BESA)

Como se observa en el cuadro, en el Sistema BESA se habían registrado 8,532 contratos que representan un importe de 837 mil 877.2 millones de pesos, equivalente al 76.5% del monto total de todos los contratos registrados en CompraNet, durante el mismo periodo.

Del 1 de octubre del 2021 al 31 de diciembre de 2023, se tienen registrados 4,426 usuarios, de los cuales 1,207 son de los OIC con perfil de coordinador, 3,178 coordinadores y operadores, 37 consultores y 4 supervisores.

Perfiles de usuario y modelo de administración

El Sistema BESA está diseñado bajo el modelo de gestión, cuyos principales perfiles y roles se muestran a continuación:



Fuente: Tomado de la Bitácora Electrónica de Seguimiento de Adquisiciones (BESA)

Perfiles	Nivel
Administrador del contrato	Persona servidora pública registrada por el operador del contrato, responsable de dar seguimiento y cumplimiento a la ejecución del contrato.
Capturista	Persona servidora pública que apoya al administrador del contrato en el registro del seguimiento del contrato.
Coordinador	Oficiales mayores de las SHCP, de la Defensa Nacional y de Marina; los TUAJ de las dependencias y entidades de la APF, y sus homólogos en los entes públicos estatales y municipales; las personas titulares de las unidades de fiscalización, los OIC de la SFP, el personal adscritos a los OIC en las entidades de la APF, así como los órganos estatales y municipales de control; las personas servidoras públicas que conforme a sus atribuciones o funciones sean designados.
Operador del contrato	Persona servidora pública responsable del registro del contrato de adquisiciones, arrendamientos y servicios en el sistema BESA.

Fuente: Elaboración propia

El Sistema BESA está integrado de manera modular y permite al usuario el registro de los datos generales, así como la información relativa a los contratos de adquisiciones y servicios, lo cual incluye:

- Información Presupuestal del Contrato
- Obligaciones del Contrato
- Tipo de Contrato (Abierto o Cerrado)
- Programa de entregables
- Alta de los Administrador(es) del Contrato
- Generación de Avisos preventivos

Considera el seguimiento del avance físico y financiero del programa de entregables, que consiste en:

- Seguimiento al programa de entregables
- Registro y pago de facturas
- Registro de penalizaciones
- Registro de incidencias

- Registro de conclusión del contrato
- Generación de Alertas correctivas

Permite generar reportes e informes para el control y seguimiento de los contratos de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público.

El sistema BESA apoya a las instituciones de la APF en el cumplimiento a las atribuciones en materia de control interno, prevención, vigilancia, inspección y revisión a las contrataciones públicas.

El BESA es una herramienta de la SFP que contribuye a hacer más eficiente el control, elaboración y seguimiento de los contratos de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, lo que se traduce en establecer las bases y el alcance de los actos de fiscalización practicados a las dependencias y entidades de la APF, a las entidades federativas, a los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para verificar que los recursos públicos federales hayan sido aplicados de acuerdo a los principios de economía, eficacia, eficiencia, transparencia y honestidad.

Este sistema fortalece la capacidad de los procesos de fiscalización que realizan los OIC y otras unidades fiscalizadoras para el cumplimiento de sus atribuciones de prevención, vigilancia, inspección y revisión de los procesos de contratación pública.

El Sistema de Bitácora Electrónica de Seguimiento a Adquisiciones, asegura que las dependencias, entidades, entes públicos estatales y municipales, ejerzan recursos públicos federales totales o parciales en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios y den cumplimiento a sus obligaciones desde la formalización del contrato hasta su conclusión.

En el marco del Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional de Fiscalización, esta herramienta contribuye a establecer las bases mínimas para crear e implementar sistemas electrónicos para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información relacionada con los actos de fiscalización generada por la SFP.

Por lo que se plantea:

- ✓ Registro y seguimiento de la totalidad de los contratos de adquisiciones, arrendamientos y servicios que realicen las dependencias y entidades de la APF, y entes públicos estatales y municipales, con cargo parcial o total a recursos federales, a partir de las 500 UMAS.

- ✓ Implementar interfaces del sistema BESA con sistemas institucionales gubernamentales como COMPRANET, SAT, IMSS, INFONAVIT, SICOP y TESOFE, lo que permite disponer de información veraz y confiable.
- ✓ Permite identificar malas prácticas que el sector público lleva a cabo durante la ejecución de los contratos de adquisiciones y así poder eliminarlas; específicamente aquellas relacionadas con la formalización extemporánea, garantías insuficientes, incumplimiento de pago, penas convencionales y sanciones no aplicadas, entre otras.
- ✓ Fortalecer las atribuciones en materia de prevención, vigilancia, inspección y revisión de los procesos de contratación que realiza la SFP.
- ✓ Incrementar de manera significativa y progresiva la fiscalización en tiempo real.

CompraNet

Es otro sistema electrónico que contribuye a:

- Establecer una política general en materia de contrataciones en toda la APF;
- Propicia la transparencia de las adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público y su seguimiento; incluyendo a los contratos de obras públicas y servicios relacionados con las mismas;
- Genera información adecuada que facilita la planeación, programación y presupuestación así como su evaluación integral, de las contrataciones públicas.

Sistema de Compras Públicas (SICOP)

Se debe establecer interface con el SICOP, tomando en consideración lo siguiente:

- El fallo y firma del contrato como un presupuesto comprometido;
- La recepción del bien o servicio a satisfacción, como un presupuesto devengado;
- La emisión de la cuenta por liquidar certificada o algún medio de pago, como un presupuesto ejercido y pagado.

Bitácora Electrónica de Seguimiento de Obra Pública (BESOP)

Tiene como antecedentes lo siguiente:

- Bitácora convencional desde 1890 a 2009
- Bitácora Electrónica de Obra Pública (BEOP) de 2009 a 2018
- Bitácora Electrónica de Seguimiento a Obra Pública (BESOP) de 2018 a la fecha

El uso de la Bitácora de Obra Pública se sustenta y regula en la LOAFP artículo 57, fracción XXI: “Conducir y aplicar la política de control interno, prevención, vigilancia, inspección y revisión de contrataciones públicas reguladas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; emitir e interpretar las normas, lineamientos, manuales, procedimientos y demás instrumentos análogos que se requieran en materia de control interno, prevención, vigilancia, inspección y revisión de dichas contrataciones; proporcionar, en su caso, asesoría normativa con carácter preventivo en los procedimientos de contratación regulados por las mencionadas leyes, con excepción de las empresas productivas del Estado” (LOAFP, 2024).

Casos de excepción

1. Dificultades tecnológicas
2. Caso fortuito o fuerza mayor
3. Seguridad nacional o seguridad pública
4. Si las dependencias y entidades realizan de manera ocasional obras y servicios

El artículo 46, último párrafo, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM) señala que... “En la elaboración, control y seguimiento de la bitácora, se deberán utilizar medios remotos de comunicación electrónica, salvo en los casos en que la Secretaría de la Función Pública lo autorice” (LOPSRM, 2021, art. 46).

Los sujetos obligados son aquellos que realicen obras públicas, así como los servicios relacionados con las mismas (LOPSRM, 2021).

Como parte de la APF, están las entidades federativas, los municipios y las instituciones públicas federales, estatales y municipales que ejercer de manera total o parcial recursos federales conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal. Quedan exentos de lo concerniente en la LOPSRM los fondos previstos en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF, 2024).

En el artículo 122 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas (RLOPSRM) se señala que...

...El uso de la Bitácora es obligatorio en cada uno de los contratos de obras y servicios. Su elaboración, control y seguimiento se hará por medios remotos de comunicación electrónica, para lo cual la Secretaría de la Función Pública implementará el programa informático que corresponda. (RLOPSRM, 2025, p. 75)

Por su parte, el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública (RISFP) señala en el artículo 48, frac. XXVI, la importancia de “Supervisar la administración del sistema para la elaboración, control y seguimiento de la bitácora de obra pública de acuerdo con la normativa aplicable, así como presentar los reportes ejecutivos del estado de la obra pública” (RISFP, 2020, p. 68).

Sistema de Bitácora Electrónica y Seguimiento a Obra Pública (BESOP)

Los considerandos para su implementación se encuentran en el Acuerdo por el que se establecen las disposiciones administrativas de carácter general para el uso del Sistema de Bitácora Electrónica y Seguimiento a Obra Pública, publicado en el DOF el 11 de junio de 2018.

¿Qué es la BESOP? Es un sistema en una aplicación de acceso remoto implementada para reducir los riesgos de corrupción e ineficiencia en obras públicas, es también una herramienta de comunicación en línea entre las partes que celebran contratos de obras públicas o servicios relacionados con las mismas; intervienen la Administración Pública Federal o la Administración Pública Estatal y las empresas contratistas; la bitácora deja una huella que permite auditar el cumplimiento normativo.

La BESOP es el instrumento técnico donde el residente, el superintendente y el supervisor, en su caso, de la obra pública, registran los asuntos y eventos importantes que

se presentan durante la ejecución de los trabajos, sus avances físicos y financieros, desde su inicio hasta la recepción de estos. Los registros son realizados por cada uno de los actores mediante una sesión en el sistema, sin necesidad de la contraparte.

Este sistema contribuye a identificar, reducir y/o eliminar los riesgos, además de ser un instrumento de control, un instrumento legal que deviene en un documento histórico y especialmente, es un importante instrumento de comunicación entre las partes.

En el módulo de registro encontramos 55 notas que se habilitan conforme al perfil asignado. Estas 55 notas incluyen la de apertura, en formatos preestablecidos y organizados conforme al proceso de ejecución, que consiste en el inicio de los trabajos, ejecución y supervisión para terminar con la conclusión de los trabajos.

Tabla 1. Contratos registrados en la BESOP, 1 de enero 31 de diciembre de 2023

Ámbito de aplicación	Entes	Total de contratos	Importe contractual		Estado de las bitácoras		
			MN	Registrado	Iniciado	Abierto	Concluido
APF	81	5,051	114,181.0	212	15	2,346	2,478
APE	32	5,534	40,233.1	399	79	3,300	1,756
Total	113	10,585	154,414.1	611	94	5,646	4,234

Fuente: Bitácora Electrónica de Seguimiento a Obra Pública (BESOP)

Tabla 2. Usuarios BESOP – Ejercicio fiscal 2023

Usuarios	APF	APE	Total
Residentes, administradores y fiscalizadores	1,185	1,304	2,489
Superintendentes y supervisores ^{1/}	-	-	3,050
Notas (incidencias) firmadas	334,172	175,150	509,322

Fuente: Bitácora Electrónica de Seguimiento a Obra Pública (BESOP)

En la tabla 1 se muestran los registros realizados durante el ejercicio fiscal 2023 en el sistema BESOP por 113 entes, de los cuales 81 corresponden a la APF con un total de 5,051 contratos: 212 registrados, 15 iniciados, 2,346 abiertos y 2,478 concluidos; el importe contractual asciende a 114,181.0 mdp.

Los registros realizados por las 32 entidades federativas corresponden a 5,534 contratos con un importe contractual 40,233.1 mdp.

Por su lado, en la tabla 2 se muestran los usuarios del sistema que se registraron en el ejercicio fiscal 2023, de los cuales 1,185 son residentes, administradores y fiscalizadores y corresponden a la APF y 1,304 a la administración pública estatal y municipal. Con relación a los usuarios con perfil de superintendente y supervisor, se dieron de alta 3,050.

Del análisis sobre el comportamiento del uso del sistema por los usuarios de la APF, estatal y de las empresas contratistas durante el periodo comprendido entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2023, se tienen los siguientes números:

- 113 entes abrieron bitácoras en el sistema (81 entes de APF y 32 entidades federativas)
- 775 nuevas bitácoras se registraron al mes
- 1,395 notas se firmaron en promedio al día
- 2,344 sesiones de usuarios en promedio ingresan al sistema diariamente
- 5,646 bitácoras de obra o servicios se encuentran en proceso

En el marco del Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional de Fiscalización, esta herramienta contribuye a establecer las bases mínimas para crear e implementar sistemas electrónicos para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información relacionada con los actos de fiscalización generada por la SFP. Por lo que se plantea:

- ✓ Implementar interfaces del sistema BESA con sistemas institucionales gubernamentales, COMPRANET, SAT, IMSS, INFONAVIT, SICOP y TESOFE, que permita contar con información veraz y confiable.
- ✓ Identificar y eliminar malas prácticas que el sector público realiza durante la ejecución de los contratos de obra pública.

- ✓ Fortalecer las atribuciones en materia de prevención, vigilancia, inspección y revisión de los procesos de contratación que realiza la SFP.
- ✓ Incrementar de manera significativa y progresiva la fiscalización en tiempo real.
- ✓ Además, con el plan de mejoras, se considera resolver operaciones o funcionalidades que permitan a los usuarios gestionar correctamente los módulos de administración de contratos y de avance físico financiero, entre estos puntos se tienen:
 - Corregir el funcionamiento del módulo de avance físico financiero y la vinculación con el registro de convenios modificatorios.
 - Corregir el funcionamiento del registro de bitácoras por frente.
 - Actualizar algunos catálogos del sistema.
 - Eficientar el registro del programa de ejecución de los trabajos.
- ✓ Asimismo, se propone desarrollar un sistema alternativo que permita dar continuidad a la operación de la BESOP, cuando se presente algún problema técnico y no sea posible acceder a la aplicación.

Otros sistemas informáticos de la SFP

Bitácora de Validación de Nómina (BINO)

Este sistema se aplica en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y en la SFP; así mismo, se está implementando en las 10 instituciones con las nóminas más grandes.

La BINO tiene las siguientes ventajas:

- Permite confirmar la existencia del personal que labora en la institución
- Verifica la adscripción correcta y las incidencias del personal
- Controla los movimientos internos
- Confirma el área de adscripción
- Corresponsabiliza a los titulares de las Unidades Responsables (UR)
- Se aplica como pruebas de auditoría

Referencias

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. (2024). Última reforma publicada DOF 24-01-2024. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público [LAASSP]. (2021). Última reforma publicada DOF 20-05-2021. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14_200521.pdf
- Ley de Coordinación Fiscal [LCF]. (2024). Última Reforma publicada DOF 05-01-2024. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCF.pdf>
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas [LOPSRM]. (2021). Última reforma publicada DOF 20-05-2021. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/56_200521.pdf
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales [LFEP]. (2025). Última reforma publicada DOF 08-05-2025. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFEP.pdf>
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria [LFPRH]. (2025). Última reforma publicada DOF 15-11-2025. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal [LOAPF]. (2024). Última reforma publicada en DOF 01/04/2024. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf>
- Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público [RLAASSP]. (2024). Última reforma publicada DOF 14-02-2024. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LAASSP.pdf
- Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas [RLOPSRM]. (2025). Última reforma publicada DOF 24-02-2025. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LOPSRM.pdf
- Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria [RLFPRH]. (2020). Última reforma publicada DOF 15-11-2020. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LFPRH_151120.pdf
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública [RISFP]. (2020). Publicado en DOF: 16-04-2020. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/552877/Reglamento_Interior_SFP_16Abril_2020.pdf
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública [RISFP]. (2024). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública. DOF: 24/04/2024. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5724502&fecha=24/04/2024#gsc.tab=0

- Secretaría de la Función Pública. (3 de noviembre de 2016). Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno (2016). *Diario Oficial de la Federación*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n481.pdf>
- Secretaría de la Función Pública. (2 de noviembre de 2017). Acuerdo por el que se modifica el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5505404&fecha=02/11/2017#gsc.tab=0
- Secretaría de la Función Pública. (11 de junio de 2018). Acuerdo por el que se establecen las disposiciones administrativas de carácter general para el uso del Sistema de Bitácora Electrónica y Seguimiento a Obra Pública. *Diario Oficial de la Federación* el 11/06/2018. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5525699&fecha=11/06/2018#gsc.tab=0
- Secretaría de la Función Pública. (5 de septiembre de 2018). Acuerdo que reforma el diverso por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno. *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5556901&fecha=05/09/2018#gsc.tab=0
- Secretaría de la Función Pública. (1 de octubre de 2021). Acuerdo por el que se establece la obligatoriedad del registro de contratos y operaciones de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público en la Bitácora Electrónica de Seguimiento de Adquisiciones y sus Lineamientos. *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5651485&fecha=01/10/2021#gsc.tab=0

Fiscalización superior a las inversiones físicas federales

José Luis Nava Díaz

SUMARIO: Introducción • Normas Legales. Marco atributivo de los auditores • Leyes que debe revisar el auditor en materia de obra pública • Normas técnicas que se establecen en el contrato • Normas éticas o morales • Procedimientos para llevar a cabo la Fiscalización Superior de la obra pública • Planeación de la auditoría • Ejecución de auditorías • Informe de auditoría • Auditorías de obra • Obra pública al sector central • Auditorías de obra pública del sector paraestatal • Auditorías de obra pública en las distintas regiones del país • Auditorías Forenses • Conclusiones.

Con inusitada frecuencia, las auditorías de Fiscalización Superior (FS) de los proyectos de inversión en obras públicas presentan un alto grado de dificultad para que auditores y auditados interpreten adecuadamente el cumplimiento de las normas legales que regulan el ejercicio del gasto público, lo que propicia solicitudes de aclaraciones interminables entre las partes.

Es indispensable que los auditores tengan la capacidad profesional, o se auxilien de un abogado experto, para constatar que los contratistas y servidores públicos a cargo de los trabajos de conducción y supervisión de las obras, cumplan con las cláusulas establecidas en los contratos y convenios en el marco de los señalamientos que la Ley de Obras Públicas y su Reglamento establecen.

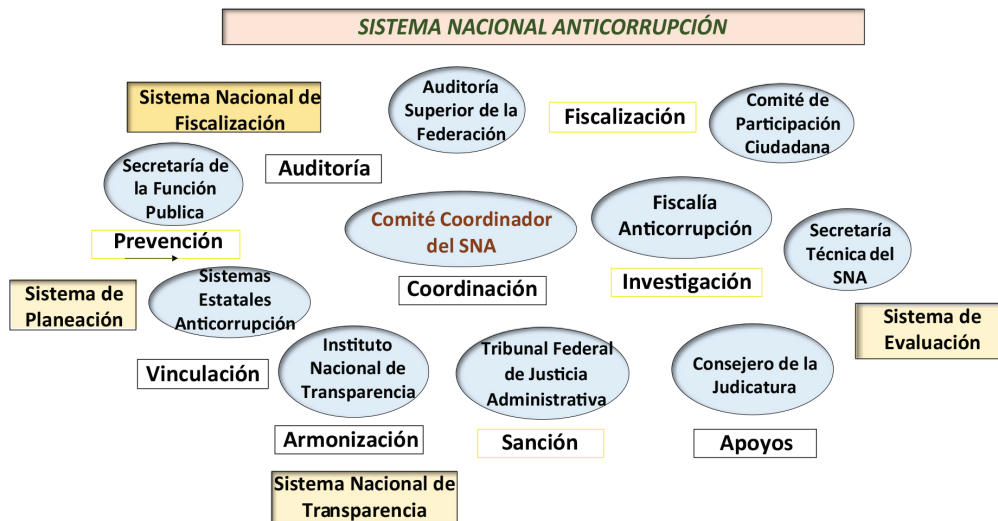
El cumplimiento de las normas legales y técnicas no será suficiente sin contar con una estructura de valores éticos que privilegien la eficiencia, honradez y transparencia durante las diferentes etapas de construcción, desde la licitación hasta el pago oportuno y adecuado de los trabajos ejecutados.

En este artículo se plantean algunos ejemplos de los procedimientos de auditoría que pueden aplicarse para cumplir en forma armónica y simultánea con estas normas, respetando principios de FS aceptados internacionalmente.

Introducción

El 27 de mayo de 2015 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y el 18 de julio de 2016 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), para instrumentar una instancia de coordinación entre las autoridades encargadas de la lucha contra la corrupción y la participación de la sociedad civil.

Gráfica 1. Sistema Nacional Anticorrupción y su relación con otros Sistemas



Fuente: Elaboración propia.

En la gráfica se puede observar que la complejidad misma del SNA y su interrelación con otros sistemas y participantes, significa un reto difícil de superar si se desea alcanzar la coordinación que establece la ley en la materia.

La ley del SNA dispone que la coordinación de las acciones de los distintos elementos que lo integran busque la interacción entre ellos para evitar traslapes, duplicidades y generar así resultados más eficientes que los que producen en lo individual cada uno de ellos.

Otro reto para cumplir con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción es lograr la coordinación entre las diferentes entidades federativas en la lucha anticorrupción en nuestro país, abarcando el territorio y los diferentes niveles de gobierno. Y otros retos adicionales, para lograr la plena consolidación y funcionamiento del SNA, son las resistencias de índole político que encuentran justificación en el pacto federal, las inercias administrativas municipales que se apoyan en la autonomía que les confiere el artículo 115 constitucional y las limitaciones jurisdiccionales, tomando en consideración que la LGSNA equipara delitos administrativos con delitos penales y permite su persecución más allá del ámbito ministerial.

También se abrogaron algunas leyes y se reformaron o emitieron otras, como puede observarse en el siguiente gráfico:

Gráfico 2. Las 7 leyes del Sistema Nacional Anticorrupción

Marco Legal Anticorrupción

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

1. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. (Nueva)
2. Ley General de Responsabilidades Administrativas. (Nueva)
3. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. (Nueva)
4. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. (Nueva)
5. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (Reformada)
6. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. (Reformada)
7. Código Penal Federal. (Reformado)

Fuente: Elaboración propia.

En este contexto, la Fiscalización Superior en México aún enfrenta retos importantes para poder cumplir las expectativas de la sociedad en cuanto al combate a la corrupción y mejora de la eficiencia administrativa.

Para el caso de las Auditorías a la Obra Pública, el reto de lograr una verdadera FS es aún mayor debido a que las tareas que realiza la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en esta materia son casuísticas y con enfoque financiero exclusivamente, con lo cual, repiten acciones de revisión de obras que corresponden a supervisores, residentes

de obra, contralorías internas, auditorías superiores estatales y demás integrantes del SNA, en lugar de partir de estos resultados para elevar su visión de conjunto y constituirse en un área superior de revisión con base en un principio de posterioridad y definitividad que atienda problemáticas relevantes para el interés nacional.

Debido a ello, y con base en el análisis de un periodo de 20 años, la ASF planteó en 2017, que la problemática general de la obra pública no la ha podido atenuar el sistema de control gubernamental, incluida la propia FS:

ASF ha emitido las recomendaciones que de manera particular resultaron aplicables en relación con los proyectos de infraestructura revisados [...] Al respecto, se hace hincapié de nueva cuenta en la necesidad de que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la iniciativa privada, los organismos no gubernamentales y las demás instituciones que participan en la promoción y construcción de la infraestructura nacional homologuen sus criterios de actuación en el sentido de contar en todos los casos con proyectos ejecutivos oportunos y completos, [...] es recomendable que el Poder Legislativo analice la viabilidad de adecuar la legislación en materia de obras públicas y de servicios relacionados con las obras públicas, de manera que se establezca la obligatoriedad de que, antes de iniciar cualquier obra de infraestructura, se cuente con el proyecto ejecutivo correspondiente totalmente terminado sin que se contemple la excepción de permitir la presentación de proyectos con un determinado grado de avance para tal fin. (ASF, 2011-2016, p. 17)

En este texto, la ASF puntualiza que el problema principal de la construcción de infraestructura consiste en la falta de Proyectos Ejecutivos antes de iniciar las obras por lo que es necesario que se legisle para que no existan excepciones.

La observación pudiera parecer obvia, pero no lo es, porque uno de los retos importantes para que se dé un proceso ordenado de rendición de cuentas es que se disponga de los elementos base, esto es, disponer del *deber ser*, que establece el Proyecto Ejecutivo, para que la auditoría revise si coincide o no con el *ser*, que representa la obra. Sin esta base de comparación, las observaciones realizadas son discutibles y según el criterio o el interés particular de cada participante.

Más allá de lo anterior, el auditor debe revisar el proceso licitatorio y contractual porque, de darse el caso de que se cumpla la afirmación de la ASF, estaríamos ante la comisión de uno o varios delitos al acreditarse una simulación durante el proceso de licitación por proponer la convocante la construcción de un Proyecto Ejecutivo que no cumple con las especificidades que la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con la Misma (LOPSRM) establece en su artículo 24, párrafo cuarto.

Para la realización de obras públicas se requerirá contar con los estudios y proyectos, especificaciones de construcción, normas de calidad y el programa de ejecución totalmente terminados, o bien, en el caso de obras públicas de gran complejidad, con un avance en su desarrollo que permita a los licitantes preparar una proposición solvente y ejecutar los trabajos hasta su conclusión en forma ininterrumpida, en concordancia con el programa de ejecución convenido. (LOPSRM, 2021, art. 24)

Normas Legales. Marco atributivo de los auditores

En cuanto a las atribuciones de la ASF en relación con las auditorías, haré algunos comentarios que me parecen de interés sobre la aplicación de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) para efectos de la revisión de la obra pública contenida en el informe de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Artículo 12.- La fiscalización de la Cuenta Pública tiene por objeto:

I. Evaluar los resultados de la gestión financiera:

a) Si se cumplió con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de [...] obra pública [...] y demás normatividad aplicable al ejercicio del gasto público. (LFRCF, 21, art. 12)

Comentario.- Este señalamiento abre posibilidades enormes para que la auditoría aborde un panorama de revisión muy amplio y pueda obtener resultados que sancionen ineficiencias administrativas; como por ejemplo, licitar un Proyecto Ejecutivo incompleto, asignar a la propuesta más barata pero insolvente o establecer plazos de ejecución de las obras que

son imposibles de cumplir técnicamente. De esta manera, las recomendaciones que emita el órgano auditor serían de utilidad para mejorar la planeación de proyectos trascendentes para el desarrollo nacional, porque revisarán la observancia de los entes auditados a los señalamientos que establecen el artículo 26 constitucional, la Ley de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo, y los Programas y Proyectos cuyos beneficios han sido previamente aprobados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). En otra línea de revisión, se podría constatar el cumplimiento de las leyes que regulan el ejercicio del gasto público y que derivan del artículo 154 de la Constitución, como la LOPSRM, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y todo ello, para verificar que las cláusulas contractuales se cumplan con estricto apego al marco legal aplicable.

Es el caso del artículo 54 de la LFPRH que establece el procedimiento que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán observar para efectos de la programación de recursos destinados a programas y proyectos de inversión. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán presentar a la SHCP la evaluación costo-beneficio de los programas y proyectos de inversión a su cargo, en donde demuestren que estos son susceptibles de generar, en cada caso, un beneficio social neto bajo supuestos razonables.

Comentario.- Es necesario reglamentar el inciso a) de esta ley para precisar que se requiere establecer como objetivo de la revisión verificar el cumplimiento de los parámetros establecidos en los estudios de costo-beneficio para constatar que se encuentran en los límites de los análisis de sensibilidad de costo y tiempo para poder tomar las medidas necesarias que conlleven a reintegrar el equilibrio financiero previsto cuando se presenten cambios durante el cumplimiento del Contrato de Obra, en atención a lo dispuesto en el artículo 154 de la Constitución.

Artículo 17.– Para la fiscalización de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación tendrá las atribuciones siguientes:

VII. Verificar obras [...] para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a las entidades fiscalizadas se aplicaron legal y eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas. (LFRCF, 2021, art. 17)

Comentario.- La revisión del principio de legalidad durante la actuación de los servidores públicos que realizan obra pública, es una disposición que se dificulta para la fiscalización superior debido a: un extenso programa de revisiones, a los viáticos limitados que se suministra a los auditores, a las cortas visitas al sitio de los trabajos y la apresurada lectura que se hace de los documentos de rendición de cuentas de la obra. Todo lo anterior compromete la posibilidad de determinar si se lograron los objetivos y metas programáticas.

Es urgente y necesario cambiar “cantidad por calidad” y elaborar el programa de Auditorías procurando ajustar su revisión a proyectos de obra pública de interés nacional, que contenga la revisión de variaciones importantes en los avances físicos y/o financieros previstos y con montos relevantes dentro de lo presupuestado, lo anterior para que los resultados de la auditoría permitan determinar y valorar el grado de cumplimiento de las metas previstas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los programas sectoriales, comprobando que los proyectos revisados tengan prioridad sobre otros proyectos de acuerdo con un criterio de costo de oportunidad.

XIII. Investigar, en el ámbito de su competencia, los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales. (LFRCF, 2021, art. 17, fr. XIII)

El diagnóstico realizado por la propia ASF en 2017 sobre los resultados obtenidos durante sus auditorías de obra pública en un periodo de 20 años, muestra que no será factible disminuir la corrupción sin vencer previamente la ineficiencia administrativa sobre la que descansa en buena medida la corrupción.

Para la detección de ilícitos en la obra pública, se requiere de una preparación específica mediante técnicas de Auditoría Forense de Ingeniería. Con esta base, el auditor debe cuidar el señalamiento de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en donde se establece que quien afirma deberá probar sus aseveraciones, de tal manera que sus hallazgos de auditoría deberán apoyarse en dictámenes periciales y pruebas objetivas; por ejemplo, pruebas de resistencia de materiales con una adecuada cadena de custodia. Las compulsas necesarias deberán cuidar las formas previstas para el cateo, pero sobre todo, deberán hacerse bajo el marco de una ética profesional. La actuación del auditor durante estas visitas debe ajustarse al principio de presunción de inocencia y conservar

el debido respeto a los derechos humanos de los auditados. El objeto de la visita debe ser solamente cotejar información incompleta o confusa con la documentación que esté obligado a conservar el contratista. Fundar y motivar el acto administrativo, no solamente en las normas legales que la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (FRCF) le faculta para realizar esta actividad, sino también señalar las normas legales y técnicas que se incumplen, así como los análisis cualitativos y cuantitativos en los cuales fundamenta sus conclusiones y afirmaciones.

Es necesario detectar las conductas omisas de servidores públicos que evaden tomar las decisiones que les competen en cuanto a la autorización de modificaciones al Proyecto Ejecutivo o el pago de trabajos fuera de catálogo debidamente comprobados, ya que consideran que pueden incurrir en alguna responsabilidad oficial si pagan incorrectamente y están a salvo si difieren indefinidamente la solución.

El pago extemporáneo de los trabajos ejecutados genera intereses financieros a favor del contratista que reconoce la LOPSRM, pero representa una pérdida para el erario porque contraviene el Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

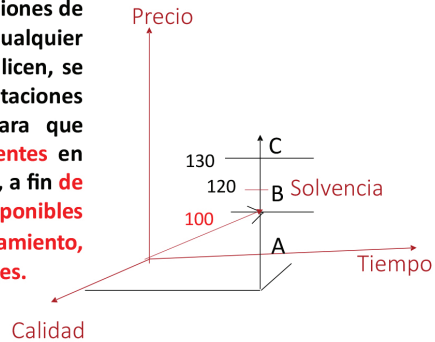
Leyes que debe revisar el auditor en materia de obra pública

La piedra angular de la estructura normativa de la ejecución y control del ejercicio de inversión en obra pública es el artículo 154 constitucional, como puede observarse en la siguiente gráfica. De dicho artículo se desprende la LOPSRM y la Ley Federal de Presupuesto, así como sus reglamentos, entre otras disposiciones legales.

Gráfica 3. Marco Constitucional

EVALUACIÓN DE PROPUESTAS

- **Artículo 134. CPEUM**
- Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones **solventes** en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de **asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.**



Art. 38 LOPSRM

*Si resultare que dos o más proposiciones son solventes, porque satisfacen la totalidad de los requerimientos solicitados por la convocante, el contrato se adjudicará a quien presente la proposición que resultare **económicamente más conveniente para el Estado.***

La interpretación técnica de la norma constitucional nos indica que se debe considerar una función de producción que incorpore los tres parámetros y debe ser maximizada.

Fuente: Elaboración propia.

La Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, INTOSAI, por sus siglas en inglés, recomienda cerciorarse de que los auditores de fiscalización superior (FS), cumplen con sus deberes en un marco jurídico que prevé la obligación de responsabilidad y transparencia.

El reto para el auditor de FS es dominar los principios constitucionales y las disposiciones que se muestran en la gráfica siguiente. Se han marcado en color rojo las que corresponden al financiamiento con recursos presupuestales.

Como puede apreciarse, el universo de leyes que el auditor deberá dominar teórica y prácticamente es vasto, independientemente del nivel de conocimientos especializados que requiere en las materias propias de su formación académica.

Gráfica 4. Legislación Aplicable a la Inversión en la Obra Pública

Marco Legal de la Obra Pública

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
2. Ley de Obras Públicas
3. Reglamento de la Ley de Obras Públicas
4. Políticas, Bases y Lineamientos
5. Reglas de Entidades Productivas del Estado y de los Órganos Constitucionalmente Autónomos
6. Ley de Asociaciones Públicos – Privadas
7. Ley de Adquisiciones
8. Ley de Planeación
9. Ley Federal de Deuda Pública

Fuente: Elaboración propia.

El auditor revisará los proyectos financiados con recursos extra-presupuestales en función de la Ley Federal de Deuda Pública (LFDP) y los fondeados con recursos fiscales, los revisará con base en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).

El auditor de FS debe vencer el reto que representa la revisión de proyectos de características muy diversas en función de los señalamientos de una sola LOPSRM, por ejemplo, revisar proyectos productivos financiados con recursos extra-presupuestales, como es el caso de las refinerías y las centrales eléctricas; revisar otros de alto grado de complejidad como aeropuertos o vías férreas así como llevar a cabo la revisión de proyectos de beneficio social financiados con recursos presupuestales y que son de menor complejidad constructiva como caminos, sistemas de riego o edificaciones menores.

A partir de las reflexiones anteriores, es evidente la necesidad de modificar el marco legal existente para mejorar el desarrollo y control de la Inversión Física en Obra y así lograr el estricto cumplimiento de lo asentado en el artículo 154 constitucional. Es prioritario que se legisle sobre una nueva Ley de Inversiones en Proyectos de Obra Pública para que queden debidamente establecidas las condiciones y requisitos que conlleven a un ejercicio del gasto que se controle a partir de la estructura financiera que corresponda a cada proyecto.

Lograr que se emita una nueva ley le corresponde al Poder Legislativo, mientras que al Poder Ejecutivo le corresponde reglamentar los requisitos y condiciones para ejercer los recursos disponibles por el Estado, tomando en consideración las distintas particularidades que cada una de las diferentes obras públicas tiene. De esta manera se podrá sustituir la actual LOPSRM en aras de una legislación moderna que se vincule, por un lado, con una ley sobre contratación pública, y por otro, con la LFPRH, con la Ley de Planeación, con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con la Ley de Profesiones que corresponda a cada entidad federativa y con los ordenamientos regionales y locales. Que se integre la naciente ley en un contexto que vincule un ejercicio honesto y ordenado del gasto de inversión con un cumplimiento estricto de normas técnicas en la ejecución de proyectos; con una planeación económica financiera que contemple y respete las normas ambientales aplicables, con una relación contractual basada en un Proyecto Ejecutivo maduro con propuestas económicas y técnicas correctas.

Normas técnicas que se establecen en el contrato

Para iniciar de manera ordenada un proceso de auditoría, es indispensable llevar a cabo la revisión del contrato de obra pública y sus anexos. Es en este contrato donde la dependencia o entidad pública estableció, con la conformidad del contratista, las especificaciones de construcción que se derivan del Proyecto Ejecutivo, especificaciones que las partes están obligadas a cumplir de acuerdo con el principio de derecho *pacta sunt servanda*.

En este punto, el auditor debe revisar que tanto el Proyecto como sus especificaciones no presenten errores o imprecisiones, porque el cumplimiento del contrato depende de la comprensión total de los alcances del Proyecto, de las condiciones del sitio de los trabajos y de la experiencia de los profesionales que intervienen en la construcción.

La revisión técnica abarca los programas de maquinaria y la participación de la mano de obra y de personal directivo necesarios.

El presupuesto integrado de la obra, ya sea acordado en pago a base de precios unitarios o en monto alzado, junto con los diferentes conceptos de obra por ejecutar, permite la revisión de los volúmenes de obra ejecutados y los precios pagados que deben estar soportados mediante las estimaciones de obra, lo que permite justificar el gasto devengado y cumplir con el artículo 66 del Reglamento de la LFPRH. (Reglamento LFPRH, 2020).

Se debe tener cuidado al encontrarse un pago de obra sin las estimaciones aprobadas para que no se concluya, de manera inmediata, que se trata de un pago indebido; es necesario revisar cuidadosamente si se trata de una falta administrativa.

Para verificar lo antes expuesto, se recurre a la visita de campo en donde se deberán revisar los volúmenes de la obra ya pagada y las estimaciones, lo que permite constatar que se pagan los precios acordados y así poder acreditar que la facturación correspondiente fue cubierta adecuadamente y que se recibió con la calidad especificada, de acuerdo con lo establecido en el contrato correspondiente.

Normas éticas o morales

A partir de los apartados anteriores, existen retos importantes para que el auditor de FS cumpla adecuadamente con las normas legales y técnicas aplicables a la obra pública y mantenga con ello un nivel de excelencia en su trabajo. No obstante, como se puede observar en la gráfica siguiente, las normas éticas o morales también son importantes para lograr esa excelencia ya que el auditor debe observar y ejercer una conducta intachable en tanto en su vida personal como en sus actividades laborales.

Gráfica 5. Conjunto de normas que deben atender Auditores y Auditados

	JURÍDICAS	TÉCNICAS	MORALES	ÉTICAS
AUTORIDAD	ESTADO	GREMIO	SOCIEDAD	YO
CÓDIGOS	LEYES	CONOCIMIENTO CIENTÍFICO	PRINCIPIOS	VALORES
SANCIÓN	CORPORAL O ECONÓMICA	DESCRÉDITO FRACASO	AMONESTACIÓN	REMORDIMIENTO
ACATAMIENTO	HOMBRE LIBRE	ÉXITO PROFESIONAL	ACEPTACIÓN COMUNITARIA	CONCIENCIA TRANQUILA

Fuente: Elaboración propia.

En la gráfica se distinguen las normas morales de las éticas, con el propósito de considerar por separado los principios que la costumbre y la tradición nos han heredado y que forman parte de nuestra conducta diaria aun sin reflexionar o pensar en ellos, como por ejemplo, *no robar, no matar, respetar a los mayores, amar a la familia*, entre otros principios más que son propios de la moral; y por el otro lado, interesa destacar la tabla de valores jerarquizada que se requieren para desarrollar una determinada conducta en casos determinados. Es una reflexión propia de la ética, por ejemplo, elegir altruismo sobre egoísmo, disminuir mis ganancias para beneficiar a una comunidad, atender el estado de necesidad en lugar de sancionar una falta, ante la duda otorgarle la razón al auditado, entre muchos otros casos.

En este contexto, el auditor de FS deberá estar dispuesto a tomar decisiones con base en sus principios y en los valores éticos que tiene y sobre los cuales establece su propia jerarquización. Por ejemplo, evitar sucumbir a la tentación de sentirse autoridad jerárquicamente superior a los auditados, lo que implica adoptar una actitud mesurada con base en el principio de respeto a los semejantes o respeto de los derechos humanos y, por el otro lado, conservar la dignidad que le transfiere la responsabilidad de desempeñar un cargo público.

Uno de los momentos frecuentes en los que el auditor necesita tomar una decisión con base en sus principios y valores, ocurre cuando los auditados le ofrecen hospedaje, comidas, pasajes e incluso dinero. En estos casos, el auditor debe marcar sus límites sin faltar a la cortesía, procurando que su ejemplo sirva de referencia a sus compañeros de equipo, sobre todo, si es el líder.

Así que uno de los retos más importantes para reclutar auditores que sean capaces de resolver conflictos personales originados en tentaciones de poder o de corrupción, consiste en incorporar profesionales que se ajusten a sus propios códigos de conducta y que sean capaces de superar las tentaciones, no por temor a un probable castigo, sino por convencimiento moral o ético.

Procedimientos para llevar a cabo la Fiscalización Superior de la obra pública

La FS de los proyectos de inversión en obra pública debe consistir fundamentalmente y en esencia, en determinar el grado de cumplimiento de las normas que rigen el ejercicio del gasto público para la ejecución de la infraestructura social y nacionalmente necesaria;

esto es, verificar el *ser* contra el *deber ser*, para que la FS, con un punto de vista externo al proceso, detecte los problemas que por “ceguera de taller” no detecta el auditado ni el control concomitante.

Tomando en consideración el Teorema de incompletitud de Kurt Gödel, que a la letra dice: “que hay enunciados cuya veracidad no se puede decidir dentro de su mismo sistema” es que la FS cobra relevancia para aportar sus conclusiones al SNA.

Para ejemplificar el proceso administrativo de ejecución de la obra pública mediante un modelo de sistema, en la siguiente gráfica se exponen las actividades que son indispensables para realizar correctamente una obra.

Gráfica 6. Estructura de Ejecución de Obras con Base en Leyes y Normas Técnicas



Fuente: Nava Díaz, JL. Conferencia Gerencia de Proyectos, CICM, diciembre 2019.

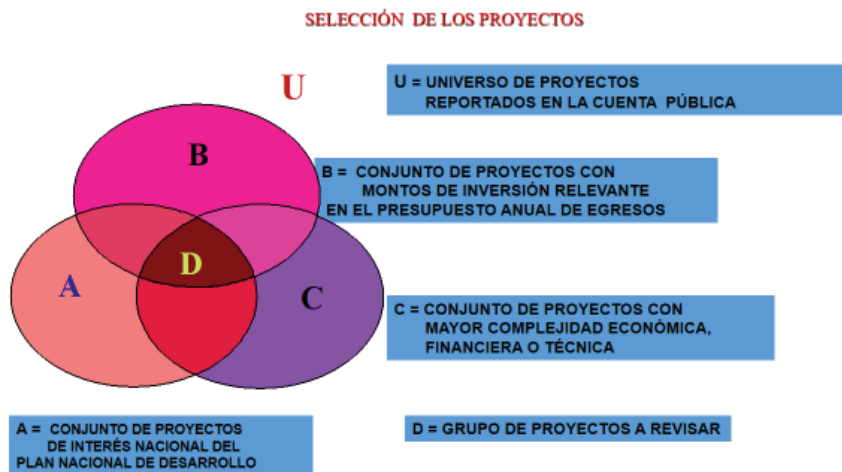
Queda claro que el auditor de FS de la obra pública deberá ir más allá de una revisión meramente presupuestal del capítulo 6000 del Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal (2018) y debe verificar si los recursos asignados a la obra se realizaron con eficacia, eficiencia y economía para satisfacer los objetivos del desarrollo y la planeación nacional que se señalan en los artículos 25 y 26 constitucionales.

Planeación de la auditoría

De acuerdo con lo anterior, un proceso integral de auditoría de FS debe iniciarse señalando como objetivo general constatar las normas legales, técnicas y éticas aplicables al ejercicio del gasto público en obra, especificando objetivos particulares cuando ya se tenga conocimiento de alguna irregularidad; por ejemplo, costos excesivos, retrasos importantes en los trabajos, fallas constructivas severas o incumplimiento de las metas previstas para el proyecto. De esta forma, previo a la integración del programa de trabajo, se tienen que realizar tareas preparativas para la planeación, acopio de información disponible en los diferentes documentos oficiales sobre el avance de las obras; principalmente la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y el Informe de Avance del Plan Nacional de Desarrollo. También se realizarán visitas preliminares de campo a las obras probables por revisar, entre otras tareas.

Para integrar el conjunto de obras por revisar en cada ejercicio fiscal auditado, se elaborarán las siguientes listas: una con los proyectos de importancia nacional o prioritarios, otra con proyectos con montos relevantes y una variación importante en el cumplimiento anual de sus metas y, finalmente, una lista más que concentre los proyectos de gran complejidad técnica o financiera. Lo anterior se presenta en la siguiente gráfica.

Gráfica 7. Elaboración del Programa de Auditorías con Base en Teoría de Conjuntos



Fuente: Elaboración propia.

Los proyectos que coinciden por ser relevantes en cuanto al gasto que representan, por ser de gran importancia nacional y cuyas obras contemplan cierta complejidad en su ejecución, son los que ameritan una revisión especializada de FS y deben formar parte de la propuesta de programa de trabajo. Estos proyectos son los señalados en la intersección D.

Adicionalmente al conjunto de proyectos de obra por revisar de acuerdo con la explicación anterior, se sumarán aquellos que deriven de peticiones ciudadanas y de los integrantes de la Cámara de Diputados. En esos casos, se sugiere elaborar un programa especial de revisión, que contenga objetivos específicos para cada caso y someter a la consideración de la Comisión de Vigilancia de la ASF una estimación del presupuesto necesario para estas tareas adicionales.

Ejecución de auditorías

Una vez establecido el programa de trabajo, el auditor solicitará a los entes auditados la información que, de acuerdo con las disposiciones de ley, debe estar disponible. Las solicitudes adicionales como corridas de cómputo para ajustes de costos, concentrados de estimaciones o explosión de insumos, por citar algunas, le corresponden al auditor ya que forman parte de sus tareas de análisis. De esta manera no se generan tareas adicionales para los auditados y se evitan retrasos en los análisis y revisiones.

Para la integración de los grupos de trabajo de auditoría, se tienen que considerar los recursos humanos especializados requeridos de acuerdo con el tipo de obra a revisar, además se debe de disponer de los instrumentos necesarios para realizar pruebas someras y no destructivas; por ejemplo, esclerómetros, si es que hay que medir resistencia de concreto o pacómetros, para localizar aceros, entre otros. Es fundamental contar con pruebas científicas que permitan detectar fallas en la calidad estructural; además de tener acceso y disponibilidad, ya sea por compra o contrato, de plataformas y paquetería de cómputo para verificar la rendición de cuentas de la construcción y cálculo de precios unitarios para disponer de elementos precisos para la determinación de irregularidades del proyecto estructural, en los procedimientos de construcción, en los rendimientos observados, cálculo de volúmenes de obra, costos de precio alzado, análisis de ruta crítica, entre otros temas.

Los trabajos de revisión documental deberán realizarse, preferentemente, en las oficinas de la Auditoría para conservar el principio de secrecía y reservar las revisiones en las oficinas de los entes auditados solamente para constatar la veracidad de la documentación o para las entrevistas necesarias.

La precisión y cuidado al realizar las marcas y cruces de auditoría permitirá conservar la trazabilidad de la revisión para fines de control de calidad, y así poder llevar a cabo ajustes finales y conservar un procedimiento analítico ordenado que sustente los resultados con evidencias documentales y científicas irrefutables.

Los trabajos de campo deben tener la duración requerida para realizar los exámenes y pruebas necesarias y suficientes. Es importante tener presente que pueden presentarse situaciones que alteren o modifiquen los programas de trabajo por causas ajenas a la voluntad de las partes y que no fue posible prever durante la contratación o también pueden surgir situaciones como fallas en las bases de licitación, imprecisiones en las juntas de aclaraciones, ausencia de la visita de obra para licitar, precios insuficientemente analizados de la propuesta económica, falta de estudios previos o especificaciones particulares que no se ajusten a proyectos.

En los casos de sobrecostos de los trabajos contratados, es importante determinar con claridad si existen responsabilidades en los actos o en las omisiones de los servidores públicos y del contratista, respetando el principio de inocencia y abundando en la investigación sobre las probables causas fortuitas y de fuerza mayor que excluyen la responsabilidad de las partes, porque como afirma Epicteto: “entre todas las cosas que existen, hay algunas que dependen de nosotros y otras que no dependen de nosotros”.

Los hallazgos pueden consistir en simples errores aritméticos o de redacción, en sobrecostos que no se corresponden con la calidad de la obra, en retrasos imputables al contratista que no se penalizaron ni con retenciones de pago ni con rescisiones de contrato, la licitación con un proyecto inmaduro o la falta de liberación del derecho de vía, imputables a la dependencia o entidad contratante.

Vencer la inercia de la ineficiencia burocrática es un requisito para lograr auditorías de obra de calidad, las cuales son necesarias para cumplir adecuadamente con las exigencias que impone la Ley General de Responsabilidades Administrativas y asegurar que quien afirma, pruebe su aseveración. Es así que el auditor deberá contar con las evidencias necesarias que son el resultado de sus investigaciones y no solamente invocar carencias de información o dudas creadas durante las revisiones.

En sus determinaciones, el auditor deberá tomar en cuenta las condiciones que pudieran haberse presentado durante la construcción y que hubieran obligado a cambiar el periodo de ejecución del programa de obra o a incrementar los montos contratados debido a actividades no previstas y, en general, descartar responsabilidades cuando se trata de causas ajenas a la voluntad de las partes; por ejemplo, cuando se presenta una falta de disponibilidad presupuestal que resta flujo de efectivo a la obra y obliga a suspender los trabajos.

Informe de auditoría

Por último, un informe de auditoría de FS exitoso es aquel que contiene los resultados debidamente sustentados en evidencias y consistente con los objetivos trazados. Las cédulas de auditoría deben contener los hallazgos importantes que servirán de base para elaborar los dictámenes necesarios para integrar los pliegos de observaciones o para llevar a cabo las acciones legales pertinentes. En su caso, las recomendaciones estarán debidamente documentadas a fin de que sean de utilidad para mejorar el proceso administrativo y continuar con los seguimientos correspondientes.

La auditoría eficaz y eficiente es aquella que no requiere solicitudes de información posteriores a la conclusión de los trabajos de auditoría. Esto le proporciona certeza jurídica a los auditados y respeta un principio de definitividad para el proceso de fiscalización.

La FS de la obra pública procurará que los problemas detectados durante las revisiones en la construcción de una obra se resuelvan satisfactoriamente y a la brevedad, por el bien de la comunidad.

Las auditorías de FS deben aportar a la etapa final del ciclo administrativo de ejecución de obra pública, los indicadores de evaluación de la gestión pública que permitan realimentar la etapa de planeación del desarrollo nacional.

Auditorías de obra

Para exponer casos que contribuyan a ejemplificar lo arriba mencionado, he modificado los nombres de los proyectos de obra, de los involucrados y de los lugares de ejecución de los trabajos para mantener la secrecía de los participantes y evitar, en lo posible, mostrar un interés personal por haber participado en su solución.

Obra pública al sector central

Durante la auditoría a un sistema de agua potable que construye el órgano desconcentrado Comisión Nacional del Agua (CNA) para satisfacer la demanda de una población de 100 mil habitantes, se detecta que el proyecto producirá un metro cúbico por segundo con un costo de 500 millones de pesos. El auditor encuentra que la población tendría que pagar el triple de lo usual por concepto de tarifas para recuperar la inversión debido a que el volumen de agua a producir serviría para cubrir tres veces a la misma población. Esta falla en la planeación, que es importante, debe ser el hallazgo de una auditoría de FS.

En este mismo ejemplo, si se justificara la sobreproducción por el crecimiento poblacional esperado, se tendría que revisar el costo incurrido y su reflejo en las tarifas. Como puede notarse, en función de los diversos problemas que se detecten durante la revisión preliminar, se determinarán los propósitos de la revisión y el enfoque preciso de la auditoría.

Auditorías de obra pública del sector paraestatal

La FS de la inversión pública en los proyectos y programas de las entidades productivas del Estado que integran el sector energético -PEMEX y CFE- deberá contener una revisión de su rentabilidad financiera, estructura sostenible de financiamiento y el impacto que tenga en la población el precio de los bienes o servicios que produce. Especialmente debe revisarse que la explotación de la riqueza energética de nuestro país sea racional y se enfoque al desarrollo de proyectos productivos económicamente sustentables.

Por esto, la auditoría deberá constatar el cumplimiento estricto de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (2025), para que los estudios y manifestaciones de impacto ambiental que la legislación ordena se realicen previamente a la ejecución de trabajos de infraestructura, situación que no se cumple en muchos casos y puede representar daños a los recursos naturales de la nación y un alto costo a futuro para reparar los daños, si es posible hacerlo, a la flora, fauna y remediar los suelos dañados.

Uno de los temas trascendentes durante la revisión de los proyectos de infraestructura del sector energético es el del financiamiento de su inversión. El aparentemente exitoso esquema de estructura financiera denominado PIDIREGAS, Proyecto de Inversión

de Infraestructura Productiva con Registro Diferido en el Gasto Público (2001) con el cual se pretendía contratar deuda con base en el artículo 18 de la Ley General de Deuda Pública, ahora Ley Federal de Deuda Pública (2018) para proyectos productivos de CFE y PEMEX, y que consistía básicamente en que el servicio de la deuda se pagaría anualmente con los recursos que generara cada proyecto y que, por lo tanto, no impactaba en las finanzas públicas pero que finalmente resultó en un endeudamiento más.

En los hechos, la CFE ha debido absorber los compromisos de pago una vez que se concluye una central o proyecto eléctrico vía PIDIREGAS, lo que lo convierte en un pasivo propio. Por su parte, PEMEX, sin la capacidad de recuperación inmediata vía *Pari passu* como lo pretendía el esquema, durante un tiempo lo reflejó en cuentas de orden en sus estados financieros, no obstante que debiera registrarse como un pasivo de largo plazo con pagos anuales. Finalmente, la Federación absorbió el pasivo PIDIREGAS de PEMEX para convertirlo en deuda soberana.

Para ejemplificar que la auditoría de inversión en obra de FS a una entidad productiva del Estado es una tarea más compleja que una tradicional auditoría de obra pública, se plantea el siguiente caso.

Caso 3. Un proyecto de refinería que cuesta 100,000 millones de pesos deberá producir 100 mil barriles –159 litros aproximadamente por barril– diarios de gasolina, que al costo de venta actual –suponiendo \$25/litro– representa un ingreso importante para las finanzas maltrechas de Pemex. Durante la revisión documental, el auditor constata que el costo de construcción se elevará en 10%, y, durante la visita a la obra, encuentra que los trabajos se terminarán en un plazo de seis meses antes de lo previsto. De acuerdo con esta información, el dictamen de auditoría debe ser limpio y reconocer que el sobrecosto adicional de construcción se compensa favorablemente con el ingreso de la venta de gasolinas en un término menor a un mes.

Caso 4. Una central eléctrica que debía concluirse en 600 días, con un costo de 500 millones de dólares para producir 500 MW, retrasó su plazo de construcción hasta duplicar el número de días previstos. Contratista y contratante reparten culpas: unos reclaman pagos extras y los otros plantean penalizaciones o llegar a la rescisión del contrato por incumplimientos del programa acordado.

El auditor deberá, luego de la revisión estrictamente de ingeniería y pagos a la obra, determinar los daños y perjuicios que se generan para las partes, por los retrasos en la entrega de las instalaciones en contravención de los plazos previstos en el contrato de obra.

Auditorías de obra pública en las distintas regiones del país

Ante la ausencia de un Plan o Programa Nacional de Desarrollo Regional vinculante mediante el pacto federal, han proliferado distintos planes y programas estatales y municipales, sobre los cuales pesa siempre la sombra de los programas sectoriales de la Federación, que impactan en estados y municipios sin tener previamente un diagnóstico regional y un planteamiento sobre un crecimiento armónico consensuado y en el que cada instancia de gobierno aportará soluciones a la problemática social involucrada.

En este sentido, la distribución de las partidas presupuestales del ramo XXXIII y los recursos que se autoricen por el Congreso de la Unión derivado de las participaciones federales, deben tener un compromiso programático integral mediante un pacto de desarrollo de largo plazo con validación anual en los congresos locales.

Así el SNA deberá prever, dentro de su coordinación entre la Federación y las entidades federativas, que las auditorías de las aportaciones a estados y municipios, a través del ramo XXXIII, corresponderá a las instancias locales y que la ASF revisará, mediante auditorías al desempeño, que las autoridades locales hayan cumplido con lo pactado en la planeación acordada en el ámbito nacional por los Congresos correspondientes. En todo caso, la FS de los programas y proyectos de inversión pública regionales deberá valorar el impacto social en el desarrollo de las zonas que tienen distintas vocaciones económicas, tomando en consideración el impacto ecológico y la probable externalidad excesiva en sus beneficios.

Auditorías Forenses

Durante la auditoría a una obra pública que presenta fallas visibles durante la visita preliminar, es necesario revisar las normas técnicas del Proyecto Ejecutivo en función de los reglamentos de construcción locales, y con esta base constatar la debida ejecución de los trabajos.

El auditor de FS revisará los estudios previos de mecánica de suelos, geológicos e hidráulicos, así como las normas particulares que se aplicaron para el diseño del Proyecto Ejecutivo y las Especificaciones de Construcción, porque en ellos se establecen los parámetros de calidad de materiales, requisitos constructivos para calcular los ciclos de trabajo correctos.

Gráfica 8. Fallas constructivas que impiden cumplir la calidad estructural necesaria



Fuente: Elaboración propia.

El auditor deberá recurrir a conceptos de Auditoría Forense de Ingeniería para precisar sus hallazgos e imputar responsabilidades a los servidores públicos y al personal del contratista que resultaran involucrados, respetando siempre su presunción de inocencia. Para este hipotético caso, con base en el Reglamento de Construcciones local y normas técnicas complementarias se revisará el Proyecto Ejecutivo, la pertinencia del estudio de mecánica de suelos y se constatará la verticalidad de la construcción.

El auditor no debe omitir ninguna de las revisiones señaladas en las leyes, reglamentos y normas técnicas porque puede ser causa de un fincamiento de responsabilidades o sanciones de la Unidad de Evaluación y Control (UEC) de la Cámara de Diputados.

Conclusiones

Uno de los retos que enfrenta la FS es lograr que, por medio de la modificación de las leyes aplicables al ejercicio del gasto público en obras, se alcance un mejor desarrollo de los proyectos y un control concomitante oportuno del gasto para lograr una fiscalización superior de la obra pública de gran relevancia y de alto nivel profesional.

Otro reto importante para la FS es el de integrarse a la coordinación que exige el SNA en aras de apoyar sus resultados con los que realizan en tiempo real las áreas sectoriales y regionales, para así lograr, mediante economías de escala, elevar la visión de sus objetivos a niveles de temas trascendentes para el país.

Finalmente, las auditorías de FS de la obra pública deben fortalecer y ampliar sus metodologías de trabajo, tecnificar sus procedimientos de revisión, contar con especialistas en las ramas de la construcción que se auditan e incorporar perfiles profesionales interdisciplinarios, es decir, contar con abogados, contadores y demás profesionales requeridos para elevar el nivel de precisión y utilidad de sus trabajos, de acuerdo con lo que recomienda la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) para lograr el adecuado funcionamiento de las entidades fiscalizadoras del mundo.

Referencias

- Auditoría Superior de la Federación. (2011-2016). Informe Especial. Problemática General en materia de obra pública y servicios relacionados con las mismas. 2022-2016. https://www.asf.gob.mx/uploads/256_Informes_Especiales/Informe_Especial_Obra_publica.pdf
- Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal. (2018). Última modificación, DOF 26 de junio de 2018. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/544041/Clasificador_por_Objeto_del_Gasto_para_la_Administracion_Publica_Federal.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. (2024). Última reforma publicada DOF 22-05-24. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente [LGEEPA]. (2025). Última reforma publicada DOF 08-05-2025. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGEEPA.pdf>
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas [LOPSRM]. (2021). Última reforma publicada DOF 20-05-2021. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/56_200521.pdf
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción [LGSNA]. (2021). Última reforma publicada DOF 20-05-2021. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA_200521.pdf
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación [LFRCF]. (2021). Última reforma publicada, DOF 20-05-2021. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF_200521.pdf

- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria [LFPRH]. (2022). Última reforma publicada DOF 27-02-2022. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>
- Ley Federal de Deuda Pública [LFDP]. (2018). Última reforma publicada DOF 30-01-2018. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/156_500118.pdf
- Ley Reglamentaria del Artículo 5º Constitucional Relativo al Ejercicio de las Profesiones en la Ciudad de México (2018). Última reforma publicada DOF 19-01-2018. https://portalhed.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/208_190118.pdf
- Nava Díaz, J. L. (2009). *La Fiscalización Superior y Otros Temas*. 2ª edición julio 2009.
- Nava Díaz, J. L. (2019). *Contratación Pública en Proyectos de Infraestructura dentro del Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción*. Cuaderno núm 24. Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización, SUG. FCA-UNAM.
- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. (2019). *Principios de Transparencia y Rendición de Cuentas*.
- Principio 9: Las EFS hacen uso del asesoramiento externo e independiente para perfeccionar la calidad y credibilidad de su trabajo. Viena, Austria, 2019
- Proyecto de Inversión de Infraestructura Productiva con Registro Diferido en el Gasto Público. (2001). Cámara de Diputados. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Palacio Legislativo de San Lázaro. <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0042001.pdf>
- Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, [Reg.LFPRH] (2020). DOF 15-11-2020. México. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LFPRH_151120.pdf

VII. Auditoría
Superior de la
Federación:
2018-2024

Fiscalización y transparencia en México

Luis Miguel Martínez Anzures

SUMARIO: Democracia y gobernanza • Rendición de cuentas, fiscalización y transparencia • Gobernanza, democracia y rendición de cuentas • Reflexiones finales.

Los primeros esfuerzos institucionalizados de fiscalización y rendición de cuentas en México, pueden encontrarse en la historia nacional en 1812, dos años después de haber iniciado el movimiento insurgente, característico de la efervescencia política de esa época y que se consumó con la promulgación de la primera Constitución, aprobada por los diputados de la Nueva España con presencia en las Cortes de Cádiz. En este cuerpo normativo quedó establecida, el 16 de noviembre de 1824, la fundación de la Contaduría Mayor de Hacienda Pública, la cual tuvo múltiples transformaciones y cambios hasta 1917. La Contaduría Mayor de Hacienda Pública nació una vez consolidado el movimiento de independencia y un año después del Triunvirato de 1825, que convulsionó a esta nueva nación independiente. Es así que desde 1824 hasta finales del siglo XX, permaneció esta institución de contaduría mayor.

Fue hasta el año de 1999, prácticamente en la antesala de un nuevo milenio, cuando este organismo público cambió de nombre como resultado de las reformas constitucionales correspondientes para ser denominado como Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, incorporando con ello los principios de autonomía técnica y de gestión. Al año siguiente adquirió su actual denominación, Auditoría Superior de la Federación (ASF) con la aprobación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF) y finalmente, en 2008, como resultado de la siguiente reforma constitucional y su consecuente aprobación en 2009, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) que se ampliaron y fortalecieron las atribuciones de la ASF (ASF, 2022).

Estos cambios son el resultado de las transformaciones del entorno político nacional, siendo el más importante la exigencia ciudadana para contar con una rendición de cuentas. Los cambios que se dieron a nuestra Carta Magna son producto de una nueva generación de sociedad civil, mucho más plural, dinámica, demandante, participativa y organizada que exige de las instituciones públicas, bajo la administración del gobierno, una efectiva

rendición de cuentas así como una fiscalización independiente y escrupulosa de los recursos públicos que contribuya a erradicar la corrupción y acabar con la impunidad.

Es importante señalar las consecuencias que conlleva el complejo entorno social, que se traducen en la obligación impuesta a las instituciones y organizaciones públicas para que respondan a las demandas ciudadanas, que atiendan las necesidades para las que fueron creadas y respeten el marco jurídico que les dio origen y razón de ser, retos permanentes que enfrenta nuestro país. Con la apertura democrática, la ciudadanía no solo abrió canales de comunicación, sino que exigió mecanismos para vigilar, cuestionar y verificar el uso correcto de los recursos públicos a través del acceso a distintas fuentes de información públicas, lo que evidencia una relación creciente entre democracia, gobernanza y rendición de cuentas.

Bajo esta óptica, es importante considerar el vínculo entre los conceptos de democracia, gobernanza y rendición de cuentas, específicamente de este último para analizar las herramientas existentes tanto para su cumplimiento como para llevar a cabo la fiscalización y la transparencia. Resulta fundamental destacar la relación, el vínculo no institucionalizado que hay entre el trabajo que realiza la ASF y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) cuya relación y relevancia queda establecida al señalar que los productos documentales de la ASF, los informes resultado de las auditorías, proporcionan datos que, más allá de la fiscalización y revisión administrativa, son documentos de interés público cuando la ciudadanía los toma, analiza y con ellos obtiene elementos para cuestionar los resultados de los entes auditados.

Paralelamente a esta relación no institucionalizada, pero de gran importancia para fortalecer la administración pública mediante el ejercicio de la democracia, la ciudadanía también ha obtenido el derecho para acceder a la información de carácter público, siendo el INAI quien garantiza su cumplimiento. Disponer de información de interés de la sociedad permite a la ciudadanía identificar situaciones susceptibles de revisión a través de las instancias fiscalizadoras, especialmente aprovechando la denuncia ciudadana para su incorporación en la planeación de las auditorías.

Democracia y gobernanza

El concepto de democracia, así como sus múltiples propuestas de definición, nos obliga a remontarnos a sus primeras interpretaciones para tener una idea clara sobre su expectativa y alcance. Para acercarnos a su acepción más básica es necesario remitirnos a su significado etimológico, el cual deriva de dos palabras de origen griego que sin duda son de las más utilizadas en los discursos políticos alrededor del mundo, estas son: *dêmos* (pueblo) y *krátos* (poder) El filósofo argentino Octavio Guariglia (2010) aclara, por medio de un recorrido histórico, que la primera conjugación de ambas palabras fue integrada por Homero, el poeta de la épica griega, quien utilizó “*dêmos*” para referirse al opuesto de reyes y jefes, mientras que “*krátos*” la utilizó para referirse al poder del gobierno. Así, la “*dêmokratía*” designaba y revelaba *la conexión entre el poder y sus participantes* (Guariglia, 2010, p. 60). Después fue Aristóteles, en la *Política*, quien definiría las características que dan fundamento al concepto que conocemos hasta nuestros días.

La primera característica de la democracia es la libertad. Si bien Aristóteles hizo referencia a una libertad acotada a partir de la posesión de la propiedad privada, la adopción del concepto de democracia en todo el mundo como sistema, y los cambios derivados de los movimientos históricos sociales, dieron como consecuencia la libertad plena de los individuos. Aclarado lo anterior, para Aristóteles existen dos bases fundamentales: libertad e igualdad. A las naciones que se inclinaron por la democracia se las designó como repúblicas. Además, señaló que la existencia de instituciones que derivan de la adopción del sistema democrático, pueden ser capaces de cambiar completamente la naturaleza de las democracias por medio de sus combinaciones.

Forzando un salto histórico para posicionarnos en la región del continente americano contemporáneo, sería espléndido poder convocar a Aristóteles para que dialogara con Guillermo O’Donnell, teórico del Estado y de las transiciones democráticas, lo cual sería una riquísima e interesante charla. Para O’Donnell, el ser humano, considerado como ciudadano, se puede caracterizar como un *agente* (O’Donnell, 2004, p. 12) es decir, puede hacer uso de sus derechos de participación.

Como agente, el ciudadano posee *razón práctica*, lo que significa que puede discernir en función de su situación y objetivos “la presunción de agencia implicada por el régimen democrático constituye a cada individuo como una persona legal, portadora de derechos”

(O'Donnell, 2004, p. 30). Esto nos dirige a la cuestión de si existen condiciones que permiten o inhiben el ejercicio efectivo de sus derechos (O'Donnell, 2004, p. 35).

Para dar una respuesta a este cuestionamiento, O'Donnell señala que las democracias carecen de una sociedad vigorosa y autónoma, así como de instituciones con voluntad o capaces para ejercer autoridad sobre otras instituciones. Estas características, señala, son indicadores de una democracia de baja calidad. Para contrarrestar y hacer frente a esta situación, el autor propone garantizar un conjunto básico de derechos y capacidades sociales, civiles y políticas que faciliten, de manera consistente, el uso de su agencia. Estos derechos y capacidades deberían conformar un contexto social que incluya “fuentes de información variada, no monopolizadas y no censuradas por el Estado” (O'Donnell, 2004, p. 46).

Esta propuesta coincide con la opinión que David Arellano Gault y Felipe León Blanco Sánchez, profesores e investigadores del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) señalan con relación a nuestro contexto nacional...

En una democracia avanzada el ejercicio del gobierno no es labor exclusiva del mismo. Así como los ciudadanos hacemos valer nuestra opinión en el proceso electoral, también tenemos la posibilidad y obligación de dar seguimiento permanente al gobierno en sus acciones. (Arellano y Blanco, 2013, p. 9)

Ambos investigadores subrayan el hecho de que los recursos con los que el gobierno ejecuta sus planes y programas, son públicos, es decir, que provienen de las contribuciones tributarias de los ciudadanos a través de los impuestos. Si bien estas cargas económicas son diferenciadas para diversos grupos y personas “al ser los recursos limitados, algunos tendrán que aportar más –tiempo, trabajo, dinero, conocimiento– que otros, y algunos recibirán los beneficios y otros no” (Arellano y Blanco, 2013) sugiere que cada agente o grupo, tendrá un interés distinto para ejercer sus capacidades de agencia sobre las instituciones de gobierno.

Para O'Donnell, la capacidad de agencia de los ciudadanos, no solo tiene como propósito ejecutar acciones dirigidas por sus intereses grupales o particulares –según el grado de afectación referido por Arellano y Blanco– sino que también tiene la finalidad de asegurar su libertad a partir de la garantía de ejercer sus derechos, los cuales van

acompañados por instituciones que son las que proporcionan herramientas destinadas a elevar la calidad de la democracia y transformarla en el sentido propuesto por Aristóteles.

Las condiciones de no censurar, no monopolizar y una variedad de recursos o fuentes de información de interés público, que derivan de la existencia de instituciones que vigilan y sancionan, acompañadas por la ciudadanía, dan paso a una forma particular de gestionar la democracia: la gobernanza.

La doctora en teoría política, María Fernanda Martínez Brouchoud (2010) considera que la gobernanza es una forma de gobierno que tiende a la cooperación entre actores públicos y no públicos, que participan en la formulación y aplicación de la política y las políticas públicas y plantea como forma de gobernar a las relaciones horizontales. Un equilibrio entre el poder público, la sociedad civil y la pluralización en la formación de decisiones públicas, además de tener, como uno de los principios más característicos, el de la rendición de cuentas (Martínez, 2010). Esta interpretación coincide con lo señalado por el profesor-investigador Rodolfo Canto Sáenz, quien considera que la gobernanza consiste en la creación de patrones de interacción en los que se complementan el gobierno político jerárquico tradicional y la sociedad auto-organizada, y además, los actores privados y públicos, participan en la responsabilidad sobre la rendición de cuentas (Canto, 2012).

La gobernanza como forma de gobierno en el marco de la democracia tiene sus orígenes en la historia contemporánea. Los politólogos Guy B. Peters y Jon Pierre (2005) señalan que las dos fuentes principales de la gobernanza provienen, primero por la crisis económica de los Estados derivada del incremento en su gasto público y segundo, por la crisis fiscal ante la debilidad o caída de los ingresos estatales, ambos fenómenos sucedidos entre las décadas de 1980 y 1990 del siglo pasado.

La agitación que surgió de las quejas políticas, los incentivos para la evasión fiscal y un pobre crecimiento económico, impulsaron la adopción de la filosofía de la gobernanza, señalan, con base en tres características principales: primera, la de incorporar actores privados e intereses organizados como proveedores de servicios públicos; segunda, la naturaleza participativa y la creciente mentalidad de gestión en el servicio público por parte de actores no gubernamentales; y la tercera, la legitimidad que aporta producir y ofrecer servicios públicos de común acuerdo con los actores sociales en lugar de imponer una voluntad (Peters y Pierre, 2005, pp. 40-41).

Estas características señaladas como detonadoras de la gobernanza pueden llegar a confundir a los ciudadanos sobre el papel y el alcance de la rendición de cuentas, por lo

que Peter y Pierre aclaran que al invitar a actores privados a realizar funciones propias del Estado, se les podría considerar como *no-responsables*, sin embargo, su integración se ha dado bajo diversas formas sujetas a una normatividad y diseño institucional que incrementan la complejidad de las interacciones del gobierno, sectores privados y ciudadanía. Destacan que, bajo el enfoque de la teoría democrática, el poder y la rendición de cuentas se apoyan en todos los actores para hacer realidad y darle significado al control (Peters y Pierre, 2005, p. 52). Es así que introducen estrategias de gestión, como lo es la pública, en la gobernanza dentro del sistema democrático para que la ciudadanía pueda “ejercer la rendición de cuentas a través de canales distintos a los tradicionales” (Peters y Pierre, 2005, p. 55).

Para Jan Kooiman, profesor emérito de Erasmus University (2005) la complejidad que surge de la gobernanza radica en las interacciones que se dan y ocurren en los distintos sistemas sociales (Kooiman, 2002, p. 78). Utiliza el concepto de *gobernanza sociopolítica* o *gobernanza interactiva* para referirse a las *interacciones amplias y sistémicas entre aquellos que gobiernan y los que son gobernados* (Kooiman, 2002, p. 60). Señala que, la gobernanza que logra integrar la diversidad, el dinamismo y la complejidad de las interacciones de la sociedad, emerge en los ámbitos donde los sistemas sociales y las entidades que le dan forma, son y están plenamente conscientes de sus interrelaciones (Kooiman, 2002, p. 79). Finalmente señala que las sociedades bajo el modelo de gobernanza necesitan orden, sin que esto afecte su dinamismo. También requieren de comunicación y diversidad para obtener nuevas percepciones y estándares que contribuyan a reducir la incertidumbre y el riesgo, “pero complejidad para solventar problemas y crear oportunidades” (Kooiman, 2002, p. 79).

Rendición de cuentas, fiscalización y transparencia

Retomando nuevamente a Martínez Brouchoud (2010) señala que uno de los principios de la gobernanza es la rendición de cuentas, la cual no solo le compete al sector público, sino que debe involucrar a todos los actores participantes. Precisamente lo que promueve la gobernanza es modificar el enfoque de una rendición de cuentas vertical, la cual limita o reduce la participación ciudadana al voto, para transformarla en una rendición de cuentas horizontal, que apoyada en diversos instrumentos e instituciones, le aporte

herramientas al ciudadano que conlleven a participar en la detección y la denuncia de malas prácticas y abusos (Martínez, 2010).

Para Andreas Schedler (2008) la rendición de cuentas tiene dos vertientes: como obligación y como derecho. Como obligación, los políticos y funcionarios deben informar sobre sus decisiones y justificarlas en público; y como derecho, los ciudadanos deben tener la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios. Para lograr que la rendición de cuentas se ejerza tanto como obligación y como derecho, dispone de tres pilares, el primero obliga al poder a abrirse a la inspección pública, lo que conlleva a la obligación de explicar y justificar sus actos, y por consiguiente, lo supedita a la amenaza de sanciones; es decir, los tres componentes de la rendición de cuentas son la información, la justificación y el castigo (Schedler, 2008, p. 15).

Schedler señala otros dos elementos que en la práctica conforman a la rendición de cuentas. El primero, corresponde al derecho a recibir información y, por lo tanto, la obligación de divulgar todos los datos necesarios, que es lo que se entiende por transparencia; y el segundo se refiere al derecho que tenemos los ciudadanos a recibir una explicación y una justificación sobre el ejercicio del poder, lo cual se relaciona con la fiscalización (Schedler, 2008, p. 14).

Con relación a la transparencia, el primer elemento, es necesario entenderla como el flujo efectivo de información o como el proceso en el que la información es elaborada de forma segura, comprensible y oportuna (Hermosa *et al.*, 2017, p. 2). Para ser efectiva, la transparencia requiere tanto de la participación activa de la ciudadanía como de la creación de mecanismos institucionales de responsabilidad y control (Emmerich, 2004). “El fin último de la transparencia es permitir a los usuarios de la información establecer responsabilidad sobre las políticas en la gestión de los recursos públicos” (Hermosa *et al.*, 2017, pp. 6-7). Con base en lo anterior, la transparencia coadyuva a la rendición de cuentas, ya que propicia una mayor legitimidad de las decisiones gubernamentales al permitir la vigilancia ciudadana sobre los resultados, su valoración y, en su caso, sanción o recompensa (Hermosa *et al.*, 2017, pp. 6-7).

Con relación a la fiscalización, el segundo elemento, la ASF la define como auditar, o vigilar a detalle, el buen uso del patrimonio público, revisando la aplicación de recursos y programas públicos, comprobando que los montos lleguen al destino programado y que las acciones de gobierno se cumplan conforme a lo legalmente establecido (ASF, s/f).

Derivado de lo anterior, se entiende que tanto la transparencia como la fiscalización son dos mecanismos que favorecen la rendición de cuentas pero que también interactúan entre sí. Por un lado, la transparencia genera información que puede ser utilizada por la ciudadanía tanto para crear presión pública como levantar denuncias ante las instancias fiscalizadoras, acciones que en ambos casos derivan en actos de fiscalización. Por su parte, la función de las instancias de fiscalización es proporcionar información que, más allá de cumplir con su atribución como instancia de vigilancia administrativa, sus reportes y resultados se transforman en información valiosa para el interés público cuando la ciudadanía la retoma para cuestionar los resultados de los entes auditados.

A partir de lo arriba expuesto, me interesa analizar la manera en que la gobernanza, la democracia y la rendición de cuentas, son el trinomio esencial para generar un gobierno efectivo, y para ello, quiero destacar las reflexiones que el doctor en filosofía política, Luis F. Aguilar Villanueva desarrolló en el libro titulado: *Gobernanza y gestión pública*, publicado en 2006 donde se abocó a revisar concienzudamente la gobernanza. Entre sus aportaciones está haber constatado que muchas ideas y reflexiones provenientes del sector privado, contribuyen a generar nuevos horizontes y perspectivas para la administración pública, lo que se traduce en buenas prácticas y la adopción de mejoras considerables para la gestión de los gobiernos.

Gobernanza, democracia y rendición de cuentas

No quiero iniciar mi reflexión sin reconocer a destacados académicos, como el doctor Aguilar Villanueva, quien tuvo el acierto de aportar ideas sobre la gobernanza que impactaron favorablemente en el ámbito de la administración pública, y de manera similar, el doctor en derecho, Ricardo Alexis Uvalle Aguilera, brindó en su libro *Filosofía, sentido y horizonte del gobierno abierto: Un enfoque multidisciplinario*, publicado en 2022, diferentes voces que conllevan a cuestionar que las acciones de los gobiernos son exclusivamente del poder, y este es “secreto, hermético y reservado” (Uvalle y Aguilera, 2022, p. 15). Lo anterior pone en evidencia que tenemos el reto de sacar a la luz lo que en esencia está en las sombras. Este giro es prioritario ya que por decenios hemos aceptado, como ciudadanía, la inadecuada entrega de resultados esperados, toleramos la corrupción e

impunidad y nos conformamos ante la debilidad de las instituciones o su alineación a intereses específicos o a liderazgos que doblegan el Estado de derecho.

Es indudable que la rendición de cuentas va más allá del cumplimiento que las instituciones realizan en apego a las leyes que las mandatan, y que evaluación y la fiscalización son dos herramientas fundamentales para el buen gobierno, pero debemos exigir su cabal cumplimiento. Es un hecho que las elecciones se ganan o se pierden con estrategia política, pero los gobiernos se mantienen por los resultados y la calidad de sus administraciones públicas (Herrera Macías, 2019, p. 65).

Por lo anterior, es importante revisar la calidad de las instituciones del Estado. En los tiempos que vivimos, la gobernanza es un principio fundamental ante las democracias en riesgo que caracteriza a la región de América Latina, como lo demuestra el *Latino-barómetro*, asociación civil con sede en Chile, que se centra en analizar el desarrollo de las democracias, las economías y las sociedades a partir de encuestas de opinión e indicadores de actitud aplicados a diversos actores de la región. En el informe más reciente, publicado en julio de 2023, se muestra el desencanto que la población tiene ante las democracias y aporta, además, un panorama sobre los escándalos de corrupción que encabezan las cúpulas del poder, para ejemplo, el hecho de consignar 21 acusados por actos de corrupción en tan solo nueve países, siendo Perú el país que tiene registradas la condena por corrupción a seis de sus expresidentes. América Latina en su conjunto presenta retrocesos que obligan a las instituciones encargadas de la fiscalización a reforzar su autonomía, profesionalización y transparencia de los actos de gobierno.

La democracia en la región ha perdido fuerza. El Informe 2023 de *Latinobarómetro*, señala que solo 48% de la población apoya la democracia, representando una disminución de 15 puntos porcentuales desde 2010. Estas cifras alertan a las instituciones públicas latinoamericanas a generar esfuerzos coordinados para evitar que la confianza en la democracia siga disminuyendo mientras que los actos de corrupción e impunidad aumentan. En México, se evidencia una disminución acerca de la democracia, pasando a 35% de aprobación en 2023 cuando en 2020, 43% la consideraba adecuada, y aunado a lo anterior, 35%, un tercio de la población encuestada, considera viable una opción autoritaria para nuestro país (*Latinobarómetro*, 2023, pp. 18-28).

Ante estos datos, la rendición de cuentas se refrenda como una adecuada forma de actuar de los gobiernos. Es el mecanismo esencial para mostrar a los ciudadanos las acciones y las formas en que se ejercen los recursos públicos, de ahí la pertinencia de

la ASF, que cumple con un papel fundamental ante la crisis de la democracia y la presencia de escándalos de corrupción e impunidad. La ASF tiene que mantenerse como institución autónoma, sólida y profesional ajena a los vaivenes político-electorales. Esto le permitirá mostrar al ciudadano, mediante la fiscalización, la manera en que se ejercen los recursos públicos.

La ASF es una institución fundamental para el país, que debe mantener la profesionalización de sus acciones y la consistencia de sus informes de auditoría y fiscalización para contribuir con ellos a la adecuada rendición de cuentas. En estos tiempos complejos, representa una herramienta importante para que la ciudadanía esté bien informada y contribuya a que ejerza sus derechos ligados a la transparencia y la rendición de cuentas, que bajo buenas prácticas fortalecen a un gobierno abierto y legitiman la democracia.

Referencias

- Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. Fondo de Cultura Económica, FCE. México.
- Arellano, D. y Blanco, F. (2015). *Políticas Públicas y Democracia*. Serie Cuadernos de Divulgación, Instituto Federal Electoral, IFE. https://portalanterior.ine.mx/archivos5/portal/historico/recursos/IFE-v2/DECEYEC/EducacionCivica/CuadernosDivulgacion/CuadernosDivulgacion-pdfs/CUAD_50_definitivo.pdf
- Auditoría Superior de la Federación. (2022). Cuenta Pública 2021. Auditoría Superior de la Federación, Introducción. https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2021/tomo/IV/MAT_Print.1L05.01.INTRO.pdf
- Auditoría Superior de la Federación. (s.f.). Página institucional. https://www.asf.gob.mx/Section/84_Preguntas_Frecuentes
- Canto Sáenz, R. (2012). Gobernanza y democracia: De vuelta al río turbio de la política. *Gestión y política pública*, 21(2), 555-574. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792012000200002
- Guariglia, O. (2010). Democracia: origen, concepto y evolución según Aristóteles. *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, (55), 157-190. <https://doi.org/10.14198/DOXA2010.55.09>

- Emmerich, G. E. (2004). Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana. *Polis. Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 2(4), 67-90. <https://www.redalyc.org/pdf/726/72620404.pdf>
- Herrera M., A. (2019). La rendición de cuentas y la profesionalización del servidor público. Bino-
mio de una democracia moderna. En *Elementos de Rendición de Cuentas para el Poder
Legislativo*. Cámara de Diputados-Unidad de Evaluación y Control.
- Hermosa, P., Alcaraz, F. J. y Urquía, E. (2017). Transparencia pública y rendición de cuentas como
base para la construcción de una sociedad democrática en América Latina. *Revista Inter-
nacional de Transparencia*, (4). [http://www.encuentros-multidisciplinares.org/revista-67/
paola-hermosa-y-otros.pdf](http://www.encuentros-multidisciplinares.org/revista-67/
paola-hermosa-y-otros.pdf)
- Kooiman, J. (2005). Gobernar en gobernanza. En Cerrillo I Martínez, Agustí (coord.) *La Gober-
nanza Hoy: 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Latinobarómetro. (2025). Informe Latinobarómetro 2025 – Informe Latinobarómetro 2023. <https://www.latinobarometro.org/>
- Martínez Brouchoud, M. F. (2010). Gobernanza y legitimidad democrática. *Reflexión Política*,
12(25), 96-107. <https://www.redalyc.org/pdf/110/11015102008.pdf>
- O'Donnell, G. (2004). Notas sobre la democracia en América. En *La democracia en América Lati-
na: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo. Editorial Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara. [https://www2.ohchr.org/
spanish/issues/democracy/costarica/docs/pnud-seminario.pdf](https://www2.ohchr.org/
spanish/issues/democracy/costarica/docs/pnud-seminario.pdf)
- Peters, G. B. y Pierre, J. (2005). ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?. En: Cerrillo I Mar-
tínez, Agustí (coord.) *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de
Administración Pública (INAP).
- Schedler, A. (2008). ¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de Transparencia 05. Instituto
Federal de Acceso a la Información (IFAI). [https://infocdmx.org.mx/capacitacion/docu-
mentos/JURIDICO08/LECTURAS/MODULO%202/RENDICIONDECUENTAS.pdf](https://infocdmx.org.mx/capacitacion/docu-
mentos/JURIDICO08/LECTURAS/MODULO%202/RENDICIONDECUENTAS.pdf)
- Uvalle y Aguilera, (coords). (2022). *Filosofía, sentido, horizonte del gobierno abierto: un enfoque
multidisciplinario*. UNAM-Tirant lo Blanch.
- Velázquez L., F. (2025). *Gobernanza Iberoamericana: para cambiar la administración pública*.
Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. [https://clad.org/wp-con-
tent/uploads/2025/06/FV-gobernanza-iberoamericana-2025.pdf](https://clad.org/wp-con-
tent/uploads/2025/06/FV-gobernanza-iberoamericana-2025.pdf)

Villanueva L., D. (2022). Instrumentos para la rendición de cuentas y el combate a la corrupción, una aproximación conceptual y de aplicación en el ámbito público. En S. Huacuja, y A. Adam, A, (coords.) Una visión interdisciplinaria en el combate a la corrupción. UNAM. https://sug.unam.mx/docs/publicaciones/libros/vision_corrupcion.pdf

Fiscalización superior en México. Un enfoque de la fase de seguimiento

*Nemesio Arturo Ibáñez Aguirre, María Guadalupe Toscano Nicolás,
Renato Alfonso Cortazar Reyes*

SUMARIO: Introducción • Proceso de fiscalización y las fases que lo conforman • Nuevo contexto jurídico de los sistemas de responsabilidades administrativas y de fiscalización • Descripción de la fase de seguimiento • Consideraciones sobre el origen de la unidad especializada de seguimiento • Estrategias y avances implementadas por la unidad especializada de seguimiento • Reflexiones finales.

Introducción

Como resultado de la reforma en materia de combate a la corrupción, en 2018 la Auditoría Superior de la Federación (ASF) creó una unidad especializada enfocada al seguimiento de los resultados de las acciones emitidas en los informes de auditoría, la cual ha logrado importantes avances en beneficio de una fiscalización superior más efectiva. El presente ensayo, como documento de divulgación en materia de rendición de cuentas, retoma el contexto que dio lugar a la citada unidad administrativa y detalla la operación, los retos y las perspectivas de la fase de seguimiento, con la finalidad de contribuir al conocimiento especializado de esta fase conclusiva del proceso de fiscalización superior.

Difícilmente se puede encontrar una oportunidad como esta para hablar sobre los retos de la fiscalización superior en México, especialmente en el marco de las diversas reformas que fueron implementadas a partir de la revisión de la Cuenta Pública 2016 y que modificaron, de manera sustancial, la labor que realiza la ASF.

Con la entrada en vigor del nuevo régimen jurídico en materia de combate a la corrupción se concedieron nuevas responsabilidades a la entidad de fiscalización superior de México, las cuales fueron asumidas y concretizadas en 2018, con la reforma al

Reglamento Interior de la ASF, que dio origen a una unidad administrativa enfocada a la *fase de seguimiento del proceso de fiscalización superior*.

A poco más de un lustro de la aplicación de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) que fueron publicadas como consecuencia de la reforma en materia de combate a la corrupción, diversos especialistas han detallado los retos de orden operativo, técnico y legal con los que se ha enfrentado el sistema de fiscalización de nuestro país. Nuestra intención es sumarnos a la divulgación de este tema desde una perspectiva concreta, la de la *fase de seguimiento del proceso de fiscalización superior*, la cual ha reconfigurado la fase final de dicho proceso y ha generado un debate público que lejos está de haberse agotado.

Para arrancar, es importante señalar que los componentes del seguimiento se fundamentan en un marco conceptual que concibe a la fiscalización superior no solo como un proceso que sanciona el manejo, aplicación o custodia irregular de los recursos públicos federales, sino también como un proceso que aspira a la prevención de prácticas irregulares y al desarrollo del buen gobierno. Este marco conceptual se desprende del Plan Estratégico de la ASF 2018-2026, en el que se establece, a partir de la misión de la ASF, un enfoque claro de la fiscalización superior: *fiscalizar los recursos públicos para prevenir prácticas irregulares y contribuir al buen gobierno*. Es esta orientación estratégica y sus implicaciones en la fase de seguimiento a partir de la cual pretendemos contribuir al conocimiento especializado de la fiscalización, una materia que debe evaluarse de forma multidisciplinaria y bajo una profunda reflexión del entorno de la entidad de fiscalización superior de nuestro país, a efecto de comprender la incidencia positiva de la fiscalización en la mejora global del ejercicio de los recursos.

Proceso de fiscalización y las fases que lo conforman

Para comprender la trascendencia de la reingeniería normativa sobre la cual pretendemos reflexionar, resulta conveniente que el lector tenga en cuenta que el proceso de fiscalización superior está integrado por cuatro fases: planeación, desarrollo, integración del informe y seguimiento (ASF, 2020). En la concatenación de los actos efectuados en el marco de cada una de estas fases, se generan salidas que, a su vez, representan entradas

de la fase subsecuente. Así, el resultado principal de la planeación es el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior,¹ documento que, tras publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*, detona las actividades relacionadas con la fase de desarrollo, es decir, de la ejecución de auditorías. En el mismo sentido, la ejecución de auditorías da lugar a resultados que se integran en los Informes de Auditoría,² los cuales, se presentan ante la Cámara de Diputados, como límite el último día hábil de junio y de octubre, y posteriormente el día 20 de febrero del siguiente año de cuando se realizó la presentación de la Cuenta Pública.

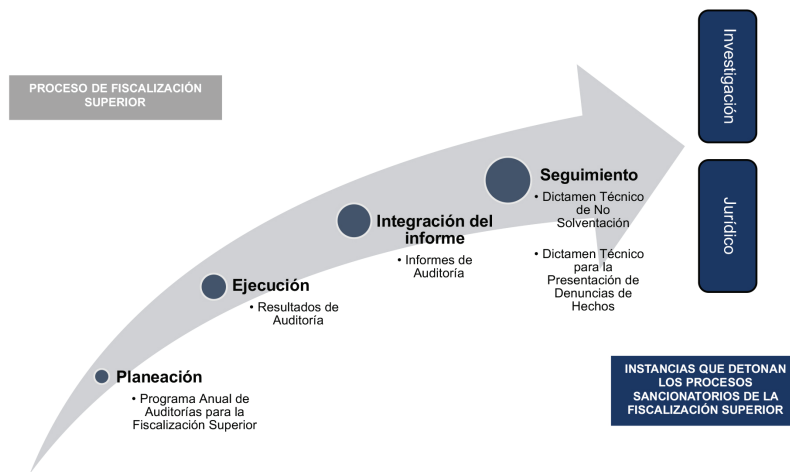
Los informes de auditoría contienen los resultados iniciales de la fiscalización y las acciones emitidas y promovidas en los informes se reciben en la fase de seguimiento. Es en esta fase en la cual se revisan, se solventan o se ratifican las acciones; es decir, es la fase conclusiva del proceso de fiscalización superior. De ahí que, pese a que la fase de entrega de los informes individuales al Congreso es la que cobra mayor relevancia pública, esta fase es todavía intermedia y sus hallazgos pueden no ser definitivos, y dan paso aún a la solventación y aclaración de las acciones y recomendaciones de auditoría, lo cual es propio de la fase de seguimiento.

La fase de seguimiento tiene diferentes etapas: la primera, consiste en recibir información de las entidades fiscalizadas que busca aclarar las acciones emitidas. Tras concluir el análisis de la nueva información recibida por parte de las entidades fiscalizadas, se determina el resultado final de la fiscalización superior.

Las acciones pueden solventarse o no solventarse como resultado de la fase de seguimiento. En el supuesto de no solventación de los Pliegos de Observaciones (PO) la fase de seguimiento concluye con la elaboración de un Dictamen Técnico de No Solventación (DTNS) y, cuando se cuenta con los elementos para acreditar la comisión de delitos, también se integra el Dictamen Técnico de Denuncia de Hechos, para que finalmente estos sean remitidos a las unidades de investigación de faltas administrativas graves o a la unidad jurídica a cargo de la presentación de las denuncias penales de la propia ASF.

¹ En la liga siguiente se pueden consultar los diversos Programas Anuales de Auditorías para la Fiscalización Superior: https://www.asf.gob.mx/Section/557_Programa_Anual_de_Auditorias.

² Una vez presentados ante la Cámara de Diputados, los Informes de Auditoría son documentos de naturaleza pública, que pueden ser consultados en la liga siguiente: https://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria



Fuente: Elaboración propia.

Nuevo contexto jurídico de los sistemas de responsabilidades administrativas y de fiscalización

La situación de nuestro país frente a la corrupción ha motivado que en las últimas dos décadas la entidad de fiscalización superior en México haya adquirido un papel cada vez más relevante en la revisión de los recursos públicos federales.⁵ Este nuevo papel respondió a un gran proceso de reforma y relanzamiento de la función fiscalizadora que se inició en 2000 con la creación de la ASF, entidad que sustituyó a la entonces Contaduría Mayor de Hacienda; que continuó en 2008 con el reforzamiento de las atribuciones de la ASF, especialmente en lo que respecta a la práctica de auditorías de desempeño, y que culminó en 2013 con la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, la cual, en opinión de diversos especialistas es la más ambiciosa de las formuladas anteriormente y, dicho sea de paso, es la que ha motivado la elaboración de este artículo.

Esta última reforma constitucional dio lugar a la promulgación de diversas leyes, entre las que destacan, para los efectos de este documento, la LFRCF y la LGRA. Respecto a ellas,

⁵ Para ahondar en el conocimiento de las reformas constitucionales en materia de fiscalización, se recomienda Andrade Martínez, (2018)

procedemos a resaltar sintéticamente aquellos cambios que, a partir de la revisión de la Cuenta Pública 2016,⁴ entrañaron una reformulación en la interacción de los modelos de responsabilidades administrativas y de fiscalización superior y describimos cómo estos impactan en la fase de seguimiento, la cual, como dijimos, es la materia prioritaria de este ensayo.

La ASF dejó de ser juez y parte en los procedimientos administrativos

Con la reforma en materia de combate a la corrupción se transformó el sistema de responsabilidades de los servidores públicos en relación con las facultades de la ASF, en virtud de que a dicha institución ya no le corresponde, a partir de la entrada en vigor del nuevo sistema, fincar responsabilidades resarcitorias por medio de sus Direcciones Generales de Responsabilidades. Ahora, la tarea de resolver y sancionar por faltas administrativas graves cometidas por servidores públicos ha quedado a cargo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA).

Este cambio resultó profundamente significativo en nuestro sistema jurídico, ya que la ASF dejó de ser *juez y parte* en la resolución de los procedimientos administrativos que se derivaron de la fiscalización superior. En consecuencia, como apunta el ministro Aguilar Morales, este nuevo modelo en el que la autoridad resolutora es el TFJA “otorga una mayor garantía de que la determinación de una responsabilidad o la no procedencia de la misma, se emitirá con objetividad, independencia y profesionalismo” (Aguilar Morales, 2018).

En lo que concierne a la fase de seguimiento, esta modificación exige *potencializar el rigor con el que se integran los DTNS*, que se remiten a la instancia de investigación para detonar los actos que procedan en términos de la LGRA. Esto es así, ya que el hecho de que un tercero independiente de la ASF sea quien resuelva, entraña invariablemente que las auditorías y las observaciones emitidas se deben documentar y sustentar plenamente desde una perspectiva técnica y jurídica.

En este proceso, ciertamente, la autoridad investigadora es la encargada de determinar las probables irregularidades y las responsabilidades atribuibles a los servidores públicos, lo cual se hace mediante los Informes de Presunta Responsabilidad Administrativa (IPRA).

⁴ La nueva LFRCF prevé en su régimen transitorio que todos los procedimientos pendientes hasta el momento de su publicación y los que se derivaron de la revisión de la Cuenta Pública del 2015, se deben llevar a cabo conforme a la legislación anterior. En este sentido, este nuevo ordenamiento rige a partir de la revisión de la Cuenta Pública 2016.

Sin embargo, los DTNS, que son los productos que detonan la investigación, deben proporcionar los elementos indispensables para sustentar la legalidad de los actos de fiscalización y, fundamentalmente, para demostrar la existencia de un daño o perjuicio a la hacienda pública federal, lo cual es lo propio de los pliegos de observaciones.⁵

Se estableció una visión de mayor certeza en los regímenes de fiscalización y de responsabilidades administrativas

Los nuevos márgenes en la fiscalización y en el régimen de responsabilidades administrativas representan un elemento esencial para garantizar la existencia del derecho fundamental al buen gobierno y a la buena administración pública, pues en toda sociedad democrática, las personas servidoras públicas deben ser responsables ante la sociedad y, en consecuencia, sus acciones u omisiones fuera del marco de la legalidad deben ser efectivamente sancionadas. No obstante, una premisa fundamental en el Estado democrático constitucional es que, al garantizar el buen gobierno y la buena administración pública, los sistemas de fiscalización y de responsabilidades administrativas deben asumir que “el titular de un órgano perteneciente a cualquier ente público o particular que ejerza recursos o actos de autoridad, son personas a quienes deben respetarse sus derechos humanos” (Aguilar Morales, 2018).

De tal forma que las reformas en materia de combate a la corrupción deben estudiarse en el contexto del artículo 1º de la Carta Magna, cuya máxima principal es el respeto, protección y garantía de los derechos inherentes a toda persona. Bajo esta perspectiva, afirmamos que las autoridades competentes en los procedimientos de control, fiscalización, investigación, substanciación y sanción, en efecto, deben contribuir al buen gobierno; sin embargo, para que esta aportación sea legítima, es preciso que en *los procedimientos de fiscalización y de responsabilidades administrativas se asegure la exhaustividad y la definitividad en la documentación soporte de toda irregularidad*.

A este respecto, resulta conveniente resaltar que la LGRA señala que en el curso de toda investigación se deben observar los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad,

⁵ Como se apuntará más adelante, el tipo de observaciones que transitan hacia la etapa de investigación en el marco del proceso de fiscalización superior son aquellas que importan un *daño o perjuicio patrimonial al Estado*. (Vid *infra*. Nota 12.)

congruencia, verdad material y respeto a los derechos humanos.⁶ Estos mismos principios se reiteran en el procedimiento de responsabilidades administrativas en las fases de sustanciación y resolución, agregando la presunción de inocencia y la exhaustividad,⁷ lo que hace aún más enfática la importancia de proteger los derechos humanos de las personas servidoras públicas o particulares que sean sujetos de este tipo de procedimientos.

Los principios previstos en la LGRA se relacionan –en algunos casos se reiteran– con los principios que rigen a la labor de fiscalización, en términos de la LFRCF que son: la legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. Entre otras cuestiones, todos estos principios exigen que, en el curso del proceso de fiscalización, antes de denunciar una probable irregularidad en materia administrativa, se debe examinar la documentación que obra en los papeles de trabajo de auditoría y de seguimiento, a efecto de acreditar un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal y determinar objetivamente a los probables sujetos de investigación; tarea primordial de la fase de seguimiento para detonar la actuación de la autoridad investigadora de la ASF y que refleja la importancia de que esta sea una instancia independiente en el examen de las acciones, tal como se visualizó con la reforma al Reglamento Interior de la ASF en el 2018 y que examinaremos más adelante.

Descripción de la fase de seguimiento

Como es bien sabido, la revisión de la Cuenta Pública se hace a través de auditorías, las cuales dan lugar a observaciones que, a su vez, pueden derivar en acciones y recomendaciones. En este segundo apartado se detalla el seguimiento que se le da a las acciones y recomendaciones que se encuentran contenidos en los informes de auditoría.

⁶ “Artículo 90. En el curso de toda investigación deberán observarse los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, congruencia, verdad material y respeto a los derechos humanos. Las autoridades competentes serán responsables de la oportunidad, exhaustividad y eficiencia en la investigación, la integralidad de los datos y documentos, así como el resguardo del expediente en su conjunto” (LGRA, 2022).

⁷ “Artículo 111. En los procedimientos de responsabilidad administrativa deberán observarse los principios de legalidad, presunción de inocencia, imparcialidad, objetividad, congruencia, exhaustividad, verdad material y respeto a los derechos humanos” (LGRA, 2022).

a) Las acciones y recomendaciones de la fiscalización superior

De conformidad con lo dispuesto en la LFRCF y en la normativa institucional de la ASF, las acciones de la fiscalización superior son:

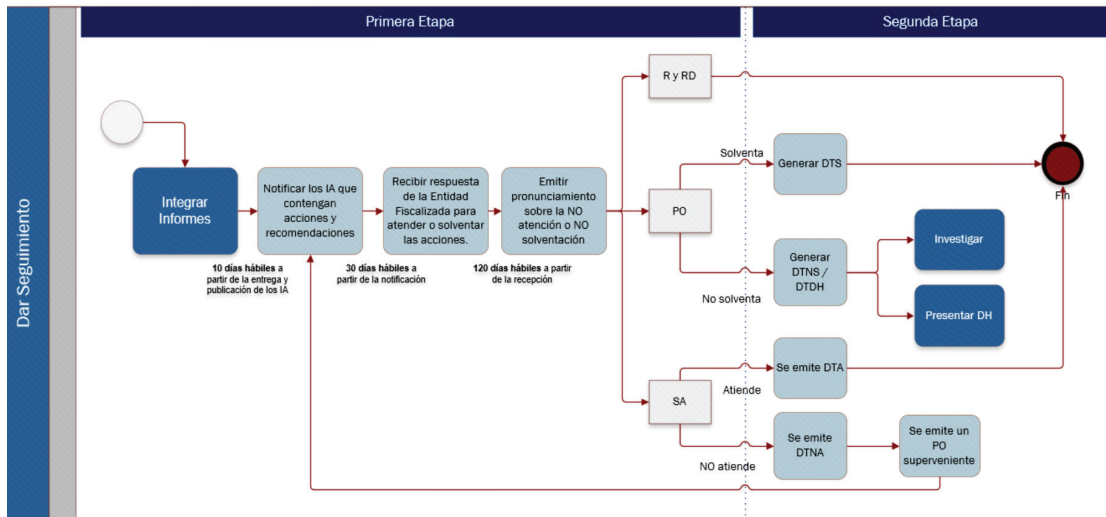
A. Emitidas	Recomendaciones (R)	Sugerencia de carácter preventivo que la ASF formula a las entidades fiscalizadas para fortalecer el control interno y el proceso administrativo, a fin de obtener con ella, mejoras en su operación.	
	Recomendaciones al Desempeño (RD)	Sugerencia de carácter preventivo que la ASF formula a las entidades fiscalizadas para fortalecer su desempeño, a efecto de que los entes públicos cumplan con sus objetivos, metas y atribuciones.	
	Pliego de Observaciones (PO)	Acción de la ASF para determinar "en cantidad líquida" que ocasionan los daños, perjuicios o ambos, al patrimonio de las entidades públicas o a la Hacienda Pública Federal.	
	Solicitud de Aclaración (SA)	Acción preventiva para requerir a las entidades fiscalizadas que aporten información y documentación adicional que permita aclarar y responder las observaciones identificadas y señaladas durante la auditoría.	
B. Promovidas	<i>Se promueven con los informes de auditoría</i>	Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal (PEFCF)	Acción mediante la cual, la ASF hace del conocimiento a las autoridades recaudadoras acerca del posible riesgo de una evasión fiscal detectada durante la fiscalización.
		Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria (PRAS)	Acción en las que la ASF comunica a los Órganos Internos de Control sobre la comisión de probables faltas administrativas no graves, de conformidad con la LGRA.
	<i>Se promueven en términos de las leyes que rigen los procedimientos respectivos</i>	Informe de Presunta Responsabilidad Administrativas (IPRA)	Acción que emite la Autoridad Investigadora ante la Autoridad Substanciadora para promover las responsabilidades por faltas administrativas graves, de conformidad con la LGRA.
		Denuncia de Hechos (DH)	Acción que la ASF promueve ante la FGR sobre un hecho detectado en el ejercicio de sus funciones de fiscalización, que pudiera ser constitutivo de un delito.

Fuente: Elaboración propia.

Como se desprende del cuadro que antecede, existen acciones que se *emiten* y otras que se *promueven*. Las primeras, son aquellas que son objeto de la fase de seguimiento (R, RD, PO y SA) y que, por ende, forman parte del presente estudio. Las segundas, en cambio, se promueven ante las autoridades competentes, ya sea mediante el envío de los informes de auditoría, como los PEFCF y las PRAS o mediante los productos establecidos en las leyes que rigen los procedimientos respectivos, como los IPRA y las DH.

Descripción y etapas de la fase de seguimiento

En términos generales y con todas las precisiones que más adelante se realizan, la fase de seguimiento se ejecuta conforme al diagrama siguiente:



Fuente: Elaboración propia.

Del diagrama anterior, lo primero que debemos destacar es que el seguimiento se compone de las dos etapas siguientes:

- En la primera, encontramos a los actos de *notificación, recepción de respuesta y emisión del pronunciamiento*, los cuales se deben dar en los términos y plazos previstos en los artículos 59⁸ y 41⁹ de la LFRCF.
- La segunda etapa se refiere a la *integración de dictámenes técnicos* y, a diferencia de lo que acontece en la primera etapa, en esta no existe un término expresamente establecido en la ley, aunque, indiscutiblemente para esta tarea *sí existe un marco temporal de referencia que debe ser considerado para la detonación de los procesos sancionatorios*, el cual se encuentra determinado por el plazo de prescripción por faltas administrativas graves previsto en el artículo 74 de la LGRA.¹⁰

Procedemos a explicar los detalles de cada una de estas etapas en función del tipo de acción, en el entendido de que cada una conlleva un tratamiento específico, según las consecuencias jurídicas que se derivan de su falta de atención o solventación.

Primera etapa del seguimiento

Esta etapa se desarrolla de acuerdo con el procedimiento siguiente:

- La ASF debe enviar los Informes de Auditoría a las entidades fiscalizadas dentro de los *diez días hábiles* siguientes a la presentación de los resultados

⁸ “Artículo 59.- El Titular de la Auditoría Superior de la Federación enviará a las entidades fiscalizadas, dentro de un plazo de 10 días hábiles siguientes a que haya sido entregado a la Cámara, el informe individual que contenga las acciones y las recomendaciones que les correspondan, para que, en un plazo de 50 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones pertinentes. Con la notificación del informe individual a las entidades fiscalizadas quedarán formalmente promovidas y notificadas las acciones y recomendaciones contenidas en dicho informe, salvo en los casos del informe de presunta responsabilidad administrativa y de las denuncias penales y de juicio político, los cuales se notificarán a los presuntos responsables en los términos de las leyes que rigen los procedimientos respectivos” (LFRCF, 2021).

⁹ “Artículo 41.- La Auditoría Superior de la Federación deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles, contados a partir de su recepción, sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las acciones y recomendaciones” (LFRCF, 2021).

¹⁰ “Artículo 74.- Para el caso de Faltas administrativas no graves, las facultades de las Secretarías o de los Órganos internos de control para imponer las sanciones prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado. Cuando se trate de Faltas administrativas graves o Faltas de particulares, el plazo de prescripción será de siete años, contados en los mismos términos del párrafo anterior” (LFRCF, 2021).

ante la Cámara de Diputados. Con la notificación de los informes se entiende que las acciones y recomendaciones contenidos en estos han quedado notificadas.

- A partir de la notificación de las acciones y recomendaciones, las entidades responsables, cuentan con un plazo de *treinta días hábiles* para presentar la información y realizar las consideraciones que estimen pertinentes en aras de atender o solventar las acciones y recomendaciones que les fueron notificadas.
- Finalmente, la respuesta dada por los entes debe ser evaluada por la ASF a efecto de que esta emita un pronunciamiento dentro de un plazo de *120 días hábiles*, pues en caso de no hacerlo opera la *afirmativa ficta*, lo que implica que las acciones y recomendaciones se tengan por atendidas.

Las acciones de tipo R, RD, SA y PO son susceptibles de los actos previamente señalados, con las consideraciones que se desglosan a continuación.

- Recomendaciones y Recomendaciones al Desempeño.
- Durante el plazo de 120 días hábiles previsto en la ley, las áreas de seguimiento documentan el análisis de las respuestas que dieron los entes y comunican sobre el resultado del seguimiento, mediante informes remitidos trimestralmente a las entidades fiscalizadas en los que se detalla el estado de sus recomendaciones.
- Pliegos de Observaciones y Solicitudes de Aclaración.
- En lo que respecta a la *solventación o no solventación* de los PO y a la *atención o no atención* de las SA, en ambos casos, se requiere de un oficio, el cual se remite a las entidades fiscalizadas y a sus Órganos Internos de Control (mediante copias de conocimiento) en el plazo previsto en el artículo 41 de la LFRCF, es decir, dentro de los 120 días hábiles contados a partir de la recepción de la información que remiten los entes fiscalizados.

Es preciso señalar que la solventación o atención que se comunica a los entes se hace con base en un Dictamen Técnico y tiene efectos jurídicos para la conclusión del seguimiento del PO o de la SA, quedando a salvo las facultades que conforme a otras disposiciones

legales correspondan y que la autoridad competente tenga derecho a ejercer, por ejemplo, en materia de faltas administrativas no graves. Ello, en el entendido de que a la ASF le corresponde la investigación y substanciación por faltas administrativas graves que conllevan un daño o perjuicio, tal como lo prevé la LGRA en su artículo 11¹¹ y la LFRCF en su artículo 71.¹²

Ahora bien, resulta conveniente explicitar que los PO pueden derivar, o bien de los Informes de Auditoría que son elaborados por la fase de ejecución o de la propia fase de seguimiento, como resultado de la no atención de una SA en la que se acredite un probable daño o perjuicio. En este último caso, el PO que se formula es denominado *acción superveniente* y, tras notificarse a las entidades fiscalizadas, se reinician los plazos de la primera etapa del seguimiento con el propósito de salvaguardar el debido proceso a favor de estas. Dicho de otra manera, esta nueva acción se notifica al ente, concediéndole un plazo de 30 días hábiles para remitir las consideraciones que estime pertinentes, conforme a lo previsto en el artículo 59 de la LFRCF. Por ende, tras recibir la respuesta del ente, la fase de seguimiento emite un nuevo pronunciamiento en el que se comunica la solventación o no solventación del nuevo PO

Segunda etapa del seguimiento

Los PO que no son solventados representan el objeto prioritario de la *segunda etapa del seguimiento* que se compone de la integración y el envío de DTNS a la Autoridad Investigadora de la ASF, así como de la integración y el envío de los Dictámenes Técnicos para la presentación de Denuncias de Hechos (DTDH) a la Dirección General Jurídica de la misma ASF.

¹¹ “Artículo 11. La Auditoría Superior y las Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas serán competentes para investigar y substanciar el procedimiento por las faltas administrativas graves” (LGRA, 2022).

¹² “Artículo 71.- La unidad administrativa a cargo de las investigaciones de la Auditoría Superior de la Federación promoverá el informe de presunta responsabilidad administrativa ante la unidad de la propia Auditoría encargada de fungir como autoridad substanciadora, cuando los pliegos de observaciones no sean solventados por las entidades fiscalizadas” (LFRCF, 2021).

De la literalidad de la norma transcrita se asume que el IPRA que genera la autoridad investigadora de la ASF encuentra como supuesto de procedencia la no solventación de los pliegos de observaciones, acción en la que, conforme al artículo 40, fracción II, de la LFRCF se debe determinar en cantidad líquida los daños o perjuicios a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos.

En esta segunda etapa se materializa el *principio de definitividad* en materia de fiscalización superior, el cual conlleva a que la ASF debe agotar cabalmente el análisis de la documentación antes de presentar una denuncia ante la Autoridad Investigadora o ante la Fiscalía General de la República. Ello, en el entendido de que, en su determinación final, se debe contar con el respaldo de información y documentación que justifiquen su emisión.

Dada la relevancia que tiene el principio de definitividad en materia de fiscalización superior, para completar la segunda etapa de la fase de seguimiento, no existen plazos expresamente establecidos en la ley. En cambio, el artículo 45 de la LFRCF señala que la ASF podrá promover el IPRA ante el TFJA, así como la denuncia de hechos ante la Fiscalía Especializada, *en cualquier momento cuando cuenten con los elementos suficientes*. No obstante, en congruencia con los fines del proceso de fiscalización, la ASF debe tener como marco referencial los plazos de prescripción, tanto de las faltas administrativas graves como de los diversos tipos penales que puedan actualizarse en el contexto de las denuncias de hechos, ya que sería inconsistente que la fase de seguimiento resuelva sobre la remisión de los DTNS o de los DTDH, en un lapso en el que facultad de los entes de procuración de justicia haya quedado anulada.

Desde luego que, si en esta *segunda etapa* no existen elementos o si el ente, a modo de prueba superveniente, presenta documentación complementaria que permita desvanecer la observación planteada por el grupo auditor, entonces, la fase de seguimiento deberá dar por solventada la acción, conforme a los principios de economía, exhaustividad y congruencia implícitos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y en el Código Federal de Procedimientos Civiles; ambos ordenamientos de aplicación supletoria a la LFRCF.

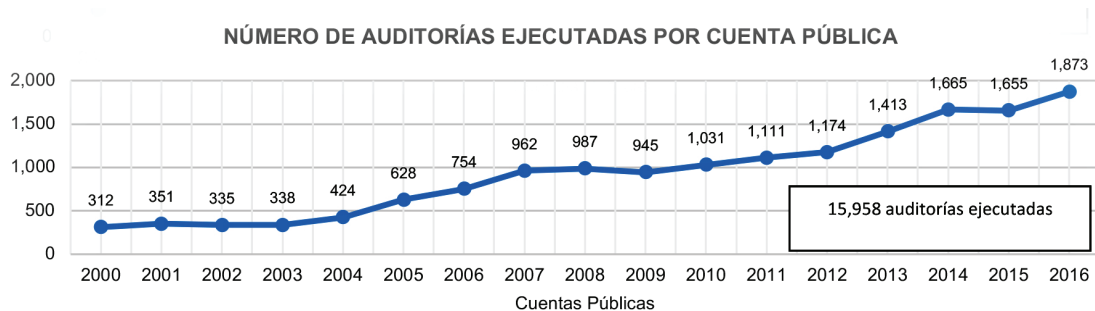
Con todas estas consideraciones procedimentales, lo que el lector debe observar es que el proceso de fiscalización tiene un carácter dinámico y, por ende, las observaciones presentadas en los informes de auditoría son resultados preliminares que son susceptibles de aclaración, solventación o ratificación.

Consideraciones sobre la unidad especializada y enfocada en los temas de seguimiento

Tras haber explicado la fase de seguimiento, sus etapas y actividades según el tipo de acción o recomendación, conviene dedicar unas líneas respecto al tratamiento que se le ha dado al seguimiento de éstas, en el marco del proceso de fiscalización superior. Sobre este aspecto, debe considerarse que, hasta antes de 2018, los equipos auditores eran responsables tanto de la ejecución de las auditorías, como del proceso de aclaración y solventación. La experiencia de este modelo, sin embargo, trajo serias dificultades de gestión que, en el marco de la reforma en materia de combate a la corrupción, dieron lugar a la creación de la AESII, unidad administrativa que en su origen recibió de las áreas auditoras un rezago de 12 mil 76 acciones y recomendaciones derivadas de la fiscalización de las Cuentas Públicas de los años 2014 a 2017.

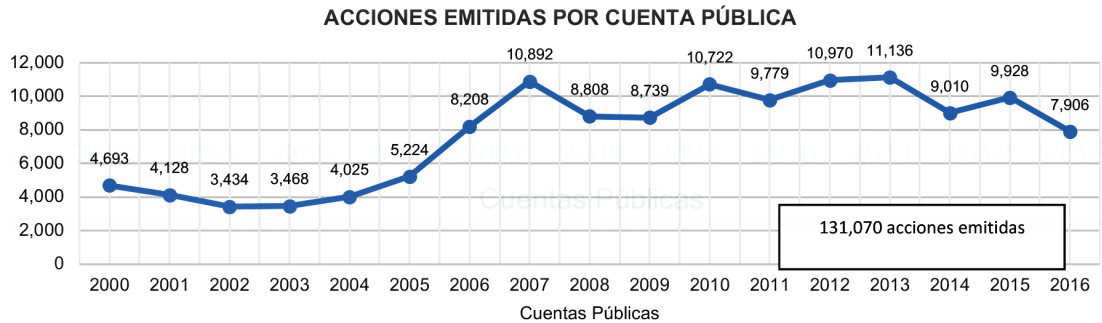
Consideraciones que dieron lugar a la AESII

En el pasado, la ASF se había centrado en la fase de ejecución de auditorías, poniendo especial énfasis, en ampliar la cobertura de fiscalización. Así, de la ejecución de 312 auditorías en la Cuenta Pública del año 2000, pasó a mil 873 en lo relativo a la revisión de la Cuenta Pública 2016. Como resultado, en el periodo señalado se ejecutaron un total de 15 mil 958 auditorías.



Fuente: Sistema Público de Consulta de Auditorías (<http://www.asfdatos.gob.mx/>)

Como resultado de la visión de fiscalización hasta entonces vigente,¹⁵ el incremento en el número de auditorías conllevó, como trabajo adicional, el seguimiento de las acciones. Esto resulta estadísticamente trascendental, pues, de la revisión de las Cuentas Públicas de 2000 a 2016 se formularon un total de 131 mil 70 acciones a las que las diversas áreas de la ASF tuvieron que darle seguimiento, cada una, con su propio criterio de solventación.



Fuente: Sistema Público de Consulta de Auditorías (<http://www.asfdatos.gob.mx/>)

Nota: Para la revisión de la Cuenta Pública 2016 se dejan de considerar las PRAS y PEFCE, toda vez que, con la entrada en vigor de la LFRCF del 2016, estas acciones se promueven ante las instancias competentes.

De modo que, con el aumento de las auditorías ejecutadas y, por lo tanto, de las acciones y recomendaciones, la carga de trabajo del personal auditor se incrementó sustantivamente, pues, los equipos debían continuar cumpliendo con las funciones de planeación, ejecución de auditorías e integración de informes y, *al mismo tiempo*, la del seguimiento de aquellas acciones y recomendaciones que se formularon en las revisiones anteriores.

A la postre, con la reforma en materia de combate a la corrupción, resultó impráctico que las áreas ejecutoras continuarán asumiendo las tareas de seguimiento. Ello, debido a que el número de entregas que se deben realizar a la Cámara de Diputados pasó de una, hasta la Cuenta Pública 2015, a tres a partir de la Cuenta Pública 2016, estableciendo para ello, plazos legales y constitucionales.

¹⁵ En el pasado, la ASF reiteraba las acciones año con año, sin que existiera un análisis de las causas-raíces que dieron lugar a las observaciones. Bajo el nuevo enfoque preventivo de la fiscalización plasmado en el Plan Estratégico de la ASF 2018-2026, se busca orientar y guiar a los entes para evitar que vuelvan a tener la misma observación en los próximos ejercicios fiscales. Ésto conlleva a que el incremento de auditorías no represente necesariamente un incremento en las acciones que se emiten.

Bajo estas consideraciones y, asumiendo el nuevo contexto que generó la reforma en materia de combate a la corrupción, se determinó la creación de una unidad especializada y enfocada en los temas de seguimiento, con la cual se comenzó a definir una estrategia que, si bien considera cardinal la ejecución de más y mejores auditorías, otorga la misma relevancia a las fases subsecuentes. Como resultado de esta decisión, a febrero de 2024, las instancias de seguimiento *han concluido poco más de 55 mil acciones desde su creación*. En este aspecto, se advierte que el inventario de acciones, que se encuentra en seguimiento hasta la Cuenta Pública 2021, es de *4 mil 767*, lo que implica que, pese al incremento de nuevas acciones (de las revisiones de las Cuentas Públicas 2017 a 2021 se reciben en promedio 5 mil 455 nuevas acciones por Cuenta Pública), *las acciones en seguimiento han disminuido 60.5%, respecto del universo que la AESII recibió desde su creación*. Estos datos dan cuenta de que el número de acciones y recomendaciones en seguimiento han mostrado una tendencia a la baja.

Acciones de tipo R, RD, SA y PO que se derivaron del Informe de Auditoría

Acciones en seguimiento a la creación de la AESII Julio de 2018	Acciones concluidas por la AESII Febrero de 2024	Nuevas acciones recibidas* Cuentas Públicas 2017 –2021	Acciones en seguimiento Febrero de 2024
12,076	33,041	27,176	4,767

Fuente: Sistema Público de Consulta de Auditorías (<http://www.asfdatos.gob.mx/>)

Beneficios adicionales de la unidad especializada en la fase seguimiento

Los beneficios de la unidad especializada para el seguimiento no se agotan en la gestión de las acciones, sino que repercuten también en la calidad de la fiscalización superior. Conscientes de que la imparcialidad es una condición necesaria para proveer una justicia recta basada en la ley, con la creación de una unidad especializada responsable del seguimiento, se generó un modelo que garantiza que *los funcionarios que llevan a cabo la solventación de acciones sean distintos de quienes practicaron las auditorías*.

Con ello, se obtiene un esquema que neutraliza posibles conflictos de interés y que rechaza la posibilidad de que en la fiscalización superior se presente el fenómeno de que alguien sea *juez y parte*; un esquema que, de hecho, se buscó promover desde la reforma en materia de combate a la corrupción; basta con hacer referencia a las tareas de investigación y substanciación que se les otorgan a los órganos fiscalizadores, así como a la instauración de una instancia independiente que resuelve sobre las sanciones administrativas graves.

La distinción que se realiza entre *áreas auditoras* y *áreas de seguimiento* opera, en este sentido, como un mecanismo para garantizar la calidad y solidez técnica de las revisiones, así como para incrementar la probabilidad de que la fiscalización superior tenga un impacto positivo en el proceso de rendición de cuentas. Esto se hace aún más visible cuando se concibe la fase de seguimiento como una instancia para materializar los principios de exhaustividad y definitividad, dando certeza a los regímenes de fiscalización y de responsabilidades administrativas.

Finalmente, el modelo en el que existe una unidad administrativa especializada y enfocada en los temas de seguimiento ha permitido que la elaboración de los dictámenes técnicos de solventación se lleven a cabo bajo criterios homogéneos, logrando un seguimiento articulado, con parámetros y con reglas. Cuestión que no necesariamente acontecía cuando el seguimiento se encontraba disperso entre las distintas unidades administrativas auditoras de la institución, las cuales resolvían conforme a los criterios casuísticos que se les presentaban.

Estrategias y avances implementadas por la unidad especializada de seguimiento

En este último apartado veremos cuáles han sido las estrategias implementadas por la unidad especializada en los temas del seguimiento, en lo particular, frente a las exigencias que se han presentado para reducir el inventario de acciones y recomendaciones que recibió desde su creación, así como, para optimizar los tiempos con los que se concluye el proceso de fiscalización.

Estrategias y avances de la fase de seguimiento

i. Uniformidad en los actos administrativos de seguimiento

Antes de la creación de la AESII no existían criterios homogéneos para la solventación, ni un seguimiento articulado regido por parámetros o reglas establecidas. Sin embargo, con la conformación de esta unidad especializada, se diseñaron formatos para sustentar cada uno de los actos administrativos que se generan en el marco del seguimiento y que funcionan como información documentada en el marco de un sistema de gestión de la calidad reconocido por la norma ISO 9001.¹⁴ Como resultado, hoy las áreas a cargo de seguimiento cuentan con documentos rectores de su labor que mantienen homogeneidad en los actos administrativos que se expiden.

ii. Se creó el Sistema para el Seguimiento de Acciones y Recomendaciones

Tras haber normado y homogeneizado los actos administrativos de seguimiento, en 2022 se puso en marcha el Sistema para el Seguimiento de Acciones y Recomendaciones (SI-SAR), herramienta tecnológica desarrollada en la ASF, que consolida y sistematiza los documentos derivados de la fase de seguimiento para hacer más eficiente, eficaz y oportuno el trabajo de las áreas.

iii. Clasificación de acciones y creación de criterios uniformes para la solventación o atención

Con la fase de seguimiento concentrada en una sola instancia ha sido posible la clasificación de las acciones, en función del tipo de irregularidad observada y de los sectores, fondos o programas. Bajo esta dinámica se han encontrado constantes que permiten dar un tratamiento uniforme a las observaciones que guardan analogía entre sí.

¹⁴ En su compromiso por la calidad, la ASF ha conservado durante 17 años consecutivos, la certificación de su Sistema de Gestión de Calidad bajo el estándar de la Norma ISO 9001:2015.

iv. Se especializaron las Direcciones Generales de Seguimiento

En sus inicios, la distribución de acciones y recomendaciones entre las distintas áreas de seguimiento se realizó por entidades fiscalizadas, razón por la cual, las áreas atendían indistintamente todos los sectores, fondos y programas. Sin embargo, en un ánimo de mejorar los tiempos de seguimiento, en el 2022, se reestructuraron las instancias de seguimiento.

Así, las acciones y recomendaciones derivadas del desarrollo de la fiscalización son asignadas en función del origen de los recursos, ya sean, federales y federalizados. Con ello, se ha buscado promover la especialización del personal y la homologación de los criterios de atención o solventación. Esta misma lógica de distribución se ha buscado conservar con la creación de las dos nuevas Direcciones Generales de Seguimiento que se derivaron de la reforma al Reglamento Interior en diciembre del 2022.

v. Se fortalecieron las áreas de seguimiento

El 14 de diciembre de 2022, la ASF publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma a su Reglamento Interior que, entre otras cuestiones, creó dos nuevas Direcciones Generales para la fase de seguimiento. Los argumentos técnicos que sirvieron de base para la creación de las citadas unidades administrativas se identifican, en el hecho de que, antes de la reforma, existían dos áreas de seguimiento que debían analizar, además de las acciones del pasado, los insumos que generaron 17 Direcciones Generales de la fase de ejecución de auditorías.

Los retos de la fiscalización superior en el contexto de la presentación de denuncias de hechos

Con las mejoras antes señaladas, la fase de seguimiento de la ASF contribuye a la rendición de cuentas, así como al efectivo desempeño de la fiscalización superior. Sin embargo, ciertamente aún existen retos y desafíos que el proceso de fiscalización debe afrontar para maximizar sus resultados de una forma durable y trascendente en el efectivo combate a la corrupción.

Seguramente el mayor de sus retos se halla en el contexto de comunicar asertivamente los límites y alcances del proceso en materia de presentación de denuncias de hechos. En este aspecto, procede reconocer que una de las críticas más asiduas a la ASF, la encontramos en el hecho de que las denuncias penales presentadas ante el Ministerio

Público no han guardado proporción con el número de los PO que han sido reportados en los diversos informes de auditoría.

En este aspecto, es preciso explicar que la emisión de un PO o la no solventación de este, no implica necesariamente la elaboración de un Dictamen Técnico en materia penal, pues, este únicamente se genera cuando se acredita fehacientemente la comisión de un delito. Tal como se señaló anteriormente en este escrito, uno de los principios que rige a la fiscalización superior es el de *definitividad*, el cual implica que, previo a emitir un dictamen técnico que conlleve a una denuncia, la ASF debe agotar cabalmente el análisis de la documentación obtenida durante la fiscalización, a efecto de contar con el respaldo debido de la información y con los medios de prueba idóneos para sustentar su resolución.

Esta cuestión, la de integrar los datos de prueba idóneos y pertinentes para establecer razonablemente la existencia de una irregularidad, resulta aún más significativa cuando se habla del ámbito penal, materia que tiene profundas implicaciones en las personas y en su libertad personal. De ahí que este tipo de contribución de la fiscalización superior en el combate a la corrupción solo será legítima si la acreditación del delito se hace de forma exhaustiva y sin que medie cualquier tipo de duda razonable.

Es por ello que, por cada Dictamen Técnico elaborado en esta materia, el personal dictaminador de la fase de seguimiento del proceso de fiscalización superior acude a la Fiscalía General de la República para colaborar en la explicación técnica de la federalidad y trazabilidad del recurso público que es objeto de la denuncia, desde que se liberó y se recibió en administración, hasta su destino final. Ello, en el entendido de que el esquema de trazabilidad es imprescindible para acreditar cualquiera de los delitos que se derivan de la fiscalización superior, como lo son el *peculado*, la *contratación indebida*, la *aplicación de recursos para fines distintos de la ley* y el *fraude*.

Ciertamente que, para estar en condiciones de colaborar satisfactoriamente con la autoridad ministerial, se requiere de un análisis integral de la información y, en ocasiones requiere que previo a denunciar, el personal de seguimiento efectúe solicitudes de información para la debida integración del expediente técnico. En consecuencia, debe aclararse que la dictaminación en materia de denuncias de hechos no es la presentación del Informe de Auditoría elaborado por el grupo auditor, sino que es el resultado de un gran esfuerzo por parte del personal de seguimiento para acreditar que, en efecto, se actualiza un hecho que la ley señala como delito.

Reflexiones finales

Un tema tan interesante y dinámico, no puede terminar con conclusiones, por lo que a continuación se presentan, a guisa de reflexiones, los comentarios siguientes, en el entendido de que los mismos no agotan el tema, sino que pretenden enriquecer, con el diálogo y el análisis de alternativas, vertientes de atención que tiendan a la mejora continua de los mecanismos que participan en el combate a la corrupción.

- La fase de seguimiento debe estudiarse a la par de las nuevas disposiciones jurídicas en materia de combate a la corrupción que reconfiguraron la interacción entre los procedimientos de responsabilidades administrativas y de fiscalización superior. Con este nuevo modelo se ha generado en nuestro sistema jurídico una visión en la que la fiscalización y el procedimiento de responsabilidades, en efecto, deben contribuir al buen gobierno y a la buena administración pública, sin embargo, es preciso que en dichos procedimientos se asegure la exhaustividad, veracidad y definitividad en la documentación soporte de toda irregularidad.
- En este contexto, se creó a la unidad administrativa especializada en temas de seguimiento que en su origen se encontró con un inventario de más de 12 mil acciones y recomendaciones; un rezago que obedeció a un enfoque de la fiscalización que priorizaba la ejecución de auditorías y la presentación de sus resultados preliminares. El nuevo enfoque otorga la misma relevancia a todas las fases del proceso de fiscalización superior y, por tanto, se genera una unidad enfocada en el seguimiento de las acciones, que es la fase conclusiva de la fiscalización superior.
- Como resultado de su labor, la nueva unidad administrativa ha disminuido 60.5% el número de acciones que recibió desde su creación, lo cual da cuenta de los importantes avances de gestión en la fiscalización superior. Los beneficios de esta unidad especializada, sin embargo, trascienden los de la de gestión de las acciones para impactar directamente en la calidad de la fiscalización superior, ya que, con la creación de una unidad de seguimiento, se deja de presentar el fenómeno de que el grupo auditor sea *juez y parte*. En cambio,

ahora se tiene una instancia independiente que sirve de *nueva reflexión* en el estudio de las observaciones de auditoría.

- Por supuesto que, para afianzar su labor, la unidad administrativa de seguimiento ha tenido que implementar diversas estrategias. Este escrito ha recopilado algunas de ellas, tales como la elaboración de documentos rectores para mantener la uniformidad en los actos administrativos de seguimiento; la puesta en marcha del SISAR, herramienta tecnológica que consolida y automatiza los documentos del seguimiento; la consolidación de criterios uniformes para la solventación o atención de acciones y recomendaciones; la especialización de las Direcciones Generales de acuerdo con los sectores, fondos y programas revisados y, finalmente, el reforzamiento con dos unidades administrativas adicionales que se ocupan de la fase de seguimiento. Estos son ejemplos de las mejoras con las que la AESII actúa en congruencia con las exigencias de contribuir a la rendición de cuentas.
- Pese a ello, se reconoce que aún existen retos y desafíos que el proceso de fiscalización debe afrontar. El más importante de ellos está en el contexto de la presentación de denuncias de hechos, toda vez que no se ha comunicado asertivamente que la emisión de un PO o la no solventación de este, no implica necesariamente la elaboración de una denuncia penal. Se piensa equívocamente que, con el vencimiento del plazo de 120 días hábiles previsto en la LFRCE, la ASF debe presentar las denuncias penales ante la Fiscalía General de la República. Sin embargo, la ley acierta al señalar que estas se deben presentar *cuando se cuenten con los elementos que establezca la ley en la materia*, en el entendido de que un Dictamen Técnico de esta naturaleza requiere de un análisis intenso y exhaustivo.
- Esto es así, ya que la contribución de la fiscalización superior en materia penal solo será legítima si la acreditación del delito se hace de forma exhaustiva y sin que medie cualquier tipo de duda razonable. De ahí que, por cada denuncia presentada, la ASF colabora con el Ministerio Público para explicar sobre la federalidad y la trazabilidad del recurso, desde que se liberó y se recibió en administración hasta su destino final. Para cooperar satisfactoriamente con la autoridad ministerial, no solo se requiere del análisis total de la documentación que obra en el expediente de fiscalización, sino que además conlleva a la necesidad

de efectuar requerimientos adicionales de información en aras de sustentar el dictamen técnico que da lugar a la denuncia penal.

Por todo lo expuesto, se considera oportuno que la fiscalización superior trascienda a los indicadores tradicionales con los que se ha revisado la acción fiscalizadora en revisiones de Cuentas Públicas del pasado. En cambio, proponemos abrirnos a otro tipo de racionalidad, para discernir legítimamente sobre el efectivo impacto que ha tenido el enfoque preventivo y correctivo de la fiscalización; todo ello, por supuesto, en el contexto de la reforma en materia de combate a la corrupción que es la que ha motivado esta extensa reflexión.

Referencias

- Aguilar Morales, L. M. (2018). Los derechos humanos en los nuevos procedimientos administrativos de responsabilidades, previstos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas. En Arely Gómez González y Christian Noé Ramírez Gutiérrez(coords.). *Retos que enfrenta la administración pública en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción* (pp. 435-436). Tirant lo Blanch.
- Andrade Martínez, V. M. (2018). La nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. En Arely Gómez González y Christian Noé Ramírez Gutiérrez(coords.). *Retos que enfrenta la administración pública en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción* (pp. 225-258). Tirant lo Blanch.
- Auditoría Superior de la Federación. (2020). Marco Normativo General para la Fiscalización Superior. http://www.asf.gob.mx/uploads/242_transp_fraccion01/1MP5HLP01v01_def_r_Marco_Normativo_gral_fiscalizacion_superior.pdf
- Auditoría Superior de la Federación. (2020). Plan Estratégico Institucional 2018-2016. Ciudad de México.
- Auditoría Superior de la Federación.(2025). Sistema Público de Consulta de Auditorías. <http://www.asfdatos.gob.mx/>
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación [LFRCF]. (2021) Última reforma publicada DOF 20-05-2021. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF_200521.pdf
- Ley General de Responsabilidades Administrativas [LGRA]. (2022). Última reforma publicada DOF 27-12-2022. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>

Programación de auditorías, discrecionalidad y política

José Roldán Xopa, Natalia Andrea Campos Delgado

SUMARIO: Introducción • Relevancia de las auditorías • Programación de las auditorías • Los datos hablan • La discrecionalidad y su racionalización • Conclusiones.

Introducción

La cuestión que se trata en esta colaboración gira alrededor de la siguiente pregunta: ¿Cómo se definen las auditorías que realiza la Auditoría Superior de la Federación (ASF)? A partir de dicha pregunta se derivan diversos temas relacionados como: ¿Por qué es importante la forma de definir las auditorías a realizar? ¿Qué relevancia tienen las auditorías?

La auditoría es la principal herramienta con la cual la ASF, realiza sus funciones de fiscalización del gasto público. Anualmente se programan auditorías a realizarse a los entes fiscalizados; no obstante, por la escasez de tiempo y recursos, se llevan a cabo un número limitado de estas. De tal suerte que, del universo total de entes susceptibles de ser fiscalizados, tan solo un número menor es el que corresponde a los auditados.

El universo de entes fiscalizados se compone de órganos u organismos de los tres órdenes de gobierno, los cuales, a su vez, realizan diversas funciones del Estado. Para el caso de las administraciones locales y federales, así como de los órganos legislativos, tienen orígenes en la política. Los resultados electorales permiten identificar la correspondencia político/partidaria de los mandos superiores de las administraciones públicas así como de las mayorías parlamentarias para el caso de los congresos.

La explicación clásica de los entes de fiscalización se basa en la idea de que son órganos técnicos que auxilian al órgano de representación popular, la Cámara de Diputados, en su función constitucional de rendir cuentas sobre el uso de los recursos de los contribuyentes. El postulado de la democracia constitucional en su explicación clásica supone que la diputación es la representación popular que se identifica, a su vez, con la

base de contribuyentes. El postulado *no hay impuesto sin representación*, se traslada a *la representación vigila el gasto*; sin embargo, en la democracia moderna la mediación de los partidos políticos tanto en la integración de la representación como en la conducción de las administraciones incorpora un elemento que afecta el entendimiento de los sujetos fiscalizables. Así, más allá de la abstracción contenida en la denominación *entes fiscalizados*, se encuentran diversas formas de expresión electoral. La fiscalización tiene como destinatarios no solo a los entes públicos sino también a entidades políticas.

A diferencia de los órganos internos de control, en los cuales la relación jerárquica es más marcada –los procedimientos de designación y periodos de nombramiento están ligados a la duración de las administraciones–, la ASF como órgano de control y sus funciones, son independientes y autónomas, como lo señala el artículo 6 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF). Las garantías institucionales de la ASF y de designación de su titular –necesidad de mayoría calificada para su designación y periodos no vinculados a las administraciones públicas y a las legislaturas– tienen como racionalidad subyacente marcar una distancia de la política partidaria para reafirmar su objetividad y neutralidad.

Lo anterior anuncia la pertinencia que tiene la pregunta planteada al inicio de este trabajo. En un contexto más amplio, la fiscalización de los recursos está expuesta a posibles sesgos propios de la política partidaria. Ante tal probabilidad es relevante analizar la regulación de las auditorías y el contexto normativo de su programación, así como la data de la misma.

Relevancia de las auditorías

Las auditorías proporcionan información relevante para la fiscalización del gasto público, deuda pública, aplicación de recursos federales, así como para verificar el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas federales, consignado en el artículo 2, fracción II, de la LFRCF.

De acuerdo con dicha ley, en el artículo 4, fracción II, enuncia que la auditoría es:

[Un] proceso sistemático en el que de manera objetiva se obtiene y se evalúa evidencia para determinar si las acciones llevadas a cabo por los entes sujetos

a revisión se realizaron de conformidad con la normatividad establecida o con base en principios que aseguren una gestión pública adecuada. (LFRCF, 2021, art. 4, fr. II)

Las auditorías tienen diversas consecuencias:

- Publicidad de la información
- Solicitudes de aclaración
- Pliegos de observaciones
- Informes de presunta responsabilidad administrativa
- Promociones del ejercicio de facultad de comprobación fiscal
- Promociones de responsabilidad administrativa
- Denuncias penales
- Denuncias de juicio político
- Recomendaciones

Programación de las auditorías

La ASF, una vez que concluye un ejercicio fiscal, aprueba el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior (PAAF) el cual publica en su sitio web.¹ Previamente, la ASF deberá emitir los criterios relativos a la ejecución de auditorías.

La ley en la materia establece previsiones que deberán considerarse en dichos criterios, como lo señala el artículo 8 de la LFRCF, mismos que deberán sujetarse a las disposiciones establecidas en la presente ley.

Los Criterios relativos a la ejecución de auditorías (ASF, 2021) señalan, entre otros requerimientos, que las auditorías deben alcanzar un estándar de *seguridad razonable* en el logro de los objetivos y en el cumplimiento de los principios de economía, eficiencia y eficacia. Deben documentar con evidencia suficiente, competente, relevante y pertinente y, en su caso, la causa raíz de la irregularidad; fundamentar, de acuerdo con el objetivo y alcance los resultados, a efecto de generar las observaciones, recomendaciones

¹ https://www.asf.gob.mx/Section/337_Programa_Anual_de_Auditorias

y acciones, así como el dictamen de la ASF; registrar en Cédulas de Trabajo, las cuales, forman parte del expediente de auditoría y presentar las justificaciones y aclaraciones que correspondan.

El séptimo criterio (ASF, 2021) menciona que la ASF convocará a los representantes de las entidades fiscalizadas a una reunión donde se analizan conjuntamente las observaciones que dan motivo a las recomendaciones y se promueven acuerdos para su atención, incluyendo los mecanismos, reserva de la información y condiciones para su publicidad, al igual que los resultados de la auditoría y, en su caso, “las observaciones y las acciones que se formulen, como recomendaciones, solicitudes de aclaración, pliegos de observaciones, promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria” (ASF, 2021), así como denuncias penales y denuncias de juicio político ante la Cámara de Diputados.

Las auditorías recaban información cualificada que puede derivar en consecuencias, ya sea por la publicidad de sus resultados –lo que en sí mismo es relevante– o bien, en posibles observaciones que pueden conllevar a: “I. Acciones y previsiones, incluyendo solicitudes de aclaración, pliegos de observaciones, informes de presunta responsabilidad administrativa, promociones del ejercicio de facultad de comprobación fiscal, promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, denuncias de hechos (sic) y denuncias de juicio político” (LFCPF, 2021, art. 15, fr. I) o bien, recomendaciones. En estas últimas, la entidad a la que se dirija deberá dar respuesta indicando la atención que se les haya dado o los acuerdos orientados a su atención (LFCPF, 2021, art. 41-42).

El Programa de auditorías puede ser modificado una vez que sea entregada la Cuenta Pública (LFCPF, 2021, art. 17, fr. I, 2º párr.).

Como es evidente, las entidades fiscalizadas consignadas en la programación se encuentran en una situación de mayor escrutinio, exposición y riesgo. Esto no sucede solamente en el terreno de las responsabilidades presupuestarias, sino también ante las percepciones políticas. Lo anterior plantea el contexto en el que se determinan el programa de auditorías, se aplican los criterios de ejecución de las mismas, o bien se lleva a cabo la modificación de la programación.

Las propuestas de auditoría son discutidas y definidas en el Grupo de Programación, instancia colegiada de la ASF en la que se valora la pertinencia, importancia y factibilidad (ASF-PAAF, s/f).

El último de los cuatro componentes² del marco general de planeación se refiere a la selección de los sujetos a auditar:

4) Criterios de selección. Constan de las reglas de decisión o parámetros a partir de los cuales se orientará la identificación de los sujetos y objetos de auditoría de mayor importancia o riesgo. Destaca particularmente, entre estos criterios, el juicio profesional del auditor que reúne experiencias y antecedentes de dichos objetos auditables. (ASF-PAAF, s/f)

Lo arriba transcrito acota la identificación de los sujetos y del objeto a auditar con base en la magnitud de su importancia o riesgo; y además, destaca de manera particular, el juicio profesional del auditor que reúne experiencias y antecedentes de dichos objetos auditables.

Los datos hablan

Por la magnitud del universo a auditar y, adoptando prácticas internacionales en la materia, la ASF realiza una muestra –en teoría representativa– del total a auditar.

Dentro de su proceso de planeación, la ASF integra el PAAF. Uno de los elementos del proceso de planeación son los criterios de selección, que son las reglas de decisión que guían la identificación de los sujetos de auditoría de mayor riesgo.

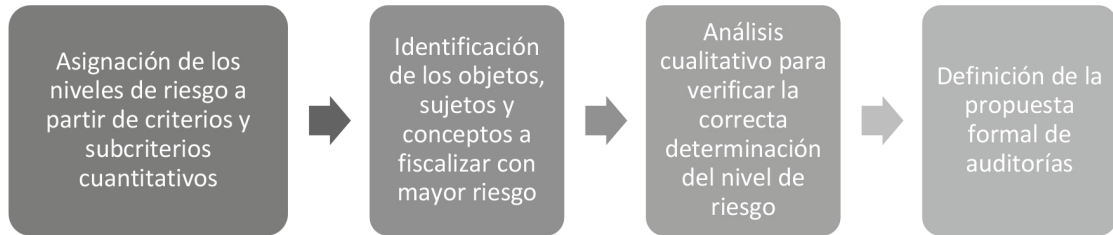
Otros criterios que, de acuerdo con su información, utiliza la ASF para priorizar qué auditar son: monto de los recursos de los programas, los antecedentes de auditoría, el impacto social y el diagnóstico de control interno (ASF-PAAF.s/f)

² Los primeros tres componentes, son los siguientes:

- 1) Análisis de la capacidad operativa: se refiere al examen de los recursos disponibles; el perfil y experiencia del personal, así como demás circunstancias que influyen en la capacidad institucional para ejecutar auditorías o estudios.
- 2) Fuentes de información: son los insumos documentales y de datos requeridos para conformar un proceso de planeación y programación técnico y objetivo.
- 3) Criterios de análisis de información: son el conjunto de variables o componentes cuantitativos y cualitativos, que permiten desarrollar un diagnóstico de los sujetos y objetos de fiscalización (ASF-PAAF, s/f).

A partir de estos criterios, la ASF identifica los sujetos a fiscalizar que presentan mayor riesgo y, posteriormente, implementa criterios cualitativos para verificar que la determinación del criterio asignado fue correcta. Dentro de estos criterios, de acuerdo con la ASF, destaca el juicio profesional del auditor.

Diagrama 1. Proceso de determinación de la muestra a fiscalizar



Fuente: Elaboración propia con base en información de la ASF.

Uno de los objetivos planteados en la estrategia operativa del Plan Estratégico Institucional 2018-2026 de la ASF plantea: “Identificar y priorizar las auditorías con mayor relevancia para la fiscalización con base en análisis de riesgos” (ASF, 2020). Así, la metodología de riesgos debe ser la base sobre la cual la ASF desarrolle el proceso de priorización y selección de la muestra a auditar.

La Unidad de Evaluación y Control (UEC) dentro de la evaluación de desempeño de la ASF, mide la eficacia del proceso que lleva a cabo la institución para determinar las revisiones a realizar. Uno de los criterios evaluados es que el proceso de planeación de auditorías siga una metodología basada en riesgos.

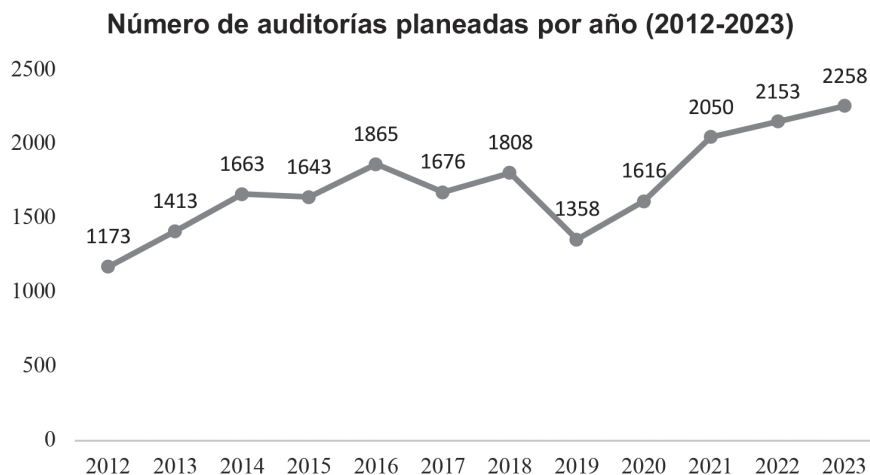
En la evaluación del desempeño durante el ejercicio fiscal 2022, la UEC determinó que la ASF aplicó algunos elementos del sistema de administración de riesgos durante el proceso de planeación para determinar qué auditorías realizará. Sin embargo, consideró deseable que el órgano de fiscalización “desarrollara un sólido sistema de administración de riesgos para identificar, clasificar y responder a los riesgos presentes, tanto en la determinación de objetos/sujetos de fiscalización, como al interior de la propia institución para practicar revisiones” (UEC, 2022, p. 117). En este rubro, la UEC estableció que la ASF cumple con incipiente madurez.

De lo anterior, es posible concluir que, aunque la metodología de riesgos debe ser la base de selección de las auditorías a realizar cada año, la UEC encontró un área de oportunidad para que el órgano de fiscalización superior fortalezca los criterios de riesgo para el proceso de programación. Esto se entiende, además, porque existe un componente *cuantitativo* de este proceso cuyos criterios no son claros ni explícitos, es decir, tienden a la discrecionalidad.

¿Cómo se observa la discrecionalidad en la decisión de programación del órgano de fiscalización superior? A continuación, se analizan algunos datos de la selección de muestra a auditar que evidencian que los criterios de riesgo no necesariamente se reflejan en la priorización realizada por la ASF.

La siguiente gráfica (1) muestra que el número de auditorías programadas por año tiene una tendencia creciente, sin embargo, a pesar de que a partir de 2019 en adelante, en los PAAF se proyectaron más auditorías por año, la muestra auditada es cada vez más pequeña.

Gráfica 1. Auditorías inicialmente proyectadas en los Programas Anuales de Auditorías para la Fiscalización Superior (PAAF)



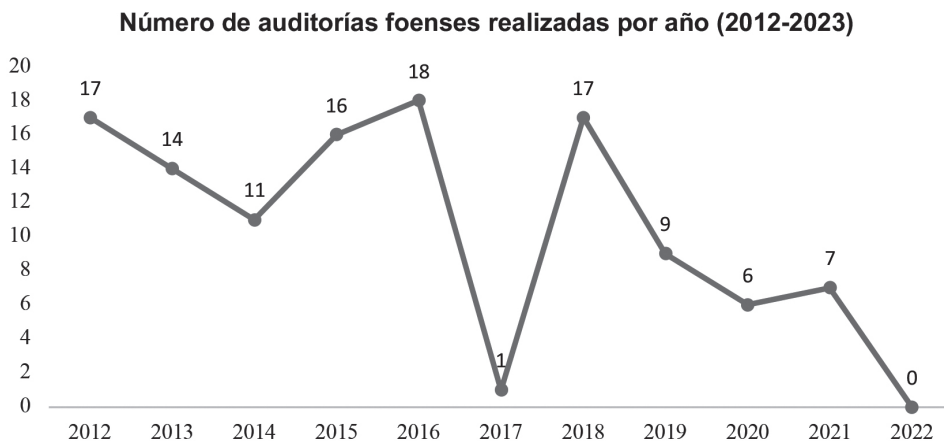
Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema Público de Consulta de Auditorías.

Aunque las auditorías proyectadas han aumentado desde 2019, la muestra auditada no necesariamente ha seguido esa tendencia: por ejemplo, entre 2016 y 2020 el tamaño de la muestra auditada disminuyó en 50% (De la Rosa *et al.*, 2022). Es decir, aunque se

planee un mayor número de auditorías, la ASF no necesariamente concreta una mayor muestra auditada en términos de gasto ni son más efectivas.

Cabe mencionar, además, que la ASF tiene la facultad de modificar el PAAF, es decir, agregar, eliminar o modificar auditorías. Análisis muestran que la ASF modifica y cancela auditorías sin criterios, lo que afecta el alcance de la fiscalización (De la Rosa *et al.*, 2022). Es evidente que disminuye el número de auditorías, como es el caso de las forenses, ya que este tipo de auditorías conllevan una revisión rigurosa y pormenorizada de los procesos y evidencias a fin de detectar irregularidades.

Gráfica 2. Evolución del número de auditorías forenses realizadas por la ASF



Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema Público de Consulta de Auditorías.

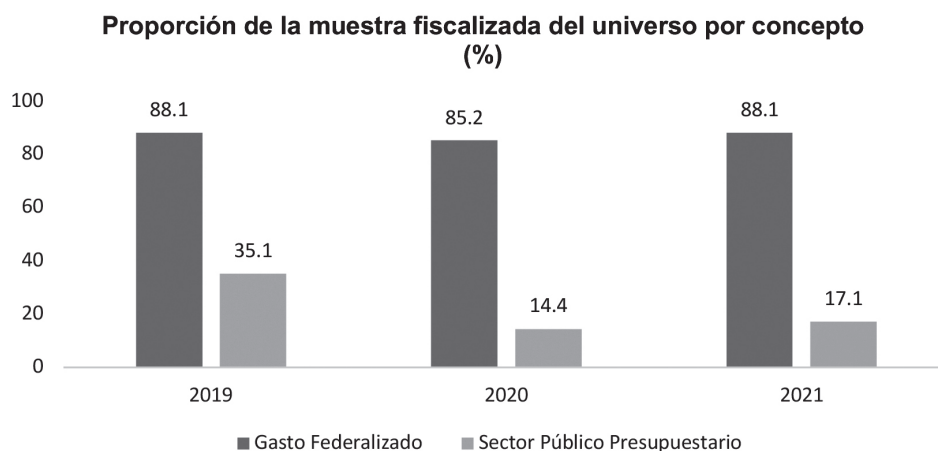
Nota: Desde 2017 el nombre de la categoría es “Cumplimiento Forense”. En la revisión de la Cuenta Pública 2022 hace falta la tercera entrega de informes individuales.

A pesar de los crecientes desafíos en materia de detección de irregularidades, llama la atención que las auditorías forenses disminuyan. En este tipo de decisiones resulta indispensable el sustento técnico, sin embargo, en las decisiones sobre qué auditar, la ASF ha mostrado cambios en el enfoque sin evidencia observable.

Otro fenómeno evidente es la concentración de las auditorías en el gasto federalizado. Aunque en la Administración Pública Federal (APF) están en curso grandes proyectos estratégicos de infraestructura y aún persisten dinámicas de riesgo en las compras públicas, en la selección de los entes a fiscalizar no aparecen como se debiera; por ejemplo,

el porcentaje de la muestra auditada sobre el universo en el caso del sector público presupuestario –Poderes de la Unión, APF y órganos autónomos– disminuyó considerablemente entre 2019 y 2020, mientras que esta proporción en el gasto federalizado aumentó entre 2020 y 2021, lo que puede identificarse en la siguiente gráfica.

Gráfica 3. Evolución en la muestra auditada en gasto federalizado y sector público presupuestario



Fuente: Elaboración propia con base en los informes generales ejecutivos de las Cuentas Públicas 2019, 2020 y 2021.

La tarea que realiza periódicamente la ASF es fundamental para la detección de irregularidades y hechos de corrupción que afectan el gasto público. Por esto, es indispensable que la fase de programación que implica la conformación del programa anual de auditorías se base en los criterios más estrictos de riesgo, incluyendo los patrones históricos de irregularidades que la ASF ha identificado a través de los años.

Lo que algunos datos nos muestran es que existen cambios sustanciales en la acción de fiscalización cuya motivación no se sustenta necesariamente en la evidencia disponible; es decir, se observa un grado de discrecionalidad en la decisión sobre qué auditar y cómo hacerlo.

Estas conclusiones coinciden con el resultado de la evaluación de la UEC que indica que la ASF debe fortalecer la metodología de riesgo que se utiliza para la priorización de los objetos y sujetos de fiscalización. Esto es especialmente importante dado que los

criterios, tanto cuantitativos como cualitativos, no se dan a conocer de forma detallada, lo que limita el análisis que pueda realizarse con respecto a ellos.

La discrecionalidad y su racionalización

Si bien la LFRCF establece las bases generales y atribuciones que la ASF tiene para llevar a cabo las auditorías –programa, modificación, tipos, posibles consecuencias y acciones, principalmente– y por otro lado, la ASF emite su propia auto-regulación con relación a criterios, programa y modificaciones, esto lo hace en un marco de discrecionalidad. El empleo de los criterios de riesgo e importancia, los antecedentes de auditoría, el impacto social y el diagnóstico de control interno son, por supuesto, elementos relevantes que contribuyen a disciplinar y racionalizar el ejercicio de la potestad de auditar.

Cada uno de tales criterios es susceptible de objetivizar mediante metodologías específicas que permiten obtener y emplear la data para acotar la discrecionalidad; por ejemplo, la ASF ha desarrollado una robusta metodología para identificar y evaluar el riesgo. La graduación de los riesgos existentes en el universo de entidades fiscalizadas permite priorizar y calibrar el grado de escrutinio.

El examen de la data muestra tendencias observables en las auditorías, que son la disminución de las mismas en las entidades de la APF mientras reporta un aumento en las dirigidas a los ejecutores de gasto federalizado. Una posible lectura supondría que es en estas últimas en las cuales se mostraría un mayor riesgo, sin embargo, tal inferencia requeriría de una motivación que acredite que en efecto la data muestra eso. La no justificación podría dar, en una lectura alternativa, la sospecha de un posible sesgo por la disminución de auditorías en la APF.

La sospecha de posibles sesgos en un contexto de pluralidad política, de competencia electoral y de escenarios estratégicos de riesgos en los posicionamientos de los actores políticos, hace inevitable la posible existencia de prácticas que busquen influenciar, presionar, detener y orientar el ejercicio de las auditorías. Entonces, las entidades fiscalizadas, más allá de su naturaleza de entidades gubernamentales, en el contexto de la política partidista son tenidas como trincheras de acción política.

En tal apreciación la ASF puede ser, en la política real, un actor político más. Si el posible sesgo obedece al poder de influencia de una determinada corriente política o centro

de poder, la ASF, por acción u omisión, se vería afectada en su función constitucional e inmiscuida en la política partidaria. Más allá de las consideraciones sobre la política realmente existente, el diseño constitucional supone en la función fiscalizadora y de rendición de cuentas la objetividad y neutralidad de la ASF respecto de las fuerzas políticas.

El diseño de la ASF establece autonomía técnica respecto del carácter político de la Cámara de Diputados a la cual auxilia. El método de designación requiere la superación del veto de las minorías para un acuerdo mayorías/minorías con veto. De ahí que la vinculación institucional de la ASF no deba sustentarse en la relación con alguna fuerza política sino con el órgano de la representación en su conjunto.

La relación partidista conduce a relativizar la división de poderes y los frenos y contrapesos. Una fuerza dominante en el Legislativo que lo sea también en el Ejecutivo, tiende a funcionar más en la lógica del bloque partidista que en la de los contrapesos. Es natural que la opción partidaria dominante tienda a ser una cadena de transmisión del Ejecutivo y busque proteger a las administraciones que compartan el color partidario y, por el contrario, busque tomar ventaja de sus competidores. La posibilidad de trasladar esa lógica al órgano de fiscalización pervierte el logro de la función de vigilancia y fiscalización de los recursos públicos.

El ejercicio de las facultades discrecionales si bien consiste en un ámbito de libre determinación del órgano dotado de esas competencias, son medios para el logro de fines constitucionales. En esta relación de medios y fines, las facultades discrecionales son legítimas en la medida en que deben orientarse al cumplimiento de los fines previstos en la Constitución, para el caso, el ejercicio de los recursos públicos en condiciones de legalidad, eficacia, eficiencia y economía.

La percepción de sesgo en las funciones de la ASF afecta su legitimidad al convertirse en parte del problema de cuya solución debería estar a cargo.

Tal posibilidad plantea la necesidad de considerar que para la objetividad en las funciones de la ASF deben considerarse criterios de neutralidad política. La realización de las auditorías debe tratar por igual a los entes fiscalizados que sean ocupados por la pluralidad de las fuerzas políticas.

Conclusiones

Lo abordado en esta colaboración plantea una cuestión que en una sociedad democrática debe asentarse claramente: la rendición de cuentas efectiva es una condición necesaria para procurar mejores resultados. El poder tiende a ser adverso a la existencia y efectividad de controles. Una de las expresiones más perversas de la ineffectividad de los controles es la elusión en el cumplimiento de las funciones, si no es que su franca simulación.

En la política real, las relaciones de poder inevitablemente muestran tendencias expansivas de fuga a los controles. La Constitución, en la lógica del *deber ser*, esto es, de política constitucional, tiene en la limitación del poder, su racionalidad.

El examen de las facultades de auditoría de la ASF posibilita identificar un ámbito de discrecionalidad en la determinación de la programación de las auditorías y, en consecuencia, de los entes a auditar, el tipo de auditoría a practicar y el grado de escrutinio. Es en este espacio en el que pueden darse los sesgos de elusión de las funciones constitucionales o la efectividad de las mismas.

Las tendencias observables en la programación de las auditorías y sus posibles modificaciones posibilitan ilustrar y documentar posibles sesgos. Los datos hablan por sí mismos.

Las sospechas o inferencias también son datos de la realidad que deben servir de alerta para racionalizar la programación y realización de las auditorías. Por tal razón es importante incorporar a los criterios de riesgo e importancia, otros que consideren la neutralidad política y el trato equitativo de sujetos en relación a la correspondencia que tengan con las fuerzas políticas.

Referencias

- Auditoría Superior de la Federación. (2021). Criterios relativos a la ejecución de auditorías. Publicado en el DOF 08-07-2021. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5625267&fecha=08/07/2021#gsc.tab=0
- Auditoría Superior de la Federación (2020). Plan Estratégico Institucional 2018-2026. Marzo 2020. https://www.asf.gob.mx/uploads/22_Mision_y_Vision/Plan_Estrategico_Institucional_2018-2026_Marzo-2020.pdf
- Auditoría Superior de la Federación. (s/f). Informes generales ejecutivos de las Cuentas Públicas 2019, 2020 y 2021. Informes de Auditoría (IA). https://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria
- Auditoría Superior de la Federación. (s/f). Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior. https://www.asf.gob.mx/Section/557_Programa_Anual_de_Auditorias
- Auditoría Superior de la Federación. (s/f). Sistema Público de Consulta de Auditorías. <http://www.asfdatos.gob.mx/>
- De la Rosa, R. y Fernández, M. A. (2022). Un balance de la reforma anticorrupción (parte I y II). México Evalúa. <https://www.mexicoevalua.org/category/anticorrupcion/>
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación [LFRCF]. Última reforma publicada DOF 20-05-2021. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF_200521.pdf
- Informe Anual de Evaluación del Desempeño de la Auditoría Superior de la Federación. Ejercicio fiscal 2022. Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la ASF, UEC. Cámara de Diputados. https://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/UEC/Documentos/ED17-IED-ASF-Dic2022.pdf

Fortalecimiento del Órgano de Fiscalización Superior

Gerardo Lozano Dubernard

SUMARIO: Introducción • Auditoría Superior de la Federación (ASF) • Modificaciones al Reglamento Interior de la ASF • Falta de oportunidad en la presentación de denuncias de hechos y promociones de responsabilidades administrativas • Otros asuntos donde se han tomado malas decisiones • Otras áreas de oportunidad • Propuestas de Reforma a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación para el fortalecimiento de la ASF • Conclusiones.

Introducción

Dos grandes pendientes que nuestro país debe atender son combatir la corrupción y terminar con la impunidad, lo cual ha sido, especialmente en el caso del combate a la corrupción, un compromiso de prácticamente todos los gobiernos en turno, inclusive se ha convertido en bandera de campañas presidenciales recientes; al menos mi memoria así lo recuerda desde 1982, siendo Miguel de la Madrid presidente de México, hasta el 2018, con el actual titular del Ejecutivo Federal, Andrés Manuel López Obrador.

En mi opinión, terminar con la corrupción se presenta como un reto casi imposible. Aun los países más desarrollados la enfrentan, es cierto que en distintas y diferentes magnitudes, pero a diferencia de México, en algunos se castiga con sanciones ejemplares, como condenas específicas a quién comete este delito e incluso, con la pena de muerte. Lo anterior nos da pauta para exigir a todas las instituciones públicas mexicanas que tienen la responsabilidad de fiscalizar los recursos nacionales, desde su obtención, gasto y administración, lleven a cabo sus funciones con objetividad, autonomía, imparcialidad, transparencia, legalidad y oportunidad. De esta forma los ciudadanos tendremos certeza de que su actuación se apega a estos principios y que, en caso de detectar un uso indebido a cargo de cualquier servidor público que haya provocado daño o perjuicio a la hacienda

pública federal, estatal, municipal o al patrimonio de sus entes públicos, se ejecutarán los mecanismos institucionales y las acciones legales necesarias para la aplicación de las sanciones administrativas, penales o ambas y con ello, abatir la impunidad.

Durante décadas se ha intentado combatir la corrupción atendiendo sus causas, ya sea reformando o creando normas jurídicas, identificando riesgos y fortaleciendo controles. También se ha incrementado la fiscalización, mejorado la transparencia, se dispone de reglas de operación para programas públicos; además de la emisión de códigos de ética para los servidores público, fomento a la denuncia y recientemente con la participación ciudadana como parte fundamental del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) se amplían las acciones que han logrado inhibir algunos actos o actividades de corrupción, pero aún no es suficiente.

Una vez cometido un acto de corrupción, en tanto no sea sancionado, el servidor público se encuentra en una situación de impunidad y esta solo se termina con el establecimiento de sanciones o penas, como la pérdida de la libertad y/o afectaciones económicas a su patrimonio. No pueden ni deben ejercerse medidas preventivas ya que se trata de un hecho consumado.

Actualmente, la responsabilidad para sancionar a un servidor público, no recae en las instancias que fiscalizan los recursos públicos, ya que estas tan solo son el detonador de los procesos que evidencian las irregularidades. Sí es de su competencia presentar denuncias penales ante las fiscalías correspondientes, las cuales, una vez concluida la etapa de investigación y habiendo integrado el expediente que corresponda, lo presentarán a un juez para que emita una sentencia; o si se trata de responsabilidades administrativas, estas serán promovidas ante un Tribunal de Justicia Administrativa para que emita la resolución a que haya lugar.

Un panorama de la magnitud de la impunidad en México se observa haciendo un análisis sobre la evolución de las 1,160 denuncias penales presentadas ante la Fiscalía General de la República (FGR) por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) desde 1999, año de su creación, hasta el 31 de marzo de 2023. A partir de 2019, las denuncias se presentan en la Fiscalía Especializada en Materia de Combate a la Corrupción (FEMCC) como lo señala el *Informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas (2023)* presentado por la ASF a la Cámara de Diputados, con corte al 31 de marzo de 2023.

De los datos obtenidos de dicho informe, se observa que en 259 denuncias (22.32%) se determinó el no ejercicio de la acción penal (NEAP). En 740 (65.79%) la carpeta de investigación se encuentra en integración, 72 (6.2%) están en reserva y archivo temporal y, 14 (1.2%) fueron sobreesididas; en conjunto 1,085 (95.55%) denuncias penales no han derivado aún en ninguna sanción. El informe señala que cinco denuncias (0.45%) fueron suspendidas porque *se llegó a una solución alterna* mientras que 29 fueron judicializadas (2.5%) 11 consignadas (0.94%) y 29 (2.5%) con sentencia.

Con relación a la oportunidad que se tuvo para llevar a cabo el desahogo de estas carpetas, quiero señalar que de las 740 que se encuentran en proceso de integración, se incluyen dos cuyas denuncias penales se presentaron antes de concluir el año 2001; 15 denuncias fueron presentadas antes de concluir 2009 y 513 fueron presentadas antes de abril del 2018, lo que da un total de 528 denuncias penales con este estatus, lo que refleja un importante atraso en su integración, situación contraria a lo que establece el artículo 102 de nuestra Carta Magna que señala que la impartición de justicia sea pronta y expedita. La situación arriba señalada sin duda contribuye al alto índice de impunidad en México.

Las cifras son contundentes sobre el fracaso para combatir la corrupción, y mientras las autoridades responsables no ataquen frontalmente a la impunidad con oportunidad y eficacia, México continuará siendo un país donde la impunidad siga siendo un incentivo perverso de la corrupción con sus destructivas consecuencias, sobre todo para la población más vulnerable, la que menos tiene.

La ASF no transita por el mejor momento de su historia. En mi opinión, derivado de una serie de malas decisiones a cargo de su titular, quien en el ejercicio de sus atribuciones puede llevarlas a cabo de manera legal más no por eso son necesariamente correctas, ha venido modificando el reglamento interior de la ASF sin limitación, autorización o contrapeso ninguno; principalmente destaco los cambios que realizó en julio de 2018 y en agosto de 2021. De igual forma, otras decisiones adoptadas respecto a la objetividad, imparcialidad, confiabilidad, transparencia y oportunidad en la actuación de la ASF, generaron desconfianza en la ciudadanía.

Aprovecho este espacio para referirme a algunas áreas de oportunidad que he identificado ya que considero contribuirán a mejorar la transparencia para la conclusión del proceso de seguimiento a las acciones que conforman los informes de resultados que

se presentan a la Cámara de Diputados, además de permitir dar a conocer el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización de manera oportuna.

Me centraré en tres distintos enfoques para presentar las propuestas de mejora que conlleven a fortalecer al órgano de fiscalización superior, la ASF, que para ello requiere de reformas a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) sin necesidad de modificar nuestra Constitución Política.

Como ya lo mencioné, erradicar la corrupción parece imposible por tratarse de una condición inherente a toda sociedad, es un fenómeno socio-cultural. En el caso de recursos públicos, es una constante la presencia de individuos dispuestos a correr el riesgo de obtener beneficios indebidos a costa del erario, máxime si existe una amplia probabilidad de que no suceda nada. En este contexto, lo más grave es la impunidad que reafirma la probabilidad de que no haya consecuencias punitivas, aun cuando existen instancias públicas responsables y con atribuciones para hacerlo, como es el caso de la ASF. De ahí mi interés en señalar oportunidades que se traduzcan en su fortalecimiento.

Auditoría Superior de la Federación (ASF)

Su naturaleza jurídica la ubica como un órgano técnico de la Cámara de Diputados, que forma parte del Poder Legislativo. Es la responsable de la fiscalización de la información contenida en la Cuenta Pública, es decir, revisa los ingresos y gastos presupuestales, así como la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades públicas fiscalizadas deban presentar en la Cuenta Pública.

Por lo anterior, la ASF es el máximo órgano de fiscalización de los recursos públicos federales en México; no hay otra instancia que tenga esta atribución de alcance nacional. Cuenta con un marco jurídico de actuación que la faculta a solicitar y obtener información de los entes que fiscaliza, prácticamente sin ningún tipo de reserva. Los entes que fiscaliza corresponden a los tres poderes de la Unión: el Ejecutivo, Legislativo y Judicial. También fiscaliza a los entes que conforman los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, así como a los Órganos Autónomos e inclusive a particulares que hubieran establecido contratos con entes públicos. Su ámbito de actuación nos permite dimensionar la capacidad y fuerza que la ASF tiene, lo que se traduce en el enorme compromiso

que adquiere con todos los mexicanos, quienes esperamos de ella buenos resultados basados en la confianza y certeza de su actuación.

Durante tres años y medio me desempeñé como Auditor Especial de Cumplimiento Financiero en dicha institución, actividad que, aunada a mi experiencia profesional, me permitió conocer su funcionamiento e identificar procesos y áreas de oportunidad que la ASF tiene, particularmente en el área que encabecé durante ese periodo. Bajo mi responsabilidad, se elaboraron 156 dictámenes técnicos para denuncias de hechos que fueron presentados y correspondían a casi 20 mil millones de pesos. Es esta condición lo que me permite y motiva a formular las propuestas que a continuación esbozo con el único propósito de fortalecer el funcionamiento de ese órgano de fiscalización superior.

Modificaciones al Reglamento Interior de la ASF (RIASF)

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en su artículo 79, otorga a la ASF las atribuciones para decidir sobre su organización, funcionamiento y resoluciones. La dota de autonomía técnica y de gestión, con capacidad para tomar decisiones sobre su organización interna, estructura y funcionamiento; además de la facultad para determinar por sí misma la planeación, programación, ejecución, informes y seguimiento del proceso de la fiscalización superior. Señala que los servidores públicos adscritos a ella, deberán llevar a cabo los actos de fiscalización apegados a la legalidad, ejerciendo en todo momento imparcialidad, transparencia, oportunidad y objetividad.

Con relación al titular de la ASF, el artículo 79 establece que es la Cámara de Diputados quien lo designará mediante el voto de dos terceras partes de sus integrantes y determina un periodo de 8 años en que durará su encargo, el cual podrá ser renovado nuevamente por una sola vez; sin embargo, esta disposición excluye la posibilidad de disponer de una dirección colegiada para la ASF. Se trata tan solo de una conducción unipersonal que encabeza su titular, a quien la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) en el artículo 89, fracción V, lo faculta para expedir el reglamento interior, atribución que le permite decidir, sin mayores contrapesos institucionales, la organización que le parezca más conveniente para su funcionamiento. Con esto, la LFRCF, propicia un espacio de discrecionalidad no contemplado constitucionalmente.

Modificaciones al Reglamento Interior de la ASF (RIASF) del 15 de julio de 2018

Para comprender las repercusiones que han tenido los cambios realizados al RIASF, quiero señalar que hasta el 13 de julio del 2018, fecha en que el actual titular lo modificó por primera vez, las áreas auditoras se encargaban del seguimiento a las acciones dudosa o irregulares identificadas, mismas que se dan a conocer en los informes de resultados que se presentan a la Cámara de Diputados. Estas acciones básicamente son: recomendaciones, recomendaciones al desempeño, solicitudes de aclaración, promociones de responsabilidades administrativas y las más relevantes, que corresponden a los pliegos de observaciones que se incluyen cuando se acreditan posibles afectaciones a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, que básicamente son las posibles irregularidades identificadas por los grupos auditores.

En este contexto, bajo el reglamento interior anterior, los auditores especiales revisaban y en su caso autorizaban una *solventación o atención de una acción*, término que se utiliza cuando el ente fiscalizado aclara total o parcialmente con documentación comprobatoria un pliego de observaciones, una solicitud de aclaración o bien, haber implementado una recomendación al desempeño.

Con la primera modificación al RIASF, a partir del 14 de julio del 2018, entró en funciones la Auditoría Especial de Seguimiento Informes e Investigación (AESII) unidad creada para dar atención a las acciones arriba mencionadas, emitidas en los informes de resultados por las unidades auditoras, pero además, quedó señalado en los artículos transitorios de acuerdos de reforma, específicamente en el segundo y cuarto artículo que la AESII, “ejercerá las atribuciones relativas al seguimiento, atención y solventación de recomendaciones y acciones a partir de las correspondientes a la Cuenta Pública 2014 y subsecuentes” (RIASF, 2022). Es importante destacar que la AESII es un área que no participa en la ejecución de las auditorías, por lo que a través de esta modificación se excluye a las Áreas Auditoras del proceso de dar seguimiento a las observaciones que identificaron, como se hizo durante 17 años.

Los argumentos para crear esta nueva unidad fueron:

- a. **Evitar conflicto de intereses.** Se refiere a que la unidad auditora que determinó las acciones no funja como juez y parte; pero el hecho de que un grupo auditor identifique, dé a conocer sus observaciones en los informes de resultados y tenga conocimiento amplio sobre ese asunto, sea el mismo que determine la factibilidad de aclarar o no una acción, no constituye un conflicto de intereses, ya que se trata de un *proceso de fiscalización continuo*, que cuenta con un cierre preliminar con la presentación de los informes de resultados, pero continúa ya que el ente fiscalizado ejerce su derecho a aclarar lo observado por el grupo auditor con posteridad a la presentación de los informes. Finalmente, el proceso concluirá con la emisión de un pronunciamiento por parte de la ASF.
- b. **Tener un punto de vista adicional al del grupo que ejecutó la auditoría.** Si bien este criterio puede ser válido, es importante destacar que obtenerlo conlleva una inversión adicional de tiempo. Se trata de un nuevo grupo de auditores que no participó en la ejecución de dicha auditoría, y que tendrá que revisar, allegarse del conocimiento y contexto de un asunto específico a partir de un informe y un expediente que han recibido, para poder establecer si cuenta con elementos suficientes para determinar si una observación ha quedado aclarada satisfactoriamente o no.
- c. **Evitar actos de corrupción entre auditores y auditados.** La creación de esta área específica no excluye o limita el contacto entre los auditores y los servidores públicos de los entes fiscalizados, por lo que sigue siendo plausible que puedan cometerse actos de corrupción.

Es importante destacar un aspecto controversial de la AESII relacionada con su carga de trabajo. A pesar de recibir información que les permitirá adquirir conocimiento de cada acción emitida por las unidades auditoras a través de los informes de resultados que formulan para ser presentados a la Cámara de Diputados, además de los expedientes que se integran durante la ejecución de las auditorías, la AESII inicia sus funciones sin tener conocimiento del asunto que dio origen a cada acción. Esto ocasiona que el seguimiento requiere de lapsos de tiempo mayores para involucrarse y conocer acerca del asunto

del cual no se tuvo participación en su fiscalización; esta condición genera atrasos que eventualmente podrán resultar en prescripciones. Por su parte, las áreas auditoras están involucradas con el proceso desde el inicio por ser quienes llevaron a cabo la fiscalización y, por lo tanto, tienen pleno conocimiento de las acciones que generaron.

Modificaciones Reglamento Interior de la ASF (RIASF) del 25 de agosto de 2021

Eliminación del Consejo de Dirección y de la Unidad de Auditoría Interna y Evaluación de la Gestión

Las reformas realizadas al RIASF, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de agosto del 2021, conllevaron, entre otras cosas, a modificar la estructura orgánica de la ASF al eliminar dos figuras importantes del proceso de control y toma de decisiones, estas son el Consejo de Dirección y la Unidad de Auditoría Interna y Evaluación de la Gestión, que constituían contrapesos institucionales importantes.

El Consejo de Dirección era un órgano colegiado de consulta y análisis destinado a determinar las estrategias institucionales de la ASF. Sesionaba cada mes y así lo hizo por más de 16 años; por su parte, la Unidad de Auditoría Interna y Evaluación de la Gestión tenía, entre sus funciones, la de verificar que las atribuciones de la ASF se ejercieran de acuerdo con el marco jurídico aplicable, por lo que estaba facultada para requerir información a todas las áreas y unidades administrativas para tales efectos.

El Título Séptimo de la LFRCF se refiere a la organización de la Auditoría Superior de la Federación y señala que cuenta con las Unidades Administrativas Auditoras, en un segundo pero muy importante nivel jerárquico. Estas unidades las encabezan los auditores especiales y son quienes auxilian y coadyuvan al titular de la ASF para el cumplimiento de la misión institucional de la entidad. Los auditores especiales cuentan con capacidad de decisión, amparada en la propia LFRCF, además de disponer de autoridad para actuar por sí mismos en el cumplimiento de su función auditora. Es con base en esta atribución que integran, forman parte del Consejo de Dirección y participan en la toma de decisiones al interior de la ASF. Los auditores especiales designados, no podrán ser removidos de su encargo salvo por la comisión de faltas graves que la LFRCF establece.

Si bien la ASF no es un órgano constitucionalmente autónomo, como órgano técnico de la Cámara de Diputados, de *facto* lo es, ya que goza de autonomía técnica y de gestión, y es lo que la asemeja a las funciones propias de un organismo constitucionalmente autónomo. Por lo anterior, vale la pena revisar la estructura de este tipo de órganos autónomos para observar la manera en que establecen los pesos y contrapesos institucionales, lo que permitirá analizar la conveniencia de dotar a la ASF de esos equilibrios para evitar la concentración excesiva de poder y que pueda traducirse en una orientación unilateral; de igual forma, contribuirán a salvaguardar el cumplimiento efectivo y eficiente de la misión institucional.

Al igual que en los órganos constitucionalmente autónomos, los contrapesos son indispensables en su diseño y organización institucional, y en el caso particular de la ASF, por su relevante misión institucional, requiere de controles internos que garanticen el cumplimiento eficaz e imparcial de la encomienda que le ha sido asignada, que consiste en una exhaustiva rendición de cuentas sobre el uso, administración y aplicación de los recursos públicos.

La mayoría de los órganos autónomos nacionales cuentan con una estructura organizacional basada en una dirección colegiada, lo que permite evitar la concentración del poder tanto en sus titulares como en alguno de sus órganos, esto contribuye a prevenir las decisiones unilaterales en su funcionamiento, así como las tentaciones autoritarias. Disponer de ámbitos colegiados al interior les permite el cumplimiento efectivo y eficiente de su misión institucional. Para ilustrar lo arriba señalado, se mencionan algunos organismos autónomos, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) el Instituto Nacional Electoral (INE) y el Banco de México, que cuentan con instancias colegiadas como el Consejo Consultivo, el Consejo General y la Junta de Gobierno respectivamente, y que, entre sus atribuciones, además, está poder realizar modificaciones a su reglamento interior. Esta disposición organizacional evidencia la existencia de una serie de contrapesos conformados por ámbitos o instancias internas que impiden una dirección u orientación unilateral, ni en su conducción administrativa, ni la toma de decisiones, lo que cual constituye una salvaguarda natural para su adecuado funcionamiento.

Si una organización u órgano autónomo carece de contrapesos externos debido a su disposición jurídica, forzosamente los debe contemplar al interior, para evitar tentaciones autoritarias o la distorsión en el cumplimiento de las funciones y atribuciones para los cuales fueron creados.

Al comparar estas referencias con lo que era la organización de la ASF, se podían identificar los incipientes contrapesos institucionales existentes que operaban y que además, requerían de un fortalecimiento para apoyar a una mejor y más eficiente función fiscalizadora; pero ahora, con las reformas a su estructura, publicadas el 25 de agosto de 2021, dichos equilibrios para la toma de decisiones institucionales desaparecieron. Tanto el Consejo de Dirección como el órgano de Auditoría Interna ya no operan y también se reordenaron las funciones y competencias de los Auditores Especiales, concentrando de manera poco eficiente las atribuciones de aclaración o solventación, denuncia e investigación en la Auditoría Especial de Seguimiento, Informes e Investigación (AESII).

En los antecedentes de la estructura orgánica de la ASF, específicamente con respecto a sus funciones y atribuciones establecidas en el marco jurídico que le es aplicable, se puede constatar que la existencia de mecanismos institucionales de contrapeso para la toma de decisiones, tal como se contemplaban en el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, vigente desde el 10 de agosto de 2000, con un Consejo de Dirección que fue igualmente considerado para la ASF como parte de su normatividad.

Aún más, en el Manual de Organización de la Auditoría Superior de la Federación, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de septiembre de 2009, señala en el Capítulo I. Antecedentes Históricos, con respecto a la reorganización de la ASF:

La organización de la Auditoría Superior de la Federación tiene como antecedente la profunda reforma en sus niveles de autoridad, así como la ubicación de las direcciones generales de la ahora extinta Contaduría Mayor de Hacienda. Durante todo el proceso de análisis de la reforma constitucional y la integración del proyecto de su ley reglamentaria, se hicieron los estudios necesarios para ajustar estructuras, proponer modelos de organización, adecuar métodos y procedimientos de trabajo e inducir el cambio en las mentalidades, actitudes y prácticas de los servidores públicos de la institución. (ASF, 2009)

Del párrafo anterior, se evidencia que la estructura orgánica y distribución de funciones y atribuciones conferidas a la ASF desde su creación, derivaron de un profundo proceso de análisis de la reforma constitucional y la integración del proyecto de su ley reglamentaria, previa elaboración de los estudios necesarios para su definición. De estos se desprende que la estructura orgánica y distribución de atribuciones en armonía con su

autonomía técnica y de gestión desde su nacimiento, no fue producto de la ocurrencia o la improvisación, sino que siempre tuvo como orientación y propósito, el fortalecimiento estructural y funcional para el cumplimiento puntual de los fines para los que fue creada.

En este sentido, el Consejo de Dirección de la ASF que estuvo en funciones desde su creación hasta el 25 de agosto del 2021, formaba parte de la estructura de la extinta Contaduría Mayor de Hacienda, como lo consignaba su Reglamento Interior, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de agosto de 2000. Este Consejo de Dirección pasó a formar parte de la estructura de la ASF como se consignó en su primer Reglamento Interior, publicado el 12 de septiembre del 2001 siendo en el artículo tercero, donde se contempla a este órgano colegiado, de la siguiente manera:

[...] Se establece un Consejo de Dirección como órgano de consulta y análisis de las estrategias institucionales de la Auditoría Superior de la Federación, presidido por el Auditor Superior de la Federación e integrado por los Auditores Especiales de Cumplimiento Financiero, de Desempeño y de Planeación e Información, los Titulares de las Unidades de Asuntos Jurídicos y General de Administración, los Coordinadores de Asesores, de Relaciones Institucionales y de Control y Auditoría Interna, así como el Secretario Técnico. (Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación [RIASF], 2001)

Posteriormente, y con el propósito de fortalecer al Consejo de Dirección, se reformó en 2009, el artículo tercero del Reglamento Interior, agregándole la palabra *acuerdo* a la redacción, entendiéndose como “tomar conjuntamente decisiones sobre asuntos determinados” lo que reforzó el concepto de “órgano colegiado de consulta, análisis y acuerdo de las estrategias institucionales de la Auditoría Superior de la Federación”. Así es como aparecía en redactado:

[...] Se establece un Consejo de Dirección como órgano de consulta, análisis y acuerdo de las estrategias institucionales de la Auditoría Superior de la Federación, presidido por el Auditor Superior de la Federación e integrado, como miembros permanentes, por los Auditores Especiales de Cumplimiento Financiero, de Desempeño y de Planeación e Información, los Titulares de las Unidades de Asuntos Jurídicos y General de Administración, los Coordinadores de Asesores,

de Relaciones Institucionales y de Análisis y Seguimiento de la Gestión, así como por el Secretario Técnico. (RIASF, 2009)

Tanto el Consejo de Dirección como la Unidad de Auditoría Interna, considerados en el Reglamento Interior de la ASF, constituían verdaderos contrapesos internos para la toma de decisiones. Conforme a atribuciones del Consejo de Dirección, este participaba como órgano de consulta, análisis y acuerdo de las estrategias institucionales de la ASF y la Auditoría Interna, como un mecanismo de monitoreo de sus funciones, apegado al marco normativo, como mecanismo para detectar desviaciones y mitigarlas oportunamente.

Entre las funciones del Consejo de Dirección, cuyo objetivo primordial consistía en apoyar en el análisis y diseño de estrategias institucionales para el cumplimiento eficaz y eficiente de las atribuciones y programas de trabajo de la ASF, se encontraban las siguientes:

- Analizar y opinar sobre la evaluación de resultados de la gestión de la Auditoría Superior de la Federación;
- Conocer sobre el Informe del Resultado de la Cuenta Pública y el Análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera;
- Asesorar en la planeación y programación de las acciones a seguir por las Unidades Administrativas;
- Conocer sobre el programa anual de trabajo de las Unidades Administrativas, así como del proyecto de presupuesto anual;
- Analizar y opinar sobre las normas, procedimientos, métodos y sistemas internos de la Institución;
- Analizar y opinar sobre la estructura orgánica, funcional y ocupacional de la Auditoría Superior de la Federación y de cada una de sus Unidades Administrativas;
- Asesorar las medidas necesarias para mejorar la operación de la Institución;
- Elaborar los informes, dictámenes u opiniones que le sean solicitados por el Auditor Superior de la Federación;
- Proponer el Estatuto del Servicio Fiscalizador de Carrera de la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las modificaciones, reformas o adiciones que le solicite el Comité del Servicio Fiscalizador de Carrera, para la autorización del Auditor Superior de la Federación; y

- Llevar a cabo las demás funciones que, dentro del ámbito de su competencia, le confieran las disposiciones jurídicas aplicables y el Auditor Superior de la Federación [...]. (ASF, 2014)

Como se ha hecho notar, las funciones de consulta, análisis y acuerdo de las estrategias institucionales del Consejo de Dirección de la ASF, constituían un importante contrapeso institucional para la toma de decisiones internas; especialmente al estar facultado para *analizar y opinar sobre las normas, procedimientos, métodos y sistemas internos de la institución*, así como sobre su *estructura orgánica, funcional y ocupacional y de cada una de sus Unidades Administrativas*.

Paso ahora a revisar a la unidad administrativa denominada Auditoría Interna y de Evaluación de la Gestión, cuyas atribuciones quedaron consignadas en el artículo 11 del reglamento interior de la ASF, publicado en enero de 2017; señalo algunas de ellas:

- Artículo 11. La Auditoría Interna y de Evaluación de la Gestión estará adscrita a la Oficina del Auditor Superior de la Federación y su titular tendrá, sin perjuicio de lo dispuesto en otros artículos de este Reglamento, las siguientes atribuciones:
- I. Realizar evaluaciones periódicas para determinar que los procesos de gobernanza, administración de riesgos y control interno institucionales, proporcionan una seguridad razonable sobre el cumplimiento del mandato y los objetivos estratégicos de la Auditoría Superior de la Federación;
 - II. Verificar que las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación son ejercidas conforme a los procedimientos y normativa interna, así como con apego a las leyes y reglamentos aplicables, para lo cual podrá requerir información y documentación a todas las áreas y unidades administrativas de la Auditoría Superior de la Federación;
 - III. Realizar las auditorías, evaluaciones y análisis que determine, a fin de formular recomendaciones y sugerencias ante el Auditor Superior de la Federación para la mejora de los sistemas y procesos sustantivos y administrativos en la Auditoría Superior de la Federación;
 - IV. Emitir a las áreas auditadas recomendaciones derivadas de sus auditorías y evaluaciones internas, asesorarlas en la implementación, así como dar seguimiento;

- V. Realizar auditorías internas al Sistema de Gestión de Calidad para verificar que su operación es acorde con las normas y directrices aplicables;
- VI. Supervisar los programas y políticas internas que tengan por objeto fortalecer la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas en la Auditoría Superior de la Federación, y someter a la consideración del Auditor Superior de la Federación las propuestas de mejora respectivas;
- VII. Verificar que la actuación de los servidores públicos es acorde con los programas, políticas y normas éticas de la Auditoría Superior de la Federación y de la legislación aplicable;
- VIII a X...
- XI. Coordinar la integración del Programa Anual de Actividades de la Auditoría Superior de la Federación, verificar periódicamente su cumplimiento, e informar al Auditor Superior de la Federación del avance en la consecución de las metas y objetivos institucionales contenidos en el mismo. (RIASF, 2017)

Por lo anterior, destaco que la desaparición del Consejo de Dirección y de la Auditoría Interna, así como la eliminación de atribuciones de las Unidades Auditoras para elaborar dictámenes técnicos para la presentación de denuncias de hechos, que se explica en el apartado siguiente, se llevó a cabo sin someter al análisis y opinión del Consejo de Dirección, el cual, dentro de sus atribuciones, tenía la de “analizar y opinar sobre la estructura orgánica, funcional y ocupacional de la Auditoría Superior de la Federación y de cada una de sus Unidades Administrativas” (ASF, 2014, p. 14) lo que constituye una violación del Auditor Superior de la Federación al reglamento interior que se encontraba en vigor al momento de tomar esta decisión –24 de agosto del 2021– y que pone de manifiesto el ejercicio unipersonal de las decisiones en este órgano fiscalizador y los excesos que se pueden cometer.

Eliminación de atribuciones a las Unidades Auditoras relacionadas con la elaboración de dictámenes técnicos para la presentación de denuncias de hechos y de procedencia de auditorías por denuncias ciudadanas

Con las reformas al Reglamento Interior de la ASF (RIASF) del 25 de agosto de 2021, se eliminó la facultad que las áreas auditoras tenían para elaborar los dictámenes técnicos

que soportan las denuncias penales, como se establecía en las fracciones XLII y XLIII del artículo 21 del anterior RIASF de 2017. Ahora, será la Auditoría Especial de Seguimiento Informes e Investigación (AESII) quien tendrá esta facultad de forma exclusiva, que como ya se mencionó en párrafos anteriores, la AESII es una unidad que no practicó las auditorías, sino que toma conocimiento del asunto, una vez concluida la auditoría.

Es fundamental destacar que la atribución de elaborar el dictamen técnico, como lo señalaba la fracción XLIII del artículo 21 del RIASF 2017, sobre la procedencia de efectuar una auditoría derivada de una denuncia ciudadana al amparo del Título IV de la LFRCF, quedó ahora como una decisión exclusiva de la Unidad de Asuntos Jurídicos, área que no está directamente involucrada en la fiscalización, y siendo el propio Auditor Superior de la Federación quien lo autorice.

Con las reformas de julio de 2018 y agosto de 2021, las Unidades Auditoras que se encargaban del seguimiento a las observaciones y recomendaciones emitidas en los informes de resultados, fueron segregadas de esta atribución, lo que conllevó a concentrar las funciones constitucionales autónomas de organización y decisión técnica de la ASF en su titular y en el titular de la AESII. De esta manera, el primero determina la organización, estructura y funciones para la fiscalización superior mientras que el segundo, jerárquicamente debajo del titular, deberá concretar las decisiones técnicas a pesar de no haber participado en las actividades propias de la auditoría, pero además, orgánicamente también se concentraron las atribuciones de la presentación de denuncias a través de la misma AESII, con la sola colaboración de la Unidad de Asuntos Jurídicos, dejando de lado a las Unidades Auditoras, quienes con trabajo de campo y evidencias recabadas, develaban posibles conductas delictivas en detrimento del patrimonio de la Hacienda Pública o del patrimonio de los entes públicos. Todo lo anterior, ha demeritado la eficiencia de la función de fiscalización superior.

Las reformas efectuadas al RIASF trajeron, entre otras, las siguientes consecuencias:

- Las unidades auditoras, responsables de la ejecución de las auditorías, no podrán realizar dictámenes técnicos para la presentación de denuncias penales con oportunidad, como lo establece el artículo 43 de la LFRCF. Cuando el grupo auditor, a la conclusión de una auditoría, identifique hechos irregulares que pudieran constituir delitos y cuente con los elementos necesarios para su elaboración, y en cumplimiento del artículo 222 del Código Nacional de

Procedimientos Penales (CNPP) que señala el *deber de denunciar*, ya no podrá hacerlo, inclusive antes de la conclusión de una auditoría.

- Las unidades auditoras, responsables de la fiscalización y de la formulación de los informes de resultados, ahora funcionan como maquiladoras de auditorías, quedando al margen de la decisión de realizar una denuncia penal, a pesar de ser la unidad que identificó un hecho que posiblemente constituya un delito, por lo que y en consecuencia, debería ser denunciado en esa etapa de la fiscalización. También se les excluye de facultad para tomar la decisión de realizar auditorías que deriven de denuncias ciudadanas, a pesar de ser las unidades que las ejecutan.
- La concentración de la facultad para decidir lo que se aclara, se denuncia o se investiga exclusivamente en la AESII, y en consecuencia, en el Auditor Superior de la Federación, se contrapone a una debida segregación de funciones. Esta concentración vulnera la confiabilidad, la transparencia y la imparcialidad en la fiscalización.
- Que sea la AESII la unidad que concentre las funciones decisivas, en nada abona a un mejor desempeño institucional, imparcial y objetivo del desempeño de los servidores públicos en razón de intereses personales, familiares o de negocios, ya que dicha concentración no elimina posibles conflictos de interés; tan solo traslada su posible ocurrencia a la AESII.
- Se genera una debilidad funcional e institucional en la AESII derivado de su mecánica operativa. Su función de seguimiento inicia sin el conocimiento de fondo de las particularidades que dan origen a una observación, ya que trabajan a partir de las observaciones que emiten las unidades auditoras, de los informes de resultados que formulan y se presentan a la Cámara de Diputados y de los expedientes que reciben. Esta situación genera atrasos en la función fiscalizadora con el riesgo potencial de posibles prescripciones.

Falta de oportunidad para la presentación de denuncias de hechos y promociones de responsabilidades administrativas

A pesar del incremento en auditorías que tanto anuncia la ASF, la realidad es que la falta de oportunidad en la presentación de denuncias ante la Fiscalía Especializada en Materia de Combate a la Corrupción (FEMCC) o la promoción de responsabilidades administrativas ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) se produce una pérdida de confianza de la ciudadanía hacia el órgano fiscalizador, ya que se han denunciado algunos casos sin obtener respuestas, como ha sido con SEGALMEX y la CONADE.

En cuanto a la promoción de responsabilidades administrativas, y de acuerdo con el Informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, con corte al 31 de marzo de 2023, que la ASF presentó a la Cámara de Diputados, se observa que tan solo se remitieron 116 procedimientos de responsabilidades administrativas al TFJA; de estas, 93 corresponden a la cuenta pública de 2016; 19 a la cuenta pública de 2017 y 2 a la cuenta pública de 2018 y mantiene en trámite interno, en su área substanciadora, 49 informes de responsabilidad administrativa de la cuenta pública 2016. No se ha presentado ningún asunto correspondiente a las cuentas públicas 2019 y 2020, lo que denota el gran atraso que presenta la ASF en un proceso que busca sancionar a los servidores públicos.

Por lo que se refiere a los asuntos que se encuentran en la Dirección General de Investigaciones, que pueden dar lugar a responsabilidades administrativas, al 18 de octubre de 2023 se consignaba 4,169 investigaciones que representan \$174,729.6 millones de pesos. Si estas investigaciones se desglosan por ejercicio fiscal, se evidencia que 1,617 de ellas, que representan \$90,977.8 millones, corresponden a la cuenta pública 2016, las cuales seguramente han prescritos por estar sujetas a un plazo de cinco años, contados a partir de la conducta realizada y atribuida al presunto responsable, establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRSP) que estuvo vigente hasta el 18 de julio de 2017.

Con relación a las denuncias penales presentadas en el año 2023, con corte al 28 de agosto, se consigna un total de 38 denuncias, de las cuales, 15 corresponden a la cuenta pública 2016 y 8 a la cuenta pública 2017.

Lo anteriormente señalado, refleja el atraso que la AESII tiene en el seguimiento a las observaciones, lo que ha derivado en la pérdida de confianza ciudadana ante los exiguos resultados que presenta el órgano de fiscalización superior.

Es en este contexto que se requiere fortalecer la operación interna de la ASF mediante la presencia de contrapesos institucionales que mejoren los mecanismos de toma de decisiones en beneficio del ejercicio eficaz y oportuno de las facultades de fiscalización.

La problemática que he esbozado en este ensayo, guarda una estrecha relación con las debilidades institucionales y rezagos que se aprecian en el diagnóstico que la Junta de Coordinación Política (JUCOPO) de la Cámara de Diputados, solicitó a la Presidencia de la Comisión de Vigilancia, respecto a las actividades de seguimiento de acciones formuladas por la ASF de las cuentas públicas 2010 a 2020.

Mediante un acuerdo de fecha 15 de noviembre del 2022,⁵ la JUCOPO solicitó a la Presidencia de la Comisión de Vigilancia, por conducto de la Unidad de Evaluación y Control (UEC) que se elaborara un diagnóstico sobre las actividades de seguimiento de las acciones formuladas por la ASF a las cuentas públicas 2010 a 2020. En este acuerdo se menciona que en los informes presentados por la ASF en los meses de mayo y noviembre *se aprecia un rezago relevante en la atención de las acciones de seguimiento.*

En el anexo único que acompaña a dicho acuerdo, se señala que se creó la AESII bajo el supuesto de que *esa área contribuiría a desahogar de forma más eficiente el seguimiento de las acciones derivadas de auditorías.* Destaca que en las cuentas públicas de 2010 a 2015, hay 845 casos que tienen riesgos de prescripción y que la ASF no ha sido puntual en la justificación del estatus en que se encuentran. También señala que respecto a las cuentas públicas de 2018 a 2020, el área responsable, se ha convertido en un embudo que impide el avance en la atención o trámite de las acciones, por lo que, concluye el documento, se puede advertir un comportamiento reiterativo consistente en mantener “en seguimiento” los Pliegos de Observaciones y las Solicitudes de Aclaración, acciones que limitan su cumplimiento y propician daños en el caso de los pliegos de observaciones y perjuicios, en las solicitudes de aclaración.

En atención a la solicitud recibida, la UEC emitió en noviembre de 2022, el documento titulado: Acuerdo JUCOPO, Diagnóstico de la numeralia de las observaciones,

⁵ Oficio JCP/MIMV/JOSM/AMF/01506/15112022, Junta de Coordinación Política, Cámara de Diputados, noviembre 15, 2022.

recomendaciones y acciones sujetas a procedimiento de seguimiento (ASF) de las cuentas públicas 2010 a 2020,⁴ “donde recomienda en su diagnóstico, entre otros aspectos, restituir el área de Auditoría Interna existente hasta 2021 y regresar el seguimiento de las acciones a las Unidades Auditoras que las generaron, a partir de la cuenta pública 2021” (Lozano Dubernard, 6 de febrero de 2023). De esta manera, la Unidades Auditoras podrán intervenir desde el inicio hasta el final de una auditoría y tendrán la facultad para elaborar los dictámenes técnicos que se traduzcan en las denuncias penales que haya lugar, revirtiendo la concentración de atribuciones y decisiones en la AESII.

En congruencia con esta recomendación formulada por la UEC en su diagnóstico, destaca que las funciones con las que contaban las unidades auditoras –áreas técnicas especializadas– relativas al seguimiento de las acciones que van desde la notificación, evaluación de la documentación e información suministrada por las entidades fiscalizadas e instancias competentes, para concluir con el pronunciamiento correspondiente, y en su caso la elaboración de los dictámenes técnicos para presentar denuncia de hechos, y que fueron conferidas a la AESII, no ha dado buenos resultados como se ha evidenciado, por lo que es necesario que dichas funciones regresen a las áreas de procedencia, es decir a las Unidades Auditoras.

Otros asuntos donde se han tomado malas decisiones

Publicación del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización (PAAF)

La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) faculta para iniciar las auditorías desde el primer día hábil siguiente al de cierre de la cuenta pública a fiscalizar; es decir, en enero de cada año siempre y cuando el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización (PAAF) ya haya sido publicado aclarando que los resultados finales deberán referirse a la cuenta pública en revisión, y esta se entrega habitualmente a finales de abril de cada año.

⁴ Acuerdo JUCOPO, Diagnóstico de la numeralia de las observaciones, recomendaciones y acciones sujetas a procedimiento de seguimiento (ASF) de las cuentas públicas 2010 a 2020.

Para las cuentas públicas de 2016 a 2018, el PAAF se publicó en enero del año siguiente respectivamente mientras que en el caso de las cuentas públicas de 2019 a 2021 su publicación se hizo hasta el mes de febrero del año siguiente; pero para la cuenta pública de 2022, fue hasta el 15 de marzo del 2023 que el PAAF quedó publicado. En la ASF no existía antecedente alguno para una publicación del PAAF tan tardía como esta, la cuenta pública de 2022.

Si bien es cierto que no hay fecha límite para la publicación del PAAF, su retraso refleja un gran desconocimiento del proceso de fiscalización, de la importancia que cada día representa para la realización de las actividades, lo que provoca retrasos innecesarios y presiones importantes en la ejecución de las revisiones. El efecto de este desconocimiento se puede observar con...

la primera entrega de informes de resultados de la cuenta pública 2022, realizada el pasado 30 de junio de 2023 y en el que la ASF entregó únicamente 84 informes que incluyen 31 observaciones por \$61.5 millones de pesos (mdp) (sic) que representan las cifras más bajas en toda la historia de la ASF para una primera entrega. (Lozano Dubernard, 21 de agosto de 2023)

Baja de auditorías y evaluaciones del PAAF y cancelación de evaluaciones de políticas públicas

Con base en los artículos 6, 17 fracción I, párrafo segundo y 47 de la LFRCE, que faculta al titular de la ASF a realizar modificaciones al PAAF, en febrero de 2022, a tan solo nueve días de la fecha límite para la entrega de la Evaluación de la Política Educativa en el Desarrollo Económico de México y siendo la Secretaría de Educación Pública (SEP) el ente fiscalizado, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el viernes 11 de febrero de 2022, la baja de dicha auditoría consignando su recalendarización. Previamente ya se habían dado a conocer los resultados finales y observaciones preliminares al ente fiscalizado, pero la entrega final quedó recalendarizada, lo que significa mover a una fecha futura la presentación de sus resultados; por cierto, algo que nunca había acontecido.

Establecer una nueva fecha para la entrega, recalendarizar, supongo debía suceder dentro de un lapso razonable, pero a la fecha, no se han presentado los resultados de

dicha evaluación. La causa de este movimiento, según algunos medios de comunicación, fue la inconformidad manifestada por dos subsecretarios de la SEP ante los resultados preliminares que la ASF les dio a conocer. Esto se supo a través de un documento filtrado y publicado por la prensa. El antecedente de esta evaluación se puede ubicar en la fiscalización de la cuenta pública 2011, donde se realizaron 8 de estas evaluaciones y de ahí se suspendieron hasta la cuenta pública de 2020. Por cierto, a partir de este evento, la ASF dejó de efectuar evaluaciones de políticas públicas.

Otras áreas de oportunidad

Publicación de pronunciamientos

La ASF cuenta con un plazo de 120 días hábiles para emitir los pronunciamientos que debe formular en los términos del artículo 41 de la LFRCF, mediante los cuales se determina la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar las acciones que se les dieron a conocer a los entes fiscalizados en los informes de resultados.

Sin duda, una de las áreas de mayor opacidad en la ASF son dichos pronunciamientos, ya que los cuales no son públicos y representan el cierre del ciclo de la fiscalización mediante el seguimiento que se le da a la comprobación del uso de los recursos públicos contenidos en la Cuenta Pública fiscalizada. Bajo esta lógica, no existe justificación para no publicarlos, ya que las comprobaciones que realizan los entes fiscalizados en la etapa de seguimiento ante la AESII, tienen la misma naturaleza jurídica que las realizadas durante la ejecución de las auditorías, con la diferencia de que unas se llevan a cabo con anterioridad a la formulación del informe de resultados y las otras con posterioridad; de cualquier forma, todo este proceso corresponde a verificar la comprobación del ejercicio del gasto fiscalizado.

Solicitudes de aclaración

Una de las acciones que la ASF puede incluir en sus informes es la solicitud de aclaración, que está debidamente normada en los artículos 15 fr. I; 17 fr. XV y 40 fr. I. de la LFRCF y se refiere a la atribución de solicitar a las entidades fiscalizadas que presenten

información adicional que compruebe el debido cumplimiento en el origen y uso de los recursos públicos.

La solicitud de aclaración pudiera implicar un trabajo incompleto por parte de la ASF si esta no identifica con oportunidad la totalidad de la información requerida para cumplir con el objeto de la auditoría, o bien, si no se concretó o faltó la entrega oportuna de información solicitada a los entes fiscalizados, conlleva a una ampliación, injustificada, de hasta 150 días hábiles para la etapa de aclaración a las entidades fiscalizadas ya que en caso de no aclarar, esta acción se sustituye por un pliego de observaciones, con lo que se inicia nuevamente este plazo, lo que en la práctica significa que se duplica.

En este orden de ideas, una solicitud de aclaración puede prestarse a generar un retraso en el procedimiento de aclaración con el ente fiscalizado, que pudiera tener la finalidad de evitar que se emita un pliego de observaciones cuando este proceda; digamos que la solicitud de aclaración se convierte en una acción “amigable” que otorga un plazo mayor para realizar aclaraciones sobre operaciones y transacciones que se realizaron o por lo menos, con seis meses de antelación a la emisión de este tipo de acciones, tratándose de la primera entrega de informes a finales de junio y mayor tiempo en los casos de las entregas de octubre y febrero del siguiente año, perdiéndose la oportunidad para el inicio de acciones que den lugar a sanciones.

Al emitirse un pliego de observaciones en lugar de una solicitud de aclaración, el ente fiscalizado cuenta con 30 días hábiles posteriores a la notificación del informe de resultados para presentar la información que considere contribuya a aclarar o modificar dicha acción, por lo que considero que esta acción amplía innecesariamente el plazo de comprobación de una observación y deben eliminarse como una posible acción que la ASF pueda emitir.

Debemos precisar que no deben confundirse las solicitudes de aclaración con las solicitudes de información que realiza la ASF, ya que las primeras corresponden a una acción que se emite en un informe individual de resultados y su atención forma parte de la etapa de seguimiento, mientras que las solicitudes de información corresponden a un procedimiento de auditoría destinado a obtener más elementos o información adicional durante el proceso de ejecución de la auditoría, inclusive en la etapa de seguimiento, por lo que de ninguna manera son equiparables.

Lo arriba señalado, aunado a la problemática que la ASF presenta en el retraso en la atención de acciones, en la falta de presentación oportuna de denuncias penales ante la Fiscalía

Especializada en Materia de Combate a la Corrupción y la promoción de responsabilidades administrativas de los servidores públicos ante el TFJA, además de la importancia de transparentar los pronunciamientos que emite y que constituyen la conclusión del proceso de fiscalización, constituyen áreas de oportunidad para la ASF.

De igual forma, y ante la baja o recalendarización de informes a unos cuantos días del vencimiento de su presentación y la cada vez más tardía publicación del PAAF, dan lugar al planteamiento de propuestas que sin duda conllevarán a reformar la LFRCF para fortalecer a la ASF. Estas propuestas de reforma son posibles ya que no requieren de cambios constitucionales, y se reitera que el único propósito de hacerlo, es lograr que se reestablezcan nuevamente los contrapesos internos, el apego a la legalidad en su funcionamiento, la transparencia de todo los resultados de la fiscalización, la oportunidad en sus procesos, la actuación imparcial y objetiva y por supuesto, mejorar la confiabilidad en el trabajo que la ASF realiza, alineando estas propuestas de modificación a los objetivos previstos en la ley fundamental.

Propuestas de reforma a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación para el fortalecimiento de la ASF

Creación de un Consejo Directivo

Es fundamental que la LFRCF contemple de manera explícita la existencia de un Consejo Directivo en la ASF. Como antecedente, este existía y desapareció con las reformas al RIASF debido a las atribuciones que dotaba el anterior Reglamento Interior de la ASF, para ser reformado y quedó publicado el 25 de agosto del 2021. El Consejo Directivo es y debe ser un órgano colegiado de consulta y análisis, donde se acuerden las estrategias institucionales. Estará conformado por el Auditor Superior de la Federación, los Auditores Especiales y los titulares de Unidad, como anteriormente se constituía, pero ahora deberá contar con la participación, como invitado permanente, con voz y sin voto, del titular de la Unidad de Evaluación y Control (UEC) de la Cámara de Diputados, responsable de evaluar el desempeño de la ASF y vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de sus servidores públicos. El Consejo Directivo tendrá, además, una

atribución adicional, la de aprobar el Reglamento Interior de la ASF, que deberá ser publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.

Creación de la Unidad de Auditoría Interna y Evaluación de la Gestión

La LFRCF debe contemplar la existencia de una Unidad de Auditoría Interna y Evaluación de la Gestión, misma que ya existía y desapareció con las reformas al RIASF del 25 de agosto de 2021. Esta Unidad de Auditoría Interna contará con las mismas atribuciones que tenía en el reglamento interior anterior para que, en términos generales, verifique que las atribuciones de la ASF sean ejercidas conforme a los procedimientos, normativa interna y apego a las leyes y reglamentos aplicables para realizar las auditorías, evaluaciones y análisis que determine, a fin de formular, en el seno del Consejo Directivo, recomendaciones y sugerencias al Auditor Superior de la Federación para la mejora de los sistemas y procesos sustantivos y administrativos en la ASF.

Atención al Seguimiento de Acciones por parte de las Unidades Administrativas Auditoras

Con relación al seguimiento de las acciones y recomendaciones que emita la ASF en los términos de las fracciones I y II del artículo 15 y fracción XV del artículo 17 de la LFRCF, para eliminar, rectificar o ratificar dichas acciones y recomendaciones, quede debidamente establecido que se trata de una atribución de las Unidades Administrativas Auditoras, que son las áreas que las identificaron y tienen pleno conocimiento de cada asunto revelado en los informes de resultados que se presentan a la Cámara de Diputados.

Elaboración de dictámenes técnicos para denuncia de hechos

En concordancia con el punto anterior, también debe quedar explícito en la LFRCF que el Director General y el Director de Área de las Unidades Auditoras, quienes son responsables de la ejecución de la fiscalización y de suscribir los informes de resultados, sean quienes elaboren, con el apoyo del grupo auditor que participó en la auditoría, los dictámenes técnicos para la realización de las denuncias penales procedentes cuando en el proceso de ejecución de la auditoría así lo evidencie; o bien, una vez que se emita el

informe individual de resultados, se acrediten daños o perjuicios a la Hacienda Pública Federal y se cuente con los elementos para determinar que ha sido identificado un hecho que pueda constituir un delito, como se señala en el artículo 45 de la LFRCF. Asimismo, se debe establecer la responsabilidad que tienen los servidores públicos integrantes del grupo auditor de dar aviso por escrito a su superior jerárquico, cuando tengan conocimiento de un hecho que pudiese constituir un daño o perjuicio.

Lo anterior busca armonizar a la LFRCF con el artículo 222 del Código Nacional de Procedimientos Penales que establece en su párrafo segundo, el *deber de denunciar* de quién, en ejercicio de funciones públicas, tenga conocimiento de la probable existencia de un hecho que la ley señale como delito, supuesto que se actualiza precisamente en el equipo auditor, sin perjuicio de que la AESII, una vez concluido el procedimiento administrativo de aclaración en los términos de la fracción XXIII del artículo 89 de la LFRCF, pueda formular los dictámenes técnicos que considere procedentes.

Eliminación de la acción: Solicitudes de Aclaración

Se propone eliminar de la LFRCF que las solicitudes de aclaración sean una acción que pueda emitir la ASF, lo que retrasa innecesariamente el proceso de aclaración, como ya lo expliqué. En concordancia, se propone modificar el artículo 49 de la LFRCF que establece los casos en los cuales se formula un pliego de observaciones, que actualmente señala que esta acción se emite cuando se acreditan afectaciones a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes Públicos Federales, para agregar *la falta de presentación de las justificaciones, aclaraciones, información adicional y documentación justificativa y comprobatoria soporte que correspondan a los resultados finales y observaciones preliminares que le haya dado a conocer la ASF a las entidades fiscalizadas en los plazos y términos del artículo 20 de la Ley.*

En este contexto, si el ente fiscalizado no proporciona la documentación justificativa y comprobatoria de los recursos públicos, deberá emitirse un pliego de observaciones, contando el ente fiscalizado con 30 días hábiles para efectuar las aclaraciones correspondientes.

Publicación de pronunciamientos sobre la atención de acciones

Es importante que la ASF haga públicos, en su página de internet y dentro de los 10 días hábiles siguientes a la fecha de su emisión, los pronunciamientos a los que se encuentra obligada a formular en los términos del artículo 41⁵ de la LFRCF, contando con un plazo de 120 días hábiles a partir de la recepción de las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas, mediante los cuales se determina la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar las acciones que se les dieron a conocer en los informes de resultados, los cuales deberán contener la fundamentación y motivación al sentido de los mismos.

Publicación del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización (PAAF) así como el inicio de la fiscalización y baja de auditorías

Como se señaló, actualmente se observa una deficiente programación de la fiscalización, publicando el PAAF cada vez de forma más tardía, lo que retrasa el inicio de la fiscalización e impacta invariablemente en la profundidad de las mismas. Por lo anterior se propone que el PAAF se publique a más tardar el 31 de enero del año siguiente al de la Cuenta Pública a fiscalizar. De esta manera, la fiscalización podrá iniciar con oportunidad, dándole certeza a la programación de la ejecución de las auditorías y facilitando que su inicio sea a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de la Cuenta Pública a fiscalizar, así se podrá obtener información con oportunidad al disponer de tiempo para el análisis y conocimiento de la materia a fiscalizar, lo que permitirá identificar oportunamente necesidades adicionales de información y evitar sucesivas solicitudes que conllevan plazos y prórrogas que alargan el proceso de ejecución de una auditoría.

En este mismo tema, se propone que la ASF pueda dar de baja auditorías publicadas en el PAAF a más tardar el 31 de agosto del año siguiente al de la Cuenta Pública a fiscalizar, previa aprobación del Consejo Directivo, mismo que conocerá la justificación de la propuesta de baja del PAAF. Lo anterior evitará que se den de baja auditorías cuando ya se dieron a conocer los resultados finales y observaciones preliminares.

⁵ Artículo 41.– La Auditoría Superior de la Federación deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles, contados a partir de su recepción, sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las acciones y recomendaciones (LFRCF:2021).

Establecer plazo para la presentación de denuncias de hechos ante la FEMCC y promociones de responsabilidades administrativas graves ante el TFJA

Las modificaciones realizadas al RIASF han derivado en la concentración de decisiones en los titulares tanto de la AESII como de la ASF respecto a lo que se solventa, se investiga y se denuncia. Esto ha provocado disponer de resultados pobres y pocas denuncias, muchas de ellas presentadas con un importante atraso, por lo que se requiere establecer con claridad, un periodo, que no sea mayor a dos años contados a partir de la fecha de presentación del informe a la Cámara de Diputados, para estar en condiciones de presentar la denuncia penal ante la FEMCC o si corresponde al TFJA, el expediente, evitando así la demora en el establecimiento de las sanciones.

Ya se mencionó, y así también lo señala el Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas (IMEF) que tanto la Fiscalía General de la República (FGR) como la FEMCC...

mantienen carpetas de investigación que se encuentran en proceso de integración con una antigüedad considerable, contrario a lo que establece el artículo 102 de nuestra Carta Magna que señala que la impartición de justicia sea pronta y expedita, lo que contribuye al alto índice de impunidad en nuestro país. Por lo anterior, también se propone reformar el Código Nacional de Procedimientos Penales para establecer un plazo máximo de dos años, a partir de la fecha de recepción de la denuncia de hechos correspondiente, para que el Ministerio Público integre la carpeta de investigación tratándose de hechos de corrupción de servidores públicos, además de dotar a la FEMCC de los recursos humanos, materiales y financieros para alcanzar estos propósitos. (IMEF, 2023, p. 36)

Autorización Colegiada del RIASF

También propongo modificar la fracción V del artículo 89 de la LFRCF que faculta al Auditor Superior de la Federación a expedir el reglamento interior y hacerlo del conocimiento de la Comisión de Vigilancia de la ASF de la Cámara de Diputados, adicionándole que será la UEC quien deberá emitir opinión a dicha comisión y al Consejo Directivo de la ASF, en los términos de la fracción IV del artículo 23 de su reglamento interior,

sobre la pertinencia de las modificaciones propuestas al reglamento interior, previo a su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Dictamen técnico jurídico de procedencia de auditoría por denuncia al amparo del título IV de la LFRCF

Se propone modificar el artículo 62 de la LFRCF para explicitar que dentro de las áreas competentes que emitan el dictamen técnico jurídico de procedencia de una auditoría derivada de una denuncia ciudadana que servirá de sustento al Auditor Superior para su autorización, deberá incluirse a la unidad auditora responsable de ejecutar la auditoría.

Conclusiones

A partir de los cambios y reformas que la ASF ha experimentado en estos últimos años, es necesario reiterar que no deben llevarse a cabo modificaciones tan trascendentales y graves ni dejarse al juicio de una sola persona, como las que se realizaron al Reglamento Interior de la ASF en julio de 2018 y agosto de 2021, sino que estas deben ser el resultado de un análisis profundo, propuesta y consulta abierta y transparente a la Comisión de Vigilancia de la ASF de la Cámara de Diputados, y con la participación de su UEC, siempre buscando el fortalecimiento de la ASF y no su debilitamiento. Toda modificación debe estar alineada a una visión estratégica que sintetice sus principios, misión y metas a alcanzar las tareas de fiscalización superior, adecuándose a los retos y circunstancias actuales para, entre otros propósitos, hacer frente a la corrupción e impunidad.

La concentración de decisiones relevantes respecto de lo que se solventa, se investiga y lo que se debe denunciar, no proporciona certeza a la ASF ni garantiza que su actuación sea objetiva, imparcial, autónoma, confiable y transparente. Esto debilita a esta gran institución y abre la posibilidad de que las decisiones se tomen de forma arbitraria y en la opacidad.

Una de las características mediante las cuales el órgano de fiscalización superior ha generado confianza en los ciudadanos ha sido a través de su organización interna; además de la calidad de sus resultados, la oportunidad de iniciar procesos de fiscalización y de preparar instrumentos que deriven en sanciones, ya sean de carácter administrativo o

penal, y en la transparencia con que ejecuta sus procesos. Todo esto permite que los ciudadanos estén en posibilidad de dar un puntual seguimiento a cada una de las etapas de la fiscalización, desde el programa anual de auditorías, las causas de sus modificaciones, los informes de resultados que se entregan a la Cámara de Diputados y posteriormente, el proceso a las acciones que se emiten en los informes, el contenido de los pronunciamientos y su puntual seguimiento. Es imprescindible reafirmar estas características para responder a la ciudadanía como es debido.

Los contrapesos institucionales no atentan contra la autonomía técnica y de gestión de la ASF, mismas que le fueron conferidas desde su creación al estar alineada a una estructura orgánica y distribución de atribuciones y facultades que así lo garantizan, estructura que esencialmente se había mantenido desde la creación de la ASF.

Ante los cambios y modificaciones realizadas, es que se evidencia la importancia de realizar algunas reformas a la LFRCF, mismas que no implican modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero que sí contribuirán a fortalecer la actuación de la ASF e incrementar el nivel de confianza que la ciudadanía tiene en este órgano de fiscalización superior y que hoy, la ha perdido.

La transparencia, eficiencia e integridad en la ejecución de su importante función constitucional deben ser sus distintivos.

Referencias

- Auditoría Superior de la Federación. (2009). Manual de Organización de la Auditoría Superior de la Federación. Publicado en el DOF 14-09-2009. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5109589&fecha=14/09/2009#gsc.tab=0
- Auditoría Superior de la Federación. (2014). Manual de Organización de la Auditoría Superior de la Federación. Publicado en el DOF 07-02-2014. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/transp/pdf/ManualOrg_ASF_070214.pdf
- Auditoría Superior de la Federación. (2022). Modificaciones al Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2020. Publicado en el DOF 11-02-2022. https://www.asf.gob.mx/uploads/5577_Programa_Anual_de_Auditorias/PAAF_CP_2020_DOFS.pdf

- Auditoría Superior de la Federación. (2025). Informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas. Corte al 31 de marzo de 2025. https://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/IS_31_03_2025.pdf
- Código Nacional de Procedimientos Penales. (2024). Última reforma publicada DOF 26-01-2024. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. (2024). Última reforma publicada DOF 22-05-2024. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas. (2025). Visión IMEF 2024-2050. <https://www.imef.org.mx/descargas/2025/noviembre/Vision-IMEF-2024-2050.pdf>
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación [LFRCF]. (2024). Última reforma publicada DOF 20-05-2021. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF_200521.pdf
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos [LFRASP]. (2017). Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de marzo de 2002. Última reforma publicada DOF 18-12-2015. Ley abrogada a partir del 19-07-2017 por Decreto DOF 18-07-2016. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/html/wo85181.html>
- Ley General de Responsabilidades Administrativas [LGRA]. (2022). Última reforma publicada DOF 27-12-2022. Engrose de sentencia de la SCJN, con efectos de la declaratoria invalidez del Decreto de reforma DOF 27-12-2022, notificado al Congreso de la Unión el 31 de mayo de 2025. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>
- Lozano Dubernard, G. (6 de febrero de 2025). Autonomía y contrapesos. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/gerardo-lozano-dubernard/autonomia-y-contrapesos/>
- Lozano Dubernard, G. (21 de agosto de 2025). ¿La manipulación de la fiscalización? (I). *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/gerardo-lozano-dubernard/la-manipulacion-de-la-fiscalizacion-i/>
- Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación. (2001). Primer reglamento interior – ASF. Publicado en el DOF 12-09-2001. <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2000i/ir2000/Compila2000/leyes/15riasf/cuerpo.htm>
- Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación. (2009). Publicado en el DOF 26-08-2009. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5106961&fecha=26/08/2009#gsc.tab=0
- Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación (2017). Publicado en el DOF 20-01-2017. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5469499&fecha=20/01/2017#gsc.tab=0

- Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación. (2021). Acuerdo por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación. Publicado en DOF 25-08-2021. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5627605&fecha=25/08/2021#gsc.tab=0
- Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación. (2022). Última reforma publicada DOF 14-12-2022. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio//marjur/marco/Regint_ASF.pdf
- Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda. (2000). Publicado en el DOF 10-08-2000. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2058574&fecha=10/08/2000#gsc.tab=0
- Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados. (2014). Publicado en el DOF 22-12-2014. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5376843&fecha=22/12/2014#gsc.tab=0

Retos de la fiscalización en México

Víctor Manuel Andrade Martínez

SUMARIO: Introducción • Atribuciones de la ASF • Fiscalizar aportaciones federales para las entidades y municipios • Fiscalizar recursos públicos y privados para separar ambos ingresos • Juicio de Amparo contra el no ejercicio de la acción penal • Requerir información de cualquier persona física o moral • Competencia territorial de la ASF • Auditar al INFONAVIT • Publicitar los informes individuales de la ASF • ASF como parte ofendida en el Sistema Penal Acusatorio • Legitimación de la ASF como parte ofendida en las Participaciones Federales • Conclusiones.

Introducción

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) es la encargada de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública, de vigilar la correcta aplicación de los recursos públicos. Esta atribución genera un impacto directo en la sociedad porque la revisión del destino y aplicación de estos recursos, confirma su destino hacia lo legalmente establecido y en cumplimiento a los derechos humanos.

La importancia de la ASF reside en el trabajo técnico y neutral que realiza, basado en las mejores prácticas nacionales e internacionales, que permite asegurar que los resultados correspondan a evidencias documentales contundentes. Bajo esta premisa, la función de fiscalización se ejerce conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

Desde su creación, la ASF ha tenido diversas modificaciones en su marco jurídico, destinadas todas a su fortalecimiento. La evolución de la fiscalización ha pasado de ser una acción destinada a la eficiencia financiera, hacia una evaluación más amplia del cumplimiento normativo que conlleve a validar el desempeño y los resultados en la aplicación de los recursos públicos.

Cada uno de estos cambios ha venido aparejado de retos, de nuevas perspectivas y de la adopción de herramientas eficaces para mejorar la transparencia, la rendición de

cuentas y la eficiencia en la gestión gubernamental. Entre las herramientas adoptadas, destacan una serie de criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación, así como determinaciones que se han emitido como resultado de los litigios en los que la ASF ha intervenido, mismos que han contribuido a consolidar las atribuciones de este órgano técnico de fiscalización superior.

Por todo lo anterior, la ASF tiene la capacidad para hacer frente a los desafíos que presenta la fiscalización de los recursos públicos. Contar con un marco jurídico sólido y adecuado fortalece la capacidad de la ASF para llevar a cabo auditorías efectivas, para promover nuevas acciones y retos que contribuyan a la rendición de cuentas y a la recuperación de los recursos malversados en beneficio de la sociedad y del propio Estado. Por lo que la ASF hoy es un órgano clave en el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) y del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

Atribuciones de la ASF

Fiscalizar aportaciones federales para las entidades y municipios

En 2004, el presidente de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en turno, promovió una Controversia Constitucional con el número 42/2004 ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en contra del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, a través de su Gobernador y Legislatura. El motivo obedecía a la negativa de ejecución de la revisión de la “Cuenta Pública 2002” a cargo de la ASF, para fiscalizar los recursos correspondientes al “Ramo General 55: Aportaciones Federales para las Entidades y Municipios” que dicha entidad ejerció con cargo al “Fondo de Infraestructura Social Estatal”. El argumento se sustentaba en considerar que las aportaciones federales que se le transfirieron a dicha entidad, solo podían ser fiscalizadas por la Contaduría de Hacienda de cada Estado.

En la sentencia relativa a dicha Controversia, la SCJN estableció que corresponde tanto a la Federación como a los Congresos Locales revisar, con distintos fines, el correcto ejercicio de las aportaciones federales destinadas a las entidades federativas, que a la letra quedó consignado de la siguiente manera:

Tanto la Federación como las legislaturas locales tienen la posibilidad de examinar cuál fue el resultado de la aplicación de los recursos federales que les fueron asignados a los Estados y Municipios, correspondiendo a la ASF determinar si hubo algún daño o perjuicio que afecten a la Hacienda Pública Federal y, por su parte, a los Poderes Legislativos locales corresponde verificar cómo se aplicó el mismo patrimonio dentro del marco de la cuenta pública respectiva. (Controversia Constitucional 42/2004, p. 52)

De acuerdo con el Tribunal Constitucional, el mandato contenido en el artículo 79 constitucional es suficiente para estimar que la ASF tiene facultades para examinar el correcto ejercicio de los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares, ya que corresponde a una atribución instituida en forma expresa en la Constitución, por lo que su cumplimiento no está sujeto a otras leyes de rango inferior, a las cuales solo corresponde hacer operativa esa obligación, sin poder contrariarla, conforme al principio de supremacía constitucional.

De esta manera, quedó establecido que corresponde a la ASF examinar si el gasto público federal que se entregó a los Estados y a los municipios, e incluso a los particulares, “se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos para los que fue destinado” (CPEUM, 2024) por lo tanto, «está facultada para investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales» (CPEUM, 2024, art. 79, fr. I).

Con lo anterior, se concluye que la ASF tiene la atribución de fiscalizar las aportaciones federales. Adicionalmente, el artículo 79 constitucional dispone la obligación a cargo de los entes fiscalizados de prestar las facilidades necesarias para el ejercicio de las funciones de la ASF (CPEUM, 2024, art. 79).

Fiscalizar recursos públicos y privados para separar ambos ingresos

En 2004, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en representación del Ejecutivo Federal, promovió una Controversia Constitucional a la cual le recayó el número 84/2004, demandando la invalidez de un Pliego de Observaciones emitido por la

Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero, derivado de la auditoría 245, denominada *Fideicomiso Aduanas número 954-8*, correspondiente a la Cuenta Pública 2002, señalando como entidades demandadas a la ASF y las Cámaras del Congreso de la Unión.

En el referido Pliego de Observaciones quedó evidenciado que el Servicio de Administración Tributaria (SAT) no enteró las cantidades provenientes del Derecho de Trámite Aduanero (DTA) a la Tesorería de la Federación (TESOFE) ya que fueron depositados en una cuenta administrada por el Fideicomiso Aduanas 1 “954-8”, infringiendo la legislación en la materia.

La SHCP hizo valer como conceptos de invalidez lo dispuesto por los artículos 74, 79, 49 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) manifestando que la facultad de la ASF de revisar la gestión financiera se limita a los ingresos públicos obtenidos por los entes públicos, y que los montos observados por la ASF eran de naturaleza privada.

En respuesta, el Pleno de la SCJN determinó la invalidez del Pliego de Observaciones reclamado, señalando que la ASF “carece de facultades constitucionales y legales para auditar, verificar y formular Pliegos de Observaciones, si se conoce con exactitud el monto de los ingresos privados contenidos dentro del apartado DTA, y no se advierten irregularidades en el cálculo para obtener ese resultado” (Controversia Constitucional 84/2004, 2006).

Por otro lado, la SCJN concluyó, a través de la Tesis: P./J. 125/2006, Jurisprudencia con registro digital 175918, que la ASF tiene atribuciones para auditar el rubro DTA

[...] dada la conexión entre los ingresos públicos y privados que contiene, lo cual justifica que la fiscalización pueda llevarse a cabo sobre todo ese apartado, únicamente para verificar si las operaciones, cálculos y métodos utilizados para separar ambos ingresos fueron aplicados conforme a dicha Ley Aduanera o las reglas de miscelánea fiscal aplicables, además de que conserva todas sus facultades de fiscalización respecto de los ingresos públicos que deriven (derechos por trámite aduanero e impuesto al valor agregado) una vez realizada la separación de los privados e identificado su monto. (Tesis: P./J. 125/2006 (2006))

Este criterio jurisprudencial resulta relevante porque establece un parámetro para la fiscalización de los recursos públicos cuando estos forman parte de un todo integrado también por recursos privados. Esto contribuye a una mayor operatividad de la función fiscalizadora.

Juicio de amparo contra el no ejercicio de la acción penal

En 2015, la SCJN determinó, a través de la jurisprudencia con registro digital 2010165,¹ y luego de haber analizado los artículos 74, fracciones II y VI, así como el artículo 79 de la CPEUM, que la ASF...

es el órgano encargado de salvaguardar la Hacienda Pública Federal o el patrimonio de los entes públicos federales, independientemente de cuál sea el ente fiscalizado al que materialmente pertenezcan los recursos; por tanto, tiene interés jurídico para reclamar el acuerdo que autoriza en definitiva el no ejercicio de la acción penal en vía de amparo indirecto, cuando actúa como denunciante en la averiguación previa, con motivo del ejercicio de sus facultades constitucionales de fiscalización. (Tesis: PC.I.P. J/15 P (10a.), 2015)

La referencia anterior es acorde con el numeral siete de la Ley de Amparo (CPEUM, 2024, art. 107. fr. VII) que faculta a la ASF a solicitar el amparo con base en su carácter de representante de la Federación. Ya que es esta quien sufre la afectación patrimonial y para lo cual, en un plano de igualdad, solicita a Ministerio Público la investigación de los delitos, de acuerdo con el artículo 21 constitucional (CPEUM, 2024, art. 21).

De conformidad con el artículo 67, en sus fracciones III y IV de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) lo anterior queda establecido si de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, se detectan irregularidades que evidencien la existencia de hechos o conductas que puedan producir daños o

¹ Tesis: PC.I.P. J/15 P (10a.) Registro digital: 2010165. “Auditoría Superior de la Federación. Tiene interés jurídico para promover juicio de amparo indirecto contra el acuerdo que autoriza en definitiva el no ejercicio de la acción penal, cuando actúa como denunciante en una averiguación previa con motivo del ejercicio de sus facultades constitucionales de fiscalización”.

perjuicios al Estado en su Hacienda Pública Federal; entonces, la ASF está facultada para presentar las denuncias o querellas penales a que haya lugar, coadyuvando para dichos efectos con el Ministerio Público de la Federación, tanto en la investigación como en el proceso penal.

Por lo anteriormente expuesto, es evidente que fue voluntad del Constituyente que la tutela de la Hacienda Pública Federal o el patrimonio de los entes públicos federales esté a cargo de la ASF. De esta manera, será la ASF quien verifique que los recursos públicos federales se destinen al objeto autorizado y se ejerzan apegándose a las disposiciones legales aplicables. De igual forma, en caso de encontrar alguna irregularidad en la fiscalización de la Cuenta Pública, la ASF tiene la atribución para ejercer las acciones que correspondan, entre ellas, la de presentar denuncias y querellas penales, así como las acciones jurídicas que procedan derivadas de las actuaciones del Ministerio Público.

En consecuencia, si los hechos denunciados provocaron un daño o perjuicio a la Federación en su Hacienda Pública, es la ASF quien por mandato constitucional la representa, por lo que esta cuenta con interés jurídico para interponer amparo en contra de las determinaciones del Ministerio Público sobre el desistimiento o el No Ejercicio de la Acción Penal.

En este orden de ideas, en la LFRCF se contempla que la Fiscalía Especializada en Materia de Combate a la Corrupción (FEMCC) tiene la obligación de recabar previamente la opinión de la ASF, respecto de la Consulta del No Ejercicio de la Acción Penal (LFRCF, 2021, art. 67, fr. IV).

Lo anterior se robustece con la Jurisprudencia 1a./J. 58/2006,² Registro digital: 174069, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXIV, octubre de 2006, que a partir de una interpretación extensiva del artículo 21 constitucional en su cuarto párrafo, así como los numerales cuatro, diez en su fracción III y 114 en su fracción VII de la Ley de Amparo:

² Tesis: 1a./J. 58/2006 (2006) Registro digital 174069. Legitimación ad procesum del denunciante facultado para exigir la reparación del daño o la responsabilidad civil, como consecuencia de acciones u omisiones que sanciona la ley penal. Cuenta con interés jurídico para promover el juicio de amparo en contra de la determinación que confirme el no ejercicio de la acción penal o su desistimiento, emitida por el ministerio público.

...tienen legitimación activa para interponer amparo por el no ejercicio de la acción penal o el desistimiento de esta, todas aquellas personas que hayan sufrido un daño físico, una pérdida financiera o el menoscabo de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones tipificadas como delitos, entre las que se encuentra el denunciante cuando coincida en él cualquiera de las calidades antes indicadas, ya que en tal hipótesis, debe presumirse una intención legislativa en el sentido de ampliar el derecho de acudir al amparo a cualquiera que sufra un menoscabo en su esfera jurídica, aun cuando no se trate de la víctima o del ofendido. (Tesis: 1a./J. 58/2006 (2006))

De los criterios relacionados con las disposiciones que confieren atribuciones y facultades a la ASF, debe considerarse que el legislador le otorgó la calidad de guardián de la Hacienda Pública Federal, con lo que se acredita el interés jurídico con que cuenta la ASF para solicitar el juicio de amparo, en virtud de que los actos reclamados guardan relación con hechos que la ley señala como delito, los cuales implican una afectación directa a la Federación, cuya representación, por mandato constitucional, tiene este órgano fiscalizador, con base en los artículos 74, fracción VI, y el 79, fracciones I, III y IV, de la CPEUM (2024).

Requerir información de cualquier persona física o moral

En 2019, una empresa interpuso un amparo en el que expuso que las facultades otorgadas por el artículo 79 de la CPEUM a la ASF, que facultan a este órgano fiscalizador para requerir cualquier tipo de documentación e información a los gobernados, sin límite ni precisión alguna, inclusive por periodos adicionales al de la Cuenta Pública de que se trate, violan, de acuerdo con la quejosa, el artículo 16 constitucional.

Al resolver el amparo en revisión, la SCJN derivó en la Tesis 2a. LXXVI/2019 (10a.)⁵ con registro digital 2021196, que de conformidad con los artículos 74, 79 y 154 de la CPEUM, la ASF...

⁵ Tesis 2a. LXXVI/2019 (10a.) 2019) Registro digital: 2021196. Auditoría Superior de la Federación. Tiene facultades para requerir información de cualquier persona física o moral a fin de investigar el uso de los recursos públicos.

tiene atribuciones para verificar que los recursos públicos sean usados conforme a lo previsto en los programas y presupuesto correspondientes y, para ello, puede requerir información de cualquier persona física o moral que tenga relación con esos recursos, a fin de dilucidar si existe o no una irregularidad, un mal manejo o, en su caso, la comisión de alguna conducta ilícita [...] .(Tesis 2a. LXXVI/2019 (10a.), 2019)

El requerimiento que formule la ASF, y de acuerdo con el precepto 16 constitucional...

debe estar fundado y motivado. Debe circunscribirse a la información de la cuenta pública y a los hechos que se estén revisando e investigando y que guarden relación con actos y contratos en los que participó el particular relacionado con los recursos públicos fiscalizados. (Tesis 2a. LXXVI/2019 (10a.), 2019)

Adicionalmente, la SCNJ estableció en la sentencia que con la creación del SNA se dotó a la ASF de nuevas atribuciones de fiscalización e investigación destinadas a lograr mayores y mejores esquemas en la rendición de cuentas de los recursos públicos. Entre estas atribuciones destacan la facultad para realizar auditorías durante el ejercicio fiscal en curso; además, se facultó a la ASF “a fiscalizar los recursos federales que se destinen y ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada” (CPEUM, 2024) además de aquellos que sean transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos y privados; también podrá investigar y realizar auditorías sobre posibles actos irregulares cometidos en ejercicios fiscales anteriores, en donde además podrá solicitar y revisar información.

Competencia territorial de la ASF

En 2019 un servidor demandó la nulidad de una resolución emitida en 2017 mediante la cual el Director General de Responsabilidades de la ASF resolvió la existencia de responsabilidad resarcitoria a su cargo por casi tres millones. El Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) tuvo conocimiento de dicho asunto del cual dictó sentencia definitiva declarando la nulidad de la resolución impugnada. En contra de la decisión anterior, el Director General de Responsabilidades de la ASF interpuso un recurso de

revisión fiscal ante el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, mismo que declaró fundado al estimar incorrecta la determinación del TFJA en el sentido de que era necesario que se describieran las facultades del servidor público a fin de verificar si tenía asignada la facultad de vigilar y supervisar la correcta aplicación de los recursos federales.

En acatamiento a la decisión anterior, el TFJA emitió un nuevo fallo en el que reconoció la validez de la resolución impugnada, básicamente bajo el argumento de que se encontraba obligado a vigilar y supervisar la correcta aplicación de los recursos federales transferidos por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) obligación que incumplió, pues no se encontró documentación comprobatoria con la que se acreditaran las labores correspondientes de quince prestadores de servicios. Por otro lado, calificó como infundado lo expuesto por la parte actora en el sentido de que la autoridad demandada no fundó su competencia territorial; pues, el Director General de Responsabilidades de la Auditoría Superior de la Federación ejerce sus facultades a nivel federal, esto es, en todo territorio nacional.

En contra de la sentencia anterior, el servidor público promovió juicio de amparo directo, con número 172/2019. El Tribunal Colegiado en Materia Administrativa resolvió no amparar al servidor público y establecer que el quejoso tenía asignada la facultad de vigilar y supervisar la correcta aplicación de los recursos federales. Determinó inoperantes sus conceptos de violación, entre ellos el que aludió “que, aunque la ASF cuenta con competencia para ejercer sus facultades en todo el país, ello no la exime de fundar su competencia territorial”.

Finalmente, y como consecuencia de lo anterior, se emitió la tesis I.2o.A.24 A (10a.) con registro digital 2021155, para establecer que...

...la ASF cumple con el requisito de fundamentación de su competencia territorial, al invocar los preceptos constitucionales que sustentan sus facultades para fiscalizar y promover las responsabilidades que procedan, sin que deba exigirse que delimite su ámbito de actuación a alguna ubicación geográfica específica. (Tesis: I.2o.A.24 A (10a.), 2019)

De los artículos 74, fracción VI, segundo párrafo y 79, quinto párrafo, fracción IV, de la CPEUM, se advierte que la ASF “está facultada para revisar la cuenta pública, derivado

de lo cual puede promover las responsabilidades que procedan a los servidores públicos de los Estados, Municipios, de la Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales, así como a los particulares” (CPEUM, 2024).

Por lo anterior, se determinó que el alcance de la competencia de la ASF está consignado a nivel constitucional y contempla a todo ente o persona que ejerza recursos federales, independientemente del lugar en que radiquen, dentro o fuera del territorio nacional o incluso si los recursos federales son ejercidos en el extranjero; situación que puede surgir cuando se trata de prestadores de servicios internacionales o servidores públicos ejercen comisiones en otros países.

Auditar al INFONAVIT

Con relación al Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (PAAF) correspondiente al ejercicio 2018, y mediante la revisión de un amparo indirecto, surgió el cuestionamiento sobre la regularidad constitucional de los numerales 297 y 298 de dicho PAAF 2018, presentado por la ASF, ante la ausencia de dos auditorías al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) señalando *que básicamente no recibe recursos públicos sino privados*; además de ser un organismo constitucional autónomo y que no forma parte de la Administración Pública Federal (ASF, PAAF, 2018).

En 2 de septiembre de 2020, la Segunda Sala de la SCJN resolvió el amparo en revisión 137/2020 determinando, a través de la tesis 2a. XLVII/2020 (10a.)⁴ con registro digital 2022404, que la ASF puede fiscalizar al INFONAVIT, en atención a: i) su naturaleza jurídica, como organismo descentralizado no sectorizado; ii) a su finalidad, consistente en establecer un sistema de financiamiento para que los trabajadores adquieran una vivienda digna, por lo que su actividad es de utilidad social, y; iii) por su patrimonio, ya que las aportaciones patronales son contribuciones federales en materia de previsión social y como organismo

⁴ Tesis 2a. XLVII/2020 (10a.) Registro digital: 2022404. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT). Atendiendo a su naturaleza jurídica, así como a la de los recursos que administra, sí puede ser auditado o fiscalizado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

fiscal autónomo, debe observar las mismas limitaciones que corresponden a la potestad tributaria, como el destino al gasto público (Tesis 2a. XLVII/2020 (10a.), 2020).

En este aspecto, se resalta que el INFONAVIT cuenta con su propio patrimonio y que es independiente de los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, ya que puede disponer del máximo 0.55% de los recursos totales que maneja para constituir anualmente un presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia, en términos de su ley; y en cuanto al control interno, su ley no excluye la existencia de auditorías de un ente externo, como la ASF.

Por lo anterior, la ASF es la encargada de fiscalizar los recursos de la hacienda pública federal, el correcto manejo del ingreso y del gasto público, por lo que la fiscalización no abarca solo aspectos relacionados con la cuenta pública, sino todos aquellos rubros en que se destinen o ejerzan ese tipo de recursos e incluso, comprende el patrimonio de los entes públicos federales.

De esta forma, las aportaciones de seguridad social no quedan ajenas a la fiscalización de la ASF. Se determinó que el INFONAVIT debe responder y cumplir con que se integren debidamente a las subcuentas para que la Federación tenga conocimiento que lo recaudado llegó finalmente a las cuentas de los trabajadores, lo cual no solo beneficia al trabajador y sus familias, sino que además garantiza el interés social y el orden público.

Por lo tanto, mientras el INFONAVIT administre dichas subcuentas de vivienda, la ASF sí tiene facultades para fiscalizar que se cumplan los programas federales así como el correcto ejercicio de su patrimonio además de verificar que el numerario que percibe por las aportaciones de seguridad social se vean reflejados en los depósitos en las subcuentas de vivienda correspondientes.

Publicitar los Informes Individuales de la ASF

En 2021 fueron publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación*, de la SCJN, dos tesis con registros digitales 2025827⁵ y 2025826,⁶ respectivamente, sobre la publicidad de los informes individuales de la ASF. En dichas tesis se señala que, por una parte, los artículos 5 y 56, último párrafo, de la LFRCF...

[...] establecen que los informes individuales que formula la Auditoría Superior de la Federación son públicos, sin prever alguna medida para omitir los nombres de las empresas que contratan con el Estado, no vulneran el derecho al honor, reputación y prestigio. (Tesis: 1a. XLIX/2021 (10a.), 2021)

Lo que se complementa con la siguiente tesis, que señala que “la denominación social de las personas morales que contratan con el estado no gozan de una expectativa de privacidad en virtud de la presunción constitucional de relevancia pública que asiste a todo tipo de información relacionada con recursos públicos” (Tesis: 1a. XLVIII/2021 (10a.), 2021).

Ambas tesis puntualizan que “las empresas que contratan con el estado no gozan de una expectativa de privacidad respecto de la publicidad de su denominación social en los distintos procedimientos de fiscalización” (Tesis: 1a. XLVIII/2021 (10a.), 2021).

La relevancia pública de esta información es dada por el carácter de los recursos que se emplean, por lo que es necesario conocer, de manera oportuna, tanto a las personas involucradas como la forma en que se emplean los recursos públicos, así como la planeación, ejecución, evaluación y control del gasto público. En ese sentido, al momento de transparentar la rendición de cuentas, la ASF está cumpliendo con su mandato constitucional y también debe salvaguardar los derechos de las personas que de una u otro

⁵ Tesis: 1a. XLIX/2021 (10a.) Registro digital: 2025827. Publicidad de los informes individuales de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Los artículos 5 y 56, último párrafo, de la ley de fiscalización y rendición de cuentas de la federación, al no prever algún tipo de medida para testar los nombres de las empresas mencionadas en los informes individuales que se publican, no contravienen el derecho al honor, reputación y prestigio.

⁶ Tesis: 1a. XLVIII/2021 (10a.) Registro digital: 2025826. Publicidad de los informes individuales de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). La denominación social de las personas morales que contratan con el estado no goza de una expectativa de privacidad en virtud de la presunción constitucional de relevancia pública que asiste a todo tipo de información relacionada con recursos públicos.

forma se encuentran relacionadas con el manejo de recursos públicos, con objeto de no trastocar su esfera jurídica.

Es en este contexto, que cobra especial importancia el principio de presunción de inocencia y el derecho a la privacidad de las personas físicas o morales que tengan el carácter de terceros en las auditorías practicadas, ya que las mismas se dirigen a las entidades fiscalizadas, siguiendo las formalidades de Ley.

Si bien es cierto que la información contenida en los informes individuales que emite la ASF, con excepción de la que se encuentre temporalmente reservada o forme parte de un proceso de investigación, tiene un carácter público, también debe observarse el principio de presunción de inocencia, cuyo propósito es fungir como límite ante la potestad represiva del Estado, de manera que también se constituye como una garantía procesal a favor del imputado dentro de los enjuiciamientos o procedimientos del orden administrativo.

De esta forma, los informes de auditoría están relacionados con la verificación sobre el cumplimiento de las obligaciones en el manejo de los recursos públicos y orientados a situaciones de tiempo, modo y lugar, con el propósito de identificar irregularidades, de las que posteriormente pueden dar inicio distintas acciones, de conformidad con el artículo 67 de la LFRCF que se refiere a la Determinación de Daños y Perjuicios contra la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos (LFRCF, 2021, art. 67).

Con respecto al derecho a la privacidad, al honor o a la reputación, es importante precisar que este derecho implica que el Estado no puede difundir toda la información que posea, sino solamente aquella que sea de interés público y que, por su naturaleza, justifique publicar de oficio y/o existan los elementos de prueba fehacientes y suficientes sobre el incumplimiento de obligaciones y no por la presunción en los hechos revisados, especialmente porque a través de las acciones posteriores –responsabilidad administrativas, sanción económica, denuncia de hechos, juicio político– que pueden iniciarse, se llevará a cabo la valoración de la irregularidad de que se trate.

Es evidente que los informes de auditoría contienen los resultados obtenidos por acciones de fiscalización superior; y sus resultados e informes son de trascendencia para la sociedad porque están relacionados con la correcta utilización de los recursos públicos; sin embargo, la información habrá de referirse a los hechos detectados en las entidades fiscalizadas, sin efectuar señalamientos sobre alguna persona física o moral privada y atendiendo siempre a los principios antes mencionados. Los hechos detectados, si fuera

el caso, así como los procedimientos vinculados al mal uso de recursos públicos, seguirán su curso a través de las instancias y procedimientos a que haya lugar.

En este sentido, cumplir con el mandato del artículo 79 constitucional sobre emitir los informes de resultados de las auditorías instruidas por la ASF, en los que se determina si los recursos se ejercieron conforme a la norma y legislación aplicable, lleva implícito respetar los derechos y prerrogativas constitucionales de las personas involucradas en ellos.

En virtud de lo anterior, solo se llevará a cabo la publicación de los nombres de las personas físicas o morales cuando, derivado de los trabajos de auditoría, quede acreditado fehacientemente y mediante evidencias suficientes y relevantes que dichas personas, efectivamente incumplieron sus obligaciones; esto significa que no deben efectuarse afirmaciones que contengan consideraciones subjetivas o se deriven de indicios o elementos no acreditados fehacientemente.

ASF como parte ofendida en el Sistema Penal Acusatorio

De acuerdo con los artículos 74, fracción VI, segundo párrafo y el 79 constitucionales, la Auditoría Superior de la Federación es el órgano encargado de salvaguardar el erario público con independencia de cuál sea el ente al que materialmente pertenezcan los recursos. Es por esto que la ASF, como ente fiscalizador, se encuentra legitimado para comparecer como parte ofendida cuando exista una conducta delictiva que dañe o ponga en peligro la Hacienda Pública. La parte ofendida se entiende como “la persona física o moral titular del bien jurídico lesionado o puesto en peligro por la acción u omisión prevista en la ley penal como delito” (CNPP, 2025, p. 29) de acuerdo con el artículo 108 del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP, 2025).

Entonces, la ASF es la representante de la Hacienda Pública Federal y es esta atribución donde radica su legitimación para comparecer como parte ofendida cuando exista una conducta delictiva que pueda conculcar, dañar o poner en riesgo, el patrimonio federal. Lo anterior se robustece con lo previsto en el artículo 67, fracción III, de la LFRCF al establecer que...

si de la fiscalización que realice la ASF se detectaran irregularidades que permitan presumir la existencia de responsabilidades a cargo de servidores públicos o

particulares, la ASF procederá a (sic) presentar las denuncias y querellas penales que correspondan, ante la Fiscalía Especializada, por los probables delitos que se detecten derivado de sus auditorías. (LFRCF, 2021)

De igual manera, la fracción IV del citado artículo 67 de la LFRCF establece que la ASF procederá a:

coadyuvar con la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción (FEMCC) en los procesos penales correspondientes, tanto en la etapa de investigación, como en la judicial. En estos casos, la FEMCC recabará previamente la opinión de la ASF, respecto de las resoluciones que dicte sobre el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal. (LFRCF, 2021, art. 67, fr. IV)

Aunado a lo anterior, el artículo 109 de la CPEUM, penúltimo párrafo, reconoce claramente la facultad de la ASF de recurrir las determinaciones de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción, como derecho fundamental de las partes ofendidas en los procedimientos penales, de conformidad con lo previsto en el artículo 20, Apartado C, fracción II que enlista...

el derecho de coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley. (CPEUM, 2024, art. 20-C, fr. II)

De este análisis normativo se identifica el conjunto de derechos y obligaciones procesales a favor de la ASF por los que totalmente se le asigna el derecho a coadyuvar en las etapas procesales penales de investigación y judicial.

En específico, es la Dirección General Jurídica de la ASF, el área encargada de presentar y dar seguimiento a las denuncias de hechos correspondientes, constituyéndose como parte ofendida en el proceso penal.

Es importante señalar que la participación de la ASF está en constante evolución porque su actuación dentro de los procesos penales viene *in crescendo* desde hace décadas,

como resultado, en gran medida, de los avances legislativos en el otorgamiento de facultades a favor de las partes procesales.

Para la ASF no es suficiente detectar las conductas irregulares que pudieran constituir delitos, sino que es necesario ejercer un efectivo seguimiento durante todo el proceso penal.

Como parte fundamental del SNA, la ASF es una institución clave para los procesos penales y la impartición de justicia en los hechos constitutivos de delitos en materia de corrupción, ya que sus atribuciones, otorgadas por el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, le permiten investigar y coadyuvar con la FEMCC, aportando toda la información y documentación recabada de las auditorías practicadas así como los testimonios de los hallazgos obtenidos por los auditores, elementos fundamentales que contribuyen a esclarecer los hechos y coadyuvan a que la FEMCC pueda determinar si procede ejercer acción penal en contra de los presuntos responsables.

Legitimación de la ASF como parte ofendida en las Participaciones Federales

El Ramo 28, denominado: Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, derivado de la facultad concurrente, corresponde a la prerrogativa con que cuentan las legislaturas de los Estados y del Congreso de la Unión para legislar respecto a una misma materia.

Con el propósito de establecer una equidad en el sistema tributario y evitar la superposición de gravámenes federales, la Federación, a través de la SHCP, celebra los convenios con las entidades al amparo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que tiene como objetivo coordinar el Sistema Fiscal de la Federación con los gobiernos subnacionales, tal como lo establece el artículo primero de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF, 2018). Se reconoce como principio fundamental, la necesidad de que ninguna fuente de riqueza esté gravada por dos o más impuestos o derechos, para evitar una doble tributación y vulnerar el principio de equidad tributaria previsto por el artículo 31, fracción IV, constitucional (CPEUM, 2024, art. 31, fr. IV).

Es importante resaltar que, si bien las Participaciones Federales no están etiquetadas, es decir, que no tienen un destino específico en el gasto de los gobiernos locales, al provenir de ingresos federales, no pierden su carácter federal. Si bien las entidades federativas y los municipios cuentan con la facultad para disponer de ellos, son recursos

económicos determinados por la Federación y estos deben regirse atendiendo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez contenidos en el artículo 154 de la Constitución (CPEUM, 2024, art. 154) y por lo tanto, la ASF está legitimada para actuar en calidad de parte ofendida cuando exista una conducta delictiva que dañe o ponga en peligro la Hacienda Pública.

Con la reforma al artículo 79, fracción I, párrafo segundo, de la CPEUM en 2015, se otorgó exclusivamente a la ASF “la facultad para fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México” (CPEUM, 2024) también le atribuye la fiscalización de las participaciones federales, los empréstitos con garantía de la Federación, la deuda pública y la disciplina financiera. El propósito de esta reforma impulsada por el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales fue que sea solamente la ASF quien tenga la atribución para fiscalizar los recursos de origen federal que ejercen las entidades federativas, los municipios y alcaldías de la Ciudad de México, así como las participaciones federales; y esta facultad quedó igualmente asentada en el Título Tercero: De la fiscalización de recursos federales administrados o ejercidos por órdenes de gobierno locales y por particulares, así como de las participaciones federales de la LFRCF (2021).

El decreto de reforma de 2015 arriba señalado, también modificó el artículo 116, fracción II, párrafo sexto de la Constitución para establecer que las Entidades Fiscalizadoras Locales (EFL) fiscalizarán las acciones de Estados y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública. Estas EFL solo fiscalizarán los recursos que sus facultades les permitan; por lo tanto, y resumiendo lo anterior, al ser la ASF la autoridad facultada para fiscalizar los recursos de origen federal que ejercen las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, así como las participaciones federales, se infiere que los fondos a fiscalizar por dichas entidades solo son los que involucren recursos estatales y municipales.

Adicionalmente, el decreto por el que se expidió la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) en 2016, también reformó el artículo 49, fracción III de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF, 2018) y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG, 2018, art. 70).

Con estas reformas, el legislador se aseguró que la fiscalización de los recursos de origen federal que ejercen las entidades federativas, los municipios y alcaldías de la

Ciudad de México, la realice la ASF, al suprimir las facultades que anteriormente tenían las EFL para:

- Fiscalizar las aportaciones del Ramo General 55, al establecer en el artículo 49, fracción III, de la LCF que la fiscalización sobre el ejercicio de los recursos de los Fondos corresponde a la ASF (LCF, 2018, art. 49, fr. III).
- Fiscalizar los recursos federales que ejercen las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, al establecer en el artículo 70, fracción V, de la LGCG (LGCG, 2018, art. 70, fr. V) la obligación de los gobiernos de las entidades federativas para coadyuvar con la fiscalización de los recursos de origen federal, conforme a lo establecido en la LFRCF y determinar que la ASF sea quien verifique que los recursos federales que reciban las entidades federativas, los municipios y alcaldías de la Ciudad de México se realice conforme a la normatividad aplicable.

En este sentido, los fondos federales deberán quedar registrados como ingresos de las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México en sus Cuentas Públicas, destacando que las EFL no están facultadas para su control ni fiscalización, de acuerdo con la reforma al artículo especial que suprimió la atribución que las EFL tenían para revisar las aportaciones federales del Ramo General 55 ni de llevar el control a que se refiere la LCF.

Conclusiones

Los criterios y determinaciones antes descritas son muestra fehaciente del compromiso que tiene la ASF con el cumplimiento del mandato ético y constitucional referente a la fiscalización de recursos públicos.

La coadyuvancia activa y técnica que tiene la ASF con otras autoridades, ha contribuido a la consolidación del órgano de fiscalización superior como líder en los procesos de combate a la corrupción.

Para cumplir con las atribuciones de la ASF se mantiene una formación y actualización permanente. Asimismo, se genera un continuo análisis normativo para resolver de manera eficaz y expedita los problemas jurídicos que llegue a enfrentar la ASF.

Los retos sobre las atribuciones de la ASF siguen siendo muchos, pero a través de la participación en los procedimientos jurídicos se han obtenido determinaciones que contribuyen al cumplimiento de metas institucionales enfocadas al combate a la corrupción, salvaguarda y recuperación de recursos públicos federales.

Entre las conquistas más importantes destacan que la ASF sea considerada parte ofendida en los diversos litigios penales, la obtención de sentencias condenatorias, la generación de criterios que fortalecen la función de la ASF, la reparación del daño y la recuperación de recursos públicos, todo gracias a la coadyuvancia con otras autoridades.

Por todo lo anterior, la ASF es considerada un órgano trascendente en la vida pública, política y social de México que salvaguarda la Hacienda Pública Federal y con ello contribuye a la materialización de los derechos humanos y preservación del Estado Constitucional de Derecho.

Referencias

- Auditoría Superior de la Federación. (2018). Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018, PAAF-2018. https://www.asf.gob.mx/uploads/5577_Programa_Anuual_de_Auditorias/PAAF_Por_Objeto_Fiscalizado_14-01-20.pdf
- Código Nacional de Procedimientos Penales. (2025). Última reforma publicada DOF 25-04-2025. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. (2024). Última reforma publicada DOF 22-05-2024. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Juárez M., Golfito H. (2010). Notas sobre la responsabilidad patrimonial del Estado. En César Nava Escudero, Óscar Nava Escudero (coords.) *Estudios jurídicos en Homenaje a Alfonso Nava Negrete* (tomo III). Porrúa-UNAM.
- Ley de Coordinación Fiscal [LCF]. (2018). Última reforma publicada DOF 30-01-2018. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf

- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación [LFRCF]. (2021). Última reforma publicada DOF 20-05-2021. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF_200521.pdf
- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado [LFRPE] (2021). Última reforma publicada DOF 20-05-2021. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRPE_200521.pdf
- Ley General de Contabilidad Gubernamental [LGCG]. (2018). Última reforma publicada DOF 30-01-2018. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf
- Lucero E., M. (2011). *La causalidad en la Responsabilidad Patrimonial del Estado. Obra conmemorativa del 75 aniversario de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal, México, 2011*, Tomo III. Tesis: X.2o1 A. (1997)
- Presidencia de la República. (27 de mayo de 2015). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. DOF. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394005&fecha=27/05/2015#gsc.tab=0
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. (1997). Registro digital: 198889. Tomo V, página 681. Tribunal Superior Agrario. Su representación en el amparo. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/198889>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2007). Controversia Constitucional 42/2004 promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en contra del Estado de Oaxaca. Publicada: 25 de mayo de 2007. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/. /81contro-v_25may07.doc
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2006). Controversia Constitucional 84/2004 Auditoría 245, denominada Fideicomiso Aduanas número 954-8. Suprema Corte de Justicia de La Nación. Tribunal de Justicia. Publicada: 14 agosto 2006. https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/CjRw5ngB_UqKst8oNKTI/%22Despacho%20aduanero%22
- Tesis: 1a./J. 58/2006 (2006). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Registro digital 174069. Publicada en agosto de 2006. Legitimación ad procesum del denunciante facultado para exigir la reparación del daño o la responsabilidad civil, como consecuencia de acciones u omisiones que sanciona la ley penal. Cuenta con interés jurídico para promover el juicio de amparo en contra de la determinación que confirme el no ejercicio de la acción penal o su desistimiento, emitida por el ministerio público. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/174069>

- Tesis: P./J. 125/2006. (2006). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Registro digital: 175918. Publicada en noviembre de 2006. Tomo XXIV, página 881. Ingresos previstos en la partida “DTA”. La Auditoría Superior de la Federación tiene facultades para verificar que los cálculos, operaciones, métodos y disposiciones legales utilizados para separar los recursos públicos de los privados sean correctos. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/175918>
- Tesis: PC.I.P. J/15 P (10a.) (2015). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Registro digital: 2010165. Publicado en octubre de 2015, Libro 25, Tomo III, página 2518. Auditoría Superior de la Federación. Tiene interés jurídico para promover Juicio de Amparo Indirecto contra el acuerdo que autoriza en definitiva el no ejercicio de la acción penal, cuando actúa como denunciante en una averiguación previa con motivo del ejercicio de sus facultades constitucionales de fiscalización. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2010165>
- Tesis: I.2o.A.24 A (10a.) (2019). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Registro digital: 2021155. Publicado en noviembre 2019, Libro 72, Tomo III, página 2187. Auditoría Superior de la Federación. Para cumplir el requisito de fundamentación de su competencia territorial, basta que invoque los preceptos constitucionales que sustentan sus facultades para fiscalizar y promover las responsabilidades que procedan, sin que deba exigirse que delimite su ámbito de actuación a alguna ubicación geográfica específica. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2021155>
- Tesis 2a. LXXVI/2019 (10a.) (2019). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Registro digital: 2021196. Publicado en diciembre 2019. Libro 73, Tomo I, página 565. Auditoría Superior de la Federación. Tiene facultades para requerir información de cualquier persona física o moral a fin de investigar el uso de los recursos públicos. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2021196>
- Tesis: 2a. LXXVI/2019 (10a.) (2019). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Registro digital: 2021196. Publicado en diciembre de 2019. Libro 73, Tomo I, página 565. Auditoría Superior de la Federación. Tiene facultades para requerir información de cualquier persona física o moral a fin de investigar el uso de los recursos públicos. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2021196>
- Tesis: 2a. XLVII/2020 (10a.) (2020). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Registro digital: 2022404. Publicado en noviembre de 2020. Libro 80, Tomo II, página 1157. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) Atendiendo a su naturaleza jurídica, así como a la de los recursos que administra, sí puede ser auditado

o fiscalizado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2022404>

Tesis: 1a. XLVIII/2021 (10a.) (2021). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Registro digital: 2025826. Publicado en noviembre de 2021. Libro 7, Tomo II, página 1605. Publicidad de los informes individuales de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). La denominación social de las personas morales que contratan con el estado no goza de una expectativa de privacidad en virtud de la presunción constitucional de relevancia pública que asiste a todo tipo de información relacionada con recursos públicos. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2025826>

Tesis: 1a. XLIX/2021 (10a.) (2021). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Registro digital: 2025827. Publicado en noviembre de 2021. Libro 7, Tomo II, página 1604. Publicidad de los informes individuales de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Los artículos 5 y 36, último párrafo, de la ley de fiscalización y rendición de cuentas de la federación, al no prever algún tipo de medida para testar los nombres de las empresas mencionadas en los informes individuales que se publican, no contravienen el derecho al honor, reputación y prestigio. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2025827>

Tesis: I.4o.A.19 A (11a.) (2022). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Registro digital: 2025015. Publicado en julio de 2022. Libro 15, Tomo V, página 4685. Responsabilidades de los servidores públicos. Al ser sus modalidades autónomas en cuanto a objetivos, se tramitan en diferentes vías, por órganos diversos y con distintas sanciones, sin que ello implique violación al principio non bis in idem. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2025015>

Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación. (2018). Última reforma publicada DOF 15-07-2018. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/transp/pdf/RegInt_ASF_150718.pdf

VIII. Auditoría
digital, nuevo
horizonte de la
fiscalización

Auditoría digital como nuevo horizonte de la fiscalización: potencialidades y límites

David Rogelio Colmenares Páramo

SUMARIO: Introducción • Fiscalización en la era digital • Digitalización como objetivo estratégico de la ASF • Auditoría digital: alcances del término • Retos de la implementación de los procesos de digitalización • Avances de la Auditoría Superior de la Federación en la digitalización de procesos de fiscalización • Buzón Digital ASF • Firma Electrónica Avanzada • Sistema de Control, Administración y Fiscalización de los Recursos del Gasto Federalizado, SiCAF • Consideraciones finales.

La revolución digital multiplica las posibilidades para incrementar la calidad de los gobiernos. La creciente integración de las tecnologías digitales en la gestión de las instituciones públicas, incluidos los órganos de auditoría gubernamental, constituye un desafío. Para la Auditoría Superior de la Federación la incorporación de este tipo de herramientas se ha centrado en la digitalización paulatina de diversos procesos de auditoría, a través de tres proyectos principales: el Buzón Digital ASF, el Sistema de Control, Administración y Fiscalización de los Recursos del Gasto Federalizado y la Firma Electrónica Avanzada.

Introducción

Una de las principales tendencias a nivel mundial en el campo de la administración pública es la creciente utilización de las tecnologías de la información y la comunicación. Los objetivos de la adopción de modelos de gestión pública por medios digitales o del llamado gobierno electrónico, incluyen simplificación y reducción de tiempo en la ejecución de trámites, disminución de costos directos o indirectos, fortalecimiento de las políticas de archivo y acceso a la información, entre otros.

La fiscalización superior no se sustrae a esta lógica. Como todo proceso administrativo, es necesario que se sujete a una evaluación continua a través de la incorporación de

nuevas tecnologías que permitan ampliar su alcance e impacto. En este sentido, para la Auditoría Superior de la Federación (ASF) la utilización de tecnología resulta insoslayable dada la generación masiva de información y la necesidad de rendir resultados de manera expedita, con el fin de coadyuvar con el mejoramiento de la gestión de las entidades públicas y promover un mejor aprovechamiento del presupuesto.

El presente documento aborda, en primer término, los desafíos que implica para la disciplina auditora la expansión de las tecnologías digitales en la administración pública. A continuación explica cómo se incorporó la digitalización en la planeación estratégica de la ASF, como un objetivo central para el cumplimiento de su mandato constitucional; después, el documento propone un análisis del término “auditoría digital”, y expone los retos para su implementación; posteriormente, describe los principales adelantos de la ASF y finalmente, se exponen algunas consideraciones a manera de conclusión.

Fiscalización en la era digital

La implementación de tecnología en los procesos administrativos ha tenido como resultado una mayor sofisticación y complejidad de la gestión gubernamental. La generación de información en medios digitales y su organización en bases masivas de datos, la compilación de datos biométricos o el uso de la georreferenciación, son algunos ejemplos de los cambios originados por la irrupción tecnológica.

Estos desarrollos son un reto cualitativamente distinto para las instituciones encargadas de la revisión de la gestión gubernamental, tanto desde la perspectiva del control interno como de la auditoría externa o fiscalización superior. La progresiva acumulación de información digital, como base para llevar a cabo las actividades de revisión, requiere de un cambio de paradigma en los procesos de recolección, validación, custodia y análisis de los datos que, según Caldana, Correa y Ponce (2007, p. 11) se debe hacer “en forma distinta a como se haría si la documentación se encontrara exclusivamente en papel”.

La fiscalización superior no está exenta de innovar en estas materias. El núcleo de la labor fiscalizadora consiste en la comprobación, a través de distintas metodologías de auditoría, que los entes cumplan con su mandato, ejerzan los recursos asignados de acuerdo con la normativa aplicable y que sus resultados sean acordes con lo programado.

Asimismo, la fiscalización superior debe generar información relevante para los legisladores y la ciudadanía. Coadyuvar, desde el ámbito de su competencia, a la mejora de la gestión pública, así como modificar las condiciones que favorezcan la comisión de actos de corrupción. Por ello, es preciso que las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) modernicen sus procesos e incorporen nuevas metodologías para estar en sintonía con el cambio tecnológico.

La introducción de tecnologías de la información no es algo nuevo en el campo de la fiscalización. Distintas instituciones a nivel mundial han avanzado en la automatización de algunos procesos, el uso de complejas bases de datos para la planeación de auditorías, así como la definición de protocolos de intercambio de información con otras instituciones.

Esta tendencia se constató en los trabajos del XXIII Congreso de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), realizado en 2019. En la Declaración de Moscú, la comunidad auditora internacional manifestó que las EFS podrían aspirar a hacer un mejor uso del análisis de datos en auditorías, incluyendo estrategias de adaptación, tales como la planificación de auditorías digitales, la creación de equipos experimentados en el campo del análisis de datos, así como la implementación de técnicas innovadoras en la práctica de la auditoría gubernamental (INTOSAI, 2019).

Asimismo, en ese documento se menciona la necesidad de convertir a los datos en un recurso para la promoción de la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública. La Declaración destaca las ventajas para las EFS de la recopilación de grandes volúmenes de datos sobre el desempeño de las entidades auditadas, el análisis de *Big Data* en la etapa preliminar de la ejecución de las revisiones, así como la cooperación internacional para el intercambio de prácticas exitosas. De esta manera, el uso de las tecnologías de la información permitirá un mayor alcance de la labor auditora, una mayor confiabilidad en sus resultados y, según Cordero (2018), el desarrollo de procesos más fácilmente auditables.

Aunado a lo anterior, otra de las ventajas que destaca con frecuencia la literatura sobre tecnología aplicada a la fiscalización es el incremento generalizado de la eficiencia en la ejecución de procesos sustantivos y complementarios de las EFS. Respecto al primer punto, es posible destacar la incorporación de programas informáticos para el desahogo de los requerimientos de información a los entes auditados, la organización de expedientes, la integración de informes de auditoría y el seguimiento de observaciones y acciones. Respecto al segundo aspecto, el énfasis es la simplificación de trámites, la eliminación de

trabas burocráticas, la obtención expedita de información, la agilidad en el procesamiento de datos y la difusión de resultados, principalmente.

Sin embargo, es importante mencionar que la fiscalización superior está condicionada por diversos factores. Pese al entusiasmo suscitado en un inicio por el análisis de *Big Data*, es importante mencionar que, si los datos no están sistematizados, actualizados y ordenados de manera coherente, es decir, si no contienen información estructurada, su utilidad disminuye significativamente. Además, el potencial de utilización de este tipo de herramientas depende del tipo de auditoría a practicar: desempeño o cumplimiento financiero (Otia y Bracci, 2022).

Por otra parte, cabe señalar que la pandemia de covid-19 obligó a las EFS a apresurar la implementación de nuevas tecnologías, dadas las restricciones a la movilidad e interacción sociales que los gobiernos impusieron. En particular, las EFS tuvieron que explorar opciones para cumplir con sus actividades *in situ* como la visita a instalaciones, validaciones de inventarios, verificación de calidad de obras y, en términos generales, el desahogo de diligencias administrativas presenciales.

A lo anterior, se suman la actualización de los marcos normativos respecto a la autorización y validez de la conducción de procedimientos de fiscalización por medios electrónicos, por ejemplo, en la formalización de las actas de inicio de los trabajos o el requerimiento de documentación digitalizada. En contraste, para algunas EFS la pandemia profundizó el efecto negativo de la carencia de capacitación especializada en técnicas y procesos de auditoría asistida por computadora e, inclusive, sobre actividades accesorias como digitalización de archivos o comunicaciones vía remota.

Digitalización como objetivo estratégico de la ASF

La disciplina fiscalizadora requiere de una constante actualización, a través de la incorporación de metodologías de análisis de fenómenos administrativos complejos. En este contexto, distintas EFS han establecido en sus respectivos planes estratégicos, la necesidad de modernizar sus procedimientos mediante el uso de recursos informáticos aplicados a la fiscalización. En el caso de la ASF, estos objetivos quedaron plasmados en el Plan Estratégico 2018-2026.

Este Plan contempla el desarrollo de tecnologías y marcos metodológicos como un elemento que permita a la institución optimizar la ejecución de las auditorías, incrementar la eficiencia, disminuir plazos de análisis y respuesta, fortalecer sus capacidades y potencializar sus resultados. Asimismo, la ASF considera necesario mantenerse a la vanguardia en la implementación y uso de metodologías e instrumentos basados en medios digitales, a partir de la coordinación de todas las áreas que intervienen en la fiscalización (ASF, 2018).

Con ello, es posible observar que para la ASF la introducción de tecnologías de la información y comunicaciones aplicadas a la fiscalización no fue una respuesta a los desafíos impuestos por la emergencia sanitaria de 2019-2020, sino que antecedió esta coyuntura. Además, cabe mencionar que el desarrollo de este tipo de herramientas requiere tiempo para llevar a cabo pruebas, capacitar a los usuarios y, principalmente, para adecuar las normas que legitimen que estos medios sustituyen los procedimientos basados en papel.

Por otra parte, como se explicó previamente, es claro que los efectos de la pandemia fueron un punto de inflexión para la instauración de dichas innovaciones. La fiscalización fue considerada por muchos gobiernos como una función estratégica de la administración pública, debido a la imposibilidad de conducir con normalidad los procesos de licitación y adquisiciones públicas, así como por la demanda social de transparencia, eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos en esa coyuntura. En este contexto, los avances concretados por la ASF antes de la irrupción de la pandemia permitieron que la institución enfrentara, de manera ágil y oportuna, los desafíos impuestos por las medidas de distanciamiento social y la interrupción de las actividades gubernamentales cotidianas.

Auditoría digital: alcances del término

Es preciso acotar que el mero uso de recursos tecnológicos no debe entenderse como la implementación de “auditorías digitales”. En la literatura especializada es posible encontrar análisis sobre temas como auditoría remota, auditoría virtual y auditoría digital; en muchos casos, estos términos se utilizan indistintamente, lo cual resulta una imprecisión.

Las auditorías virtuales o remotas aluden a la adopción de *software* de comunicación a distancia que permita la interlocución entre los auditores y el personal de las instancias sujetas a fiscalización. Estos modelos están basados en la utilización de tecnologías

de comunicación para facilitar, por ejemplo, el desahogo de confrontas o reuniones de aclaración.

En la actualidad existe una amplia oferta de plataformas de teleconferencias y videollamadas, las cuales, durante la emergencia sanitaria, se convirtieron en un insumo básico para el funcionamiento de los órganos de fiscalización, tanto en lo que se refiere a la comunicación con los entes auditados, como para el desarrollo de tareas cotidianas. Muchas EFS han avanzado en la incorporación de estas herramientas y, de acuerdo con las peculiaridades de sus marcos normativos, en algunos casos se ha posibilitado la celebración de reuniones virtuales para avanzar en algún proceso de auditoría. Es importante notar que, cuando se usan los términos de auditoría remota o virtual, en realidad se hace alusión solo a un subproceso mínimo de la fiscalización, que es lo referente a la comunicación con los entes auditados.

En cambio, el término de auditoría digital abarca la totalidad de las etapas de la fiscalización. Bajo este esquema, la planeación, recopilación de información, ejecución de auditorías, presentación de resultados e incluso, el seguimiento de observaciones, se ejecutan, al menos en algún grado, a partir de medios digitales y sistemas especializados.

La digitalización, por lo general, se vincula de manera automática con la eliminación del uso del papel. Si bien esta afirmación es cierta, las metas que persiguen los procesos de digitalización van más allá de ese efecto. La digitalización parte de una reingeniería de procesos para valorar cuáles actividades son susceptibles de migrar a un formato digital, a partir de la búsqueda de soluciones para simplificar y agilizar tareas, lo que repercute lógicamente en un incremento de la calidad y la eficiencia en los resultados de la fiscalización.

Asimismo, no hay que perder de vista que un elemento clave de la fiscalización digital se refiere a la instrumentación de técnicas de análisis de datos. La etapa crucial de la ejecución de auditorías se refiere al examen de la información disponible y por ello, las aplicaciones tecnológicas más avanzadas se concentran en esta fase. De hecho, este tema en sí mismo constituye una disciplina en desarrollo, que ha dado lugar a un cuerpo de literatura especializado en instrumentos de análisis de datos, tales como los algoritmos predictivos y de autoaprendizaje, el análisis de *Big Data* e inclusive, los sistemas basados en inteligencia artificial.

A este respecto, la automatización de procesos podrá hacer más rápidas las tareas repetitivas y obtener resultados con un mayor grado de confiabilidad, mientras que la inteligencia artificial y el aprendizaje automático (*machine learning*) que se vale del uso

de algoritmos para imitar el proceso analítico de un auditor humano, presentan un gran potencial para determinar el futuro de la profesión fiscalizadora, pero requerirán del juicio del fiscalizador para apalancar su utilidad y potencializar sus resultados (Al-Amimi, 2020).

Este punto es importante porque no hay que confundir la digitalización con la mera eliminación del uso del papel. De hecho, al tratarse de actos de autoridad, como lo es la fiscalización, quizá nunca sea factible alcanzar una digitalización total, dado que es posible que la acreditación legal de ciertas acciones siga dependiendo de medios físicos. La fiscalización digital no debe concebirse como un todo o nada, sino como la identificación de procesos clave en las distintas etapas del ciclo auditor, cuya transformación digital se traduzca en mayores niveles de eficiencia y calidad.

Por otra parte, debe considerarse que un componente crucial de la fiscalización es la experiencia de los auditores en el análisis de la información disponible. La determinación de una estrategia de auditoría, los criterios de selección, la definición del tipo de enfoque más idóneo para la conducción de la revisión e inclusive, la formulación de conclusiones y la toma de decisiones, difícilmente podrían ser atendidos a través de medios exclusivamente tecnológicos (Plastino *et al.*, 2022).

Es preciso evitar caer en el error de buscar aplicaciones para el análisis de datos sin que exista detrás una estrategia de digitalización de mayor alcance que cubra, paulatinamente, las actividades críticas de todo el proceso auditor. Según Otia & Bracci (2022) a diferencia de lo que sucede en los procesos de auditoría del sector privado, la revolución digital no está motivada por el interés económico del ente auditado en términos de incrementar su eficiencia y márgenes de ganancia, sino que, en el caso de la auditoría gubernamental, son las propias EFS las que deben impulsar estos desarrollos. Por ello, no tendría utilidad la instrumentación de sistemas sofisticados de análisis de datos si la mayor parte de la información aportada por los entes auditados es almacenada en cajas de archivo.

Por lo tanto, toda política de digitalización debe partir de un enfoque incremental y progresivo, que depende de varios proyectos concatenados, así como de la definición de objetivos realistas en un horizonte amplio de tiempo, para posteriormente seleccionar las tecnologías adecuadas. Como se explicó previamente, en el caso de la digitalización aplicada a la fiscalización, algunos de los objetivos que comúnmente se persiguen son el fomento al trabajo remoto, la automatización de procesos, el acceso a la información en tiempo real así como la realización de distintos análisis, incluyendo algunos de tipo predictivo.

Retos de la implementación de los procesos de digitalización

Como ya se mencionó, la ASF busca promover la simplificación de las tareas de fiscalización a través del desarrollo de alternativas digitales. Uno de los efectos de estas iniciativas es que los entes auditados cuenten, de manera expedita, con una imagen objetiva y fidedigna de su gestión, para que, en consecuencia, puedan implementar las acciones necesarias para mejorar su desempeño. Sin embargo, es importante reconocer la heterogeneidad que subsiste en cuanto al desarrollo administrativo y la disponibilidad de recursos financieros y humanos por parte de los entes auditados.

Estas diferencias son más marcadas en los ámbitos estatal y municipal. Por ello, uno de los objetivos que se ha fijado la ASF es incrementar, paulatinamente, el acceso a instrumentos que faciliten la rendición de cuentas de los entes auditados de estos órdenes de gobierno, en respuesta a las limitaciones originadas por su dispersión geográfica y la disparidad de sus capacidades técnicas.

Otro factor que debe ser tomado en cuenta en la implementación de cualquier innovación tecnológica es la capacitación de los usuarios. Es necesario considerar el tiempo requerido para que tanto los auditores como el personal de los entes auditados desarrollen las habilidades necesarias y confíen en la tecnología; tema importante si pensamos en la tradición administrativa mexicana de usar, preferencialmente, documentos físicos cuando se trata de procesos que pueden desembocar en consecuencias legales.

El dominio de áreas de conocimiento en materia de tecnología de la información, uso de interfaces, aseguramiento de la confidencialidad de la documentación, aplicación de la estadística, establecimiento de relaciones de causalidad o predicciones y la identificación de anomalías (Cordero, 2018) son elementos centrales para la implementación y el aprovechamiento de las tecnologías digitales.

En este contexto, si bien el desarrollo de herramientas de auditoría digital en la ASF constituye un objetivo estratégico, su uso obliga al ente auditor, de acuerdo con Caldana, Correa y Ponce (2007, p. 11) “a poseer las competencias necesarias para obtener evidencia en forma confiable y completa que respalde los hallazgos y conclusiones contenidos en el informe de auditoría”.

Avances de la Auditoría Superior de la Federación en la digitalización de procesos de fiscalización

La ASF ha consolidado varios proyectos de digitalización de procesos de auditoría, entre los que destacan tres: el Buzón Digital ASF, la Firma Electrónica Avanzada y el Sistema de Control, Administración y Fiscalización de los Recursos del Gasto Federalizado (SiCAF). Su implementación ha generado resultados positivos, en la medida en que han permitido avanzar en el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la institución, así como la incorporación de la figura de auditoría digital en el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior. A continuación, se describen, de manera resumida, las características de estos tres desarrollos.

Buzón Digital ASF

Está concebido como una herramienta de comunicación bidireccional entre la ASF y los entes auditados para el envío y certificación de información, lo que permite asegurar la certeza de su recepción con un sello de tiempo. Su implementación cabal requirió del apoyo del Poder Legislativo para llevar a cabo las reformas legales necesarias para facultar a la ASF a formalizar su uso en el marco de la fiscalización anual de la Cuenta Pública.

En términos generales, en la primera etapa del proyecto, de manera paralela a la conducción de auditorías convencionales se llevaron a cabo una serie de pruebas piloto con distintas entidades fiscalizadas, a manera de una oficialía de partes electrónica de uso opcional. Estas experiencias permitieron obtener retroalimentación sobre el funcionamiento del Buzón Digital y, en consecuencia, realizar los ajustes necesarios para consolidarlo, gradualmente, como el principal medio de comunicación e intercambio de información con los entes auditados.

Inicialmente, la principal ventaja de esta herramienta fue que posibilitó reducir el desplazamiento de equipos auditores y agilizó la entrega de información para la fiscalización. De esta manera, se simplificaron diversos procesos y evidentemente, se incrementó la eficiencia de la institución.

En el curso del segundo trimestre de 2020, se llevaron a cabo diversas modificaciones al diseño del Buzón Digital ASF y a su complemento denominado Transfer ASF,

que funciona como una oficialía de partes electrónica. El objetivo fue facilitar la comunicación y entrega de información necesaria para la conducción de las actividades de fiscalización, sin la necesidad de integrar expedientes físicos. Como es posible advertir, la conveniencia de este sistema fue patente cuando la emergencia sanitaria restringió el traslado del personal auditor y su contacto con los entes auditados.

Posteriormente, el 17 de julio de 2020, se formalizó su utilización mediante la publicación, en el *Diario Oficial de la Federación*, de las “Reglas para la utilización de la herramienta tecnológica denominada Buzón Digital de la Auditoría Superior de la Federación”, logrando con ello que tanto a la ASF como las entidades fiscalizadas, puedan enviar y recibir, de manera electrónica y certificada, información y/o documentación destinada a la debida atención de los requerimientos que se llevan a cabo durante el proceso de auditoría.

Sin embargo, el éxito de la implementación del Buzón Digital ASF dependía de la capacitación a los auditores y a los funcionarios de los entes auditados. Para julio de 2020, el personal de la institución fue capacitado, de manera virtual, en el uso del Buzón Digital ASF y posteriormente, comenzaron de manera formal los talleres en línea para los servidores públicos de las entidades fiscalizadas que accedieron a utilizar dicha herramienta para el desahogo de los requerimientos de información.

Estos talleres permitieron a los usuarios ingresar a un ambiente de pruebas para realizar ejercicios y familiarizarse con la herramienta. Asimismo, se estableció una ventana virtual, a través de videollamadas, para el acompañamiento a los usuarios en su primera carga y envío de información y, para reforzar sus conocimientos y generar seguridad en el uso de esta tecnología.

Para alcanzar esos objetivos, se elaboraron cuatro Manuales de Usuarios tanto para el personal de la ASF como para los funcionarios públicos de las entidades fiscalizadas; se realizaron veinte videos tutoriales sobre el uso del Buzón Digital ASF, y se instaló una Mesa de Ayuda para brindar asistencia a los usuarios ante cualquier incidente o dificultad en la utilización de la herramienta.

Por otra parte, es importante destacar que la utilización de herramientas tecnológicas en el proceso de fiscalización superior constituía un tema pendiente en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF). En este contexto, los diputados de la Comisión de Vigilancia de la ASF, conscientes de esta problemática, presentaron una iniciativa, avalada por todas las fuerzas políticas, cuyo contenido quedó aprobado por unanimidad seis meses después. El 11 de enero de 2021, se publicó en el

DOF el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la LFRCE. Al respecto, el artículo 17 bis, del referido ordenamiento, establece lo siguiente:

La Auditoría Superior de la Federación contará con un Buzón Digital, a través del cual, de manera enunciativa más no limitativa realizará la notificación de solicitudes de información preliminar, órdenes de auditoría, e informes individuales que contengan acciones, previsiones o recomendaciones, así como, en su caso, cualquier acto que se emita, los cuales constarán en documentos digitales. Por su parte, las entidades fiscalizadas presentarán solicitudes o darán atención a requerimientos de información de la Auditoría Superior de la Federación a través de documentos o archivos digitales certificados enviados a través del Buzón Digital o celebrarán los actos que se requieran dentro del proceso de fiscalización superior. (Secretaría de Gobernación, Presidencia de la República, 11 de enero de 2021)

En resumen, el Buzón Digital ASF tiene las siguientes funciones principales:

- a. Validación cuantitativa de la información enviada por los entes auditados
- b. Trámite de prórrogas
- c. Suscripción del acta de inicio de los trabajos de auditoría
- d. Desahogo de requerimientos de información
- e. Emisión de acuses electrónicos y
- f. Conformación de expedientes digitales

Asimismo, algunos de los beneficios del Buzón son la optimización del uso de los recursos materiales y humanos, la posibilidad de transitar de un esquema de revisión en papel a uno electrónico, y la certeza y certidumbre jurídicas gracias a la implementación de un proceso electrónico que cuenta con el debido sustento legal.

Firma Electrónica Avanzada

En primer lugar, es importante señalar que una firma electrónica es un certificado cifrado que se almacena en medios digitales, el cual se utiliza para la suscripción de

documentación con la misma validez que otorga una firma autógrafa. De acuerdo con Platino *et al.* (2022, p. 86), una firma digital es una herramienta tecnológica que asegura el origen y la integridad de un documento “a través de una secuencia única de letras y números [...] resultado de una operación criptográfica”. Este recurso sustituye a la firma autógrafa de quien emita la documentación, y produce los mismos efectos legales de la firma autógrafa, lo que la dota del mismo valor probatorio.

El proceso de desarrollo de la Firma Electrónica Avanzada de la ASF requirió, en una primera instancia, de la implementación y el uso de los certificados de la denominada “e. firma” emitida por el Servicio de Administración Tributaria a través de la celebración, en 2019, de un convenio de colaboración con esa dependencia; y con base en dicho convenio, fue posible que el Buzón Digital ASF incorporara el firmado electrónico de la documentación y su certificación electrónica. La Ley de Firma Electrónica Avanzada y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo son el fundamento legal para incorporar el uso de medios de comunicación y recursos electrónicos destinados a eficientar los procedimientos y actuaciones administrativas.

Asimismo, en esa etapa del proceso, fue posible incorporar al Buzón el mecanismo formal de Sellado Digital de Tiempo con la suscripción, en julio de 2020, del Convenio Específico de Colaboración para el Servicio de Sellado Digital de Tiempo, basado en el Convenio Marco de Coordinación celebrado entre la ASF y la Secretaría de Economía. El objetivo fue tener total certeza sobre el momento preciso en el que se recibe la documentación remitida por los entes auditados, lo cual constituye un elemento clave para garantizar la seguridad jurídica de los procesos de fiscalización.

El 17 de julio de 2020, se oficializó la utilización de este recurso a través de la publicación de las Reglas de uso de la herramienta tecnológica denominada Buzón Digital de la ASF. Esta normativa permitió a la institución y a las entidades fiscalizadas, enviar y recibir documentación de forma electrónica y certificada, para atender debidamente los requerimientos de fiscalización.

No obstante, la ASF consideró indispensable avanzar en la creación de una firma electrónica propia, en lugar de depender del apoyo de otras instancias. La independencia de la ASF en cuanto a la disposición de medios para facilitar los trámites por vía electrónica garantizaría tanto la adecuación de este instrumento a las particularidades del proceso de fiscalización como un mayor control respecto a su uso.

Cabe señalar que varias instituciones de gobierno han implementado firmas electrónicas generadas de manera autónoma, pero en algunas ocasiones, presentan vulnerabilidades de seguridad, lo que podría provocar que se utilicen de manera irregular. Por ello, la ASF se enfocó en desarrollar su propia firma electrónica que garantizara la autenticidad de los certificados electrónicos.

En febrero del 2023 se publicó el Acuerdo para la Implementación de la Firma Electrónica Avanzada, lo que permitió que la institución se constituyera en autoridad certificadora y quedara habilitada para generar, por medios electrónicos bajo su exclusivo control, los certificados digitales de identidad personal. La Firma Electrónica Avanzada de la ASF tiene los mismos efectos que las leyes otorgan a los documentos con firma autógrafa.

En junio de 2023, la ASF llevó a cabo la emisión del primer certificado digital creado y avalado por la institución. La Firma Electrónica Avanzada ya está a disposición de los entes auditados para que, mediante un sencillo formulario, obtengan su firma. El uso de este instrumento ha contribuido a ampliar la presencia de la ASF en la fiscalización de entidades federativas y municipios, entre otros efectos.

Con ello, la ASF consolida su visión sobre la importancia de modernizar su gestión, a través de soluciones que contribuyan a reducir costos y simplificar distintas etapas del proceso de fiscalización. Asimismo, la Firma Electrónica Avanzada de la institución servirá para los procesos híbridos de auditorías semidigitales.

El uso de esta firma no se circunscribe exclusivamente a las labores de fiscalización. La administración pública moderna está basada en la simplificación, la optimización y el ahorro en gastos burocráticos. En ese sentido, paulatinamente todo el personal de la ASF podrá emplear esta nueva modalidad de suscripción de documentos en el cumplimiento de trámites internos.

Sistema de Control, Administración y Fiscalización de los Recursos del Gasto Federalizado, SiCAF

En términos generales, persiste una brecha tecnológica entre los entes públicos federales y los locales en relación con el aprovechamiento de la tecnología en su gestión sustantiva. Ante este escenario, la ASF desarrolló una herramienta digital dirigida a estas instancias,

con el propósito de dotarlas de una plataforma para la gestión de sus contrataciones financiadas con los recursos del gasto federalizado, de acuerdo con los principios que dicta la normatividad vigente, las reglas de armonización contable y la regulación de los fondos que integran este rubro.

El SiCAF es una plataforma totalmente en línea y administrada por la ASF para la administración, control y seguimiento de obras públicas y adquisiciones, financiadas con recursos del gasto federalizado realizadas por los estados, municipios y alcaldías. El SiCAF capta los datos respecto a la identificación fiscal de los concursantes en procesos de licitación y adjudicación, los proveedores seleccionados, el destino y monto de los gastos, las actas de finiquito una vez entregados los bienes y servicios adquiridos y las facturas que amparan la operación. Adicionalmente, esta herramienta sirve para que los entes auditados lleven a cabo acciones de control interno y monitoreo continuo del estatus de la ejecución de sus responsabilidades en materia de obra pública y adquisiciones.

El SiCAF fue puesto a disposición, de manera gratuita, a todos los entes que componen el sistema subnacional de Gobierno, para facilitar la administración de los procesos antes descritos. Para optimizar el uso de esta plataforma, la ASF implementó programas de capacitación presenciales, virtuales y asincrónicos, tutoriales de autoaprendizaje sobre el uso de este recurso.

Consideraciones finales

La auditoría digital constituye un nuevo horizonte para la fiscalización superior. La intensificación del uso de recursos digitales en la gestión pública obliga a las EFS a mantenerse al día en estas materias, y buscar alternativas para incrementar su calidad técnica y expandir su incidencia positiva en el desempeño de los entes auditados.

En la actualidad, los adelantos como el uso de inteligencia artificial o el diseño de algoritmos para el análisis de *Big Data* sugieren amplias posibilidades para el quehacer auditor. Sin embargo, eso no altera el valor de la intervención humana como factor determinante de la calidad de la fiscalización.

Los desarrollos tecnológicos por sí mismos no implican un avance si no están inscritos en un marco de planeación estratégica que fije una visión factible de materializarse, de

acuerdo con los recursos humanos y financieros disponibles. Necesariamente, este proceso es gradual, lo que significa que la digitalización avanza por etapa del ciclo auditor.

Las tres herramientas descritas en este documento son la base de la estrategia de transformación digital de la fiscalización no como un fin en sí mismo, sino como el medio para maximizar el impacto de la labor de la ASF. Sin embargo, es necesario reconocer que el ritmo de la implementación de estas innovaciones depende de las capacidades técnicas de los entes auditados. Además, otro requisito para su pleno aprovechamiento es el acceso a Internet de alta velocidad, lo cual aún no es una constante en varias regiones del país, especialmente en los municipios con mayor nivel de marginación.

Un obstáculo adicional para la consolidación de la auditoría digital en México es la elevada rotación del personal de las instituciones públicas de los ámbitos estatal y municipal, como resultado de la frecuente renovación de sus autoridades, así como la carencia de esquemas de desarrollo profesional centrado en la adquisición de habilidades digitales de los funcionarios públicos. En este sentido, un efecto positivo adicional de la estrategia de transformación digital de la ASF es el impulso al fortalecimiento de las capacidades de gestión de los entes auditados, mediante el uso de la tecnología.

Referencias

- Al Amimi, H. (2020). The future of public sector auditing: living in times of change. *International Journal of Government Auditing*, 47(1), 1-22.
- Auditoría Superior de la Federación. (2018). Plan Estratégico Institucional 2018-2026. https://www.asf.gob.mx/uploads/22_Mision_y_Vision/Plan_Estrategico_Institucional_2018-2026_Marzo-2020.pdf
- Auditoría Superior de la Federación. (2020). Reglas para la utilización de la herramienta tecnológica denominada Buzón Digital de la Auditoría Superior de la Federación. Publicadas en el DOF: 17/07/2020. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596906&fecha=17/07/2020#gsc.tab=0
- Caldana, D., Correa, R., y Ponce, H. (2017). Competencias de los auditores gubernamentales chilenos para la obtención de evidencia electrónica de auditoría. *Contaduría y Administración*, (225), 9-51.
- Cordero, M. (2018). Auditoría digital: el reto del siglo XXI. *Presupuesto y Gasto Público*, (91), 155-151.

- INTOSAI (2019). Declaración de Moscú. https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/news/2019/10/SP_25_Moscow_Decl_300919.pdf
- Otia, J. y Bracci, E. (2022). Digital transformation and the public sector: the SAI's perspective. *Financial Accountability & Management*, (38), 252-280.
- Plastino, A., Marchiano, L., Michelini, M., Taglialegne, N. y Vieira, Y. (2022). El impacto de las nuevas tecnologías en el perfil del auditor. En L. Rumitti, Y. Mártires y M. Migoya (eds.) *Auditoría en el siglo XXI* (pp. 80-115). Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.
- Secretaría de Gobernación, Presidencia de la República. (11 de enero de 2021). Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. DOF. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609675&fecha=11/01/2021#gsc.tab=0

Uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en la Fiscalización Superior y el control interno

Javier Vargas Zempoaltécatl

SUMARIO: Introducción • Uso de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones en la Fiscalización Superior y en el Sistema Nacional de Fiscalización • El uso de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) en la Fiscalización y en Control Interno en el Estado de México • Conclusiones.

Introducción

El marco conceptual de la fiscalización, de acuerdo con la Real Academia Española, es la “1. Acción y efecto de fiscalizar. Fiscalizar 2. Criticar y traer a juicio las acciones u obras de alguien” (RAE, 2025). Desde el punto de vista doctrinal, el Doctor Alfredo Adam Adam, sostiene que la fiscalización “es la acción por medio de la cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, razonabilidad y el apego a la ley” (Adam, 1988, p. 7).

En este sentido, se concluye que la fiscalización consiste en revisar y evaluar, conforme a criterios de veracidad, razonabilidad y apego a la ley, las acciones que realizan las entidades públicas en el ejercicio del gasto público.

Actualmente, al referirnos a la fiscalización en México, es necesario hacer alusión a la Reforma Constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2015, que creó al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y cuyo objeto es combatir la corrupción y fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, siendo “la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos” (Secretaría de Gobernación, Presidencia de la República, 27 de mayo de 2015).

Para regular la Reforma Constitucional Anticorrupción se expidieron las leyes reglamentarias, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 2016, de las que

destacan en materia de fiscalización la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF).

En LGSNA se reglamenta la coordinación de autoridades en la fiscalización y control de los recursos públicos, previendo al efecto la creación de un subsistema denominado Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) entendido como:

[...] el conjunto de mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno, con el objetivo de maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en todo el país, con base en una visión estratégica, la aplicación de estándares profesionales similares, la creación de capacidades y el intercambio efectivo de información, sin incurrir en duplicidades u omisiones. (LGSNA, 2021, art. 5, fr. XII)

El objeto del SNF es:

[...] establecer acciones y mecanismos de coordinación entre los integrantes del mismo, quienes en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos. Se integra por la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública y los órganos locales superiores de fiscalización y de control. (LGSNA, 2021, art. 57)

Continuando con las funciones a cargo de los integrantes del SNF, como se consigna en el artículo 58, fracción I de la LGSNA, estos deberán crear un sistema electrónico, que forme parte de la Plataforma Digital Nacional, que tiene como propósito fortalecer el proceso de fiscalización, en cuanto a cobertura como en impacto, al llevar a cabo la revisión de los recursos públicos, federales, estatales y municipales, reforzando la coordinación entre las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México.

Por su parte, en las disposiciones generales, artículo 1ero de la LFRCF, se señala que su objeto es reglamentar los artículos 73, 74 y 79 constitucionales en materia de revisión y fiscalización de:

I. la Cuenta Pública; II. las situaciones irregulares que se denuncien en términos de esta Ley, respecto al ejercicio fiscal en curso o a ejercicios anteriores distintos al de la Cuenta Pública en revisión; III. la aplicación de las fórmulas de distribución, ministración y ejercicio de las participaciones federales, y IV. el destino y ejercicio de los recursos provenientes de financiamientos contratados por los estados y municipios, que cuenten con la garantía de la Federación. (LFRCF, 2021)

Con este nuevo marco jurídico, acorde a la Reforma Constitucional Anticorrupción, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) amplía sus atribuciones más allá de la revisión a la cuenta pública respectiva para incorporar la verificación del cumplimiento de metas y objetivos de los entes del sector público y así comprobar la eficacia en el uso de los recursos públicos.

La ASF cuenta ahora con atribuciones para investigar y visibilizar la comisión de faltas administrativas que haya identificado durante sus funciones de fiscalización, apegada siempre a los términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) y la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA).¹

En enero de 2021, la LFRCF tuvo reformas y adiciones con relación a la fiscalización de la Cuenta Pública. En el artículo 17 bis se estableció que la ASF podrá incorporar el uso de medios electrónicos en los procesos de fiscalización, y para lo cual, se prevé la existencia del *Buzón Digital*. Con este recurso podrá notificar y solicitar información preliminar, órdenes de auditoría e informes individuales que contengan acciones, previsiones o recomendaciones que constarán en documentos digitales; de igual forma, las entidades fiscalizadas podrán presentar solicitudes o darán atención a requerimientos de información solicitados por la ASF, enviando documentos o archivos digitales certificados a través del citado Buzón Digital. Este medio digital de comunicación e intercambio de información también servirá para la realización de los actos que pudieran requerirse dentro del proceso de fiscalización superior. En el mismo artículo 17 bis, se precisa que los procesos de fiscalización llevados a cabo a través de medios electrónicos y/o mediante herramientas tecnológicas, constarán en expedientes electrónicos o digitales y a estos les

¹ Art. 79, fracciones III y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 1, párrafo tercero, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

serán aplicables las mismas disposiciones normativas que corresponden a las auditorías presenciales. (LFRCF, 2021, art. 17bis).

Con estas reformas y adiciones queda establecida la utilización de las TIC para la coordinación y ejecución de la función de fiscalización de los recursos públicos, así como su reconocimiento jurídico. A partir de lo anterior, nos interesa analizar los alcances de la fiscalización superior llevada a cabo a través de medios electrónicos así como la coordinación que surge entre los entes involucrados para la creación del sistema electrónico; también se reflexionará sobre la capacidad de ampliar la cobertura y el impacto que tendrá en el marco del SNF, la fiscalización de los recursos federales como locales con la adopción de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y finalmente, se comentará respecto a la adopción y uso de los medios electrónicos que, en la función de fiscalización, la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México (SECOGEM) lleva a cabo. Efectivamente, las TIC son medios para lograr no solo una fiscalización más dinámica, rápida y de mayor alcance, sino que también garantizan la transparencia y rendición de cuentas. Como lo señala el doctor Jaime Rodríguez Arana, catedrático de Derecho Administrativo, “las nuevas tecnologías tienen un potencial relevante en orden para garantizar transparencia, seguridad, trazabilidad y participación” (Rodríguez-Arana, 2025).

Además de su incorporación para las funciones de fiscalización superior, en México, el uso, adopción y apropiación de las TIC es una política pública de mejora regulatoria, considerando que:

[...] El reto de la nueva administración pública en la aplicación de la política pública de la mejora regulatoria, ante la nueva normalidad derivada por la pandemia ocasionada por la enfermedad covid-19, es muy claro: se trata de lograr que las tecnologías de la información fortalezcan la comunicación entre la ciudadanía y el Gobierno, a fin de satisfacer sus necesidades proporcionando los trámites y servicios de manera más fácil, oportuna y adecuada, a través de procesos sencillos, claros, simplificados y transparentes, que sean objeto de un proceso permanente de mejora continua, que incentiven la inversión, la economía formal, la generación de empleos y el desarrollo sostenible, considerando siempre la dignidad y los derechos humanos, todo lo cual finalmente se tendrá que capitalizar en la confianza ciudadana en las instituciones públicas. (Vargas Z., 2025, p. 177)

Particularmente se considera que el uso de las TIC en la función de fiscalización es una forma de política pública de mejora regulatoria que, en este caso, surte efectos *interpartes*, es decir, entre los entes públicos involucrados: fiscalizador y fiscalizado, a fin de llevar a cabo el proceso de fiscalización de manera más ágil y simplificada, lo que contribuye a fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, e incluso, al combate a la corrupción.

Por mejora regulatoria estoy afirmando que se trata de “un proceso de mejora continua que procura los mayores beneficios para la sociedad con los menores costos posibles, a través de la revisión y actualización de normas, trámites y servicios, para contar con reglas claras y sencillas que den prontitud, certeza y seguridad jurídicas” (Vargas Z., 2023, p. 174).

Uso de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones en la Fiscalización Superior y en el Sistema Nacional de Fiscalización

La Fiscalización Superior

Conforme a lo dispuesto en los artículos 74 fracción VI y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le corresponde a la Cámara de Diputados, a través de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) la fiscalización superior a la Cuenta Pública. La ASF es un órgano con autonomía técnica y de gestión para el ejercicio de sus atribuciones, lo que le confiere la facultad para decidir sobre la planeación, programación, ejecución, informe y seguimiento en el proceso de la fiscalización superior (LFRCE, 2021, art. 4, fr. IV) por lo tanto, las auditorías a cargo de un Órgano de Fiscalización Superior (OFS) disponen de esa misma autonomía técnica y de gestión, son de carácter externo y están a cargo de profesionales independientes de la dependencia o entidad fiscalizada (Adam A., 2033, pp. 91-92).

La creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) como resultado de las reformas constitucionales de 2015, hizo posible el incremento del universo de unidades administrativas sujetos a ser auditados, lo que conlleva a la ASF a ser especialmente meticulosa al aplicar la metodología de planeación y programación de auditorías que dará como resultado el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior (PAAF).

El PAAF integra la clasificación y selección de las propuestas de auditoría de los entes, programas, fondos y procesos a fiscalizar, conforme a los principios de imparcialidad y confiabilidad. Una vez integrado, el PAAF se difunde a través de la página institucional de la ASF y su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

La planeación de las auditorías adquiere una relevancia fundamental, por lo que es necesario contar con procedimientos definidos y un marco metodológico específico, del que se enlistan cuatro componentes esenciales:

- 1) Análisis de la capacidad operativa: es el examen de los recursos disponibles, el perfil y experiencia del personal, así como las circunstancias que influyan en la capacidad institucional para ejecutar auditorías o estudios.
- 2) Fuentes de información: son los insumos documentales y de datos requeridos para conformar un proceso de planeación y programación técnico y objetivo.
- 3) Criterios de análisis de información: se refiere al conjunto de variables o componentes cuantitativos y cualitativos, que permiten desarrollar un diagnóstico de los sujetos y objetos de fiscalización.
- 4) Criterios de selección: constan de las reglas de decisión o parámetros a partir de los cuales se orientará la identificación de los sujetos y objetos de auditoría de mayor importancia o riesgo. Destaca particularmente, entre estos criterios, el juicio profesional del auditor que reúne experiencias y antecedentes de dichos objetos auditables. (ASF, s/f)

El proceso de programación es igualmente importante dada la cantidad de sujetos y objetos susceptibles de fiscalizar (ASF, s/f). Este proceso de programación se diseña con base en una metodología que contempla factores de riesgo, lo que permite revisar una gran cantidad de combinaciones para identificar, analizar y valorar distintos niveles de riesgo que den por resultado una selección viable. Como la fiscalización es un proceso de naturaleza dinámica, el PAAF ya definido y aprobado, puede presentar modificaciones, las cuales también se publican y hacen del conocimiento público.

Este marco jurídico se complementa con la reforma de 2021 a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) que surgió en el contexto de la pandemia por covid-19 a iniciativa de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) para fortalecer el trabajo a distancia mediante el

uso de tecnologías para transitar hacia la digitalización. En el Dictamen de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción de la Cámara de Diputados, publicado en la *Gaceta Parlamentaria* del jueves 15 de octubre de 2020, se asentó la importancia de realizar reformas a la LFRCF para que la ASF pudiera cumplir con las actividades de fiscalización que le son propias, las cuales estaban suspendidas al ser realizadas de manera presencial, por lo que se propuso...

[...] la implementación de una mejora en las actividades de fiscalización que incrementa la eficiencia en el uso de recursos materiales y humanos de la ASF y de las entidades fiscalizadas, mejorando las actividades de fiscalización sin contacto físico entre los involucrados, disminuyendo los tiempos de revisión y fortaleciendo la transparencia en los procesos de fiscalización al establecer un canal digital seguro de comunicación *interpartes*. (Cámara de Diputados, 15 de octubre de 2020)

Esta iniciativa está plasmada en el marco del Programa de Transformación Digital de la ASF emitido en septiembre de 2020, donde consigna que la...

Transformación digital es un proceso por el cual la Auditoría Superior de la Federación hará uso de las tecnologías de punta para mejorar el desempeño, aumentar el alcance y garantizar mejores resultados; asimismo, es un cambio estructural en la organización que da un papel esencial a la tecnología digital, para apoyar directamente a la estrategia de fiscalización. (ASF, 2020a, p. 7)

Uno de sus proyectos sustantivos es el Buzón Digital, cuya operación queda establecida en las Reglas de carácter general aplicables a los procesos de fiscalización superior por medios electrónicos, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de julio de 2021, tienen como propósito normar los procesos de fiscalización superior, es decir, la planeación, ejecución y seguimiento de las auditorías por medios electrónicos. El capítulo IV, titulado: De la operación del Buzón Digital ASF y del Transfer ASF, de dichas reglas, se establece que el buzón digital...

es la herramienta tecnológica a través de la cual se realizan los procesos de la fiscalización superior por medios electrónicos que son autenticados y debidamente

formalizados con la *e.firma* y con el sello digital de tiempo. Para facilitar la atención de los requerimientos de información realizados por la ASF, el Buzón Digital ASF cuenta con el TransferASF, en el que se realiza la carga, firma y certificación de documentos electrónicos [...] En los documentos electrónicos, la *e.firma* está amparada por un certificado digital vigente que garantiza la integridad, la autenticidad y el no repudio del documento y produce los mismos efectos que las leyes otorgan a los documentos con firma autógrafa, por lo que toda documentación obtenida o transmitida por medio del Buzón Digital ASF y su TransferASF cuenta para todos los efectos legales, con pleno valor probatorio. (ASF, 2021, p. 10)

Tanto en el artículo 17 Bis de la LFRCF así como en el inciso 2.4.6 de las Reglas de carácter general aplicables a los procesos de fiscalización superior por medios electrónicos, se mencionan y enlistan, de manera no limitativa, los actos o acciones que pueden llevarse a cabo a través del Buzón Digital ASF. Me parece importante señalar algunas de estas funciones porque conocer estas disposiciones es fundamental para aprovechar su utilización y beneficio. Estos actos son, entre otros, la solicitud de información preliminar, la orden de auditoría y acta de inicio, la solicitud de ampliación de plazo y respuesta, la solicitud de información complementaria, los oficios de modificaciones y actas circunstanciadas, la presentación de resultados finales y aclaraciones, así como el cierre de la auditoría, informes individuales, seguimiento y demás actos relacionados con el proceso de auditoría (ASF, 2021, inciso 2.4.6, p. 11).

En el Informe General Ejecutivo de la Cuenta Pública 2021, que corresponde a la tercera entrega que la ASF presentó en febrero de 2023, se destaca la importancia que las tecnologías de la información tienen en el proceso de planeación de auditorías que se realizan por medios electrónicos porque “permiten focalizar las revisiones y facilitar la fiscalización de un número más amplio de ejecutores ubicados en los distintos órdenes de gobierno estatal o municipal, sin requerir mayor recursos materiales y humanos” (ASF, febrero, 2023, p. 142) así como los beneficios que su incorporación generan, por ejemplo, es posible incrementar la cobertura auditora así como la atención a procesos de fiscalización sin necesidad de trasladarse a las entidades fiscalizadas, lo que agiliza la entrega de información.

En el documento que corresponde al Marco de Referencia general del gasto federalizado, Cuenta Pública 2021, se destacó que fueron 191 las auditorías llevadas a cabo por

medios electrónicos a 49 entes, y de estas, 170 fueron realizadas a los recursos del gasto federalizado de 34 entidades fiscalizadas, en las que intervinieron más de 750 usuarios. Este incremento en el número de auditorías superó tres veces la revisión a la Cuenta Pública del ejercicio 2020 y también se logró una mayor cobertura de programas y fondos revisados (ASF, 2023a, pp. 55-56).

Para la revisión de la Cuenta Pública 2022, la ASF anunció que implementará una firma electrónica avanzada propia, disponiendo así de una herramienta específica para evitar la dependencia con otras autoridades certificadoras. La incorporación de este medio de identificación electrónico quedó formalmente establecido mediante la publicación, en el *Diario Oficial de la Federación*, del Acuerdo para la implementación de la Firma Electrónica Avanzada de la Auditoría Superior de la Federación, en febrero de 2023.

Como se hizo evidente, la pandemia por covid-19 aceleró el diseño, apropiación y puesta en operación de una serie de herramientas tecnológicas que para la ASF han sido fundamentales para la fiscalización electrónica y el manejo, procesamiento, análisis y control de grandes cantidades de datos. Una de ellas es el Sistema de Control, Administración y Fiscalización de los Recursos del Gasto Federalizado (SiCAF) y recientemente se estableció el Sistema de Seguimiento de Acciones y Recomendaciones (SISAR).

En el documento emitido por la ASF, donde explica las acciones para fortalecer la fiscalización en el contexto de la pandemia, se describe al SiCAF como

[...] plataforma nacional administrada para la gestión, seguimiento y control de obras públicas y adquisiciones, financiadas con recursos del gasto federalizado realizadas por los estados, municipios y alcaldías, por lo que permite contar con documentación verificable y datos certeros sobre la gestión presupuestal de recursos provenientes de la Federación y facilita registrar la trazabilidad de su ejecución por parte de todos los entes públicos de manera previa al cierre de la Cuenta Pública. [...] es una herramienta digital que facilita el control, administración, gestión y registro de recursos propios y participaciones, así como los provenientes de diversos fondos y programas. Además [...] controla los procesos de licitación, genera contratos automáticamente, sistematiza los procesos de pago, genera automáticamente los expedientes electrónicos y libros blancos y contará con mapas georreferenciados sobre la ubicación de las obras públicas. (ASF, 2020, p. 6)

La ASF proyecta que el SiCAF-ASF permitirá, como parte de un proceso gradual, fiscalizar en 100% los recursos del gasto federalizado, erogados en cada ejercicio, labor que será factible realizar sin tener que desplazar al personal auditor por todo el país. Otra aportación de este sistema es tener presencia en la totalidad de las operaciones relacionadas con obras y adquisiciones con cargo al gasto programable y a las participaciones federales.

El Sistema de Seguimiento de Acciones y Recomendaciones (SISAR) versión 2.0, es otro sistema desarrollado por la Auditoría Especial de Seguimiento, Informes e Investigación, cuyo objetivo es consolidar, de manera ágil, homologada y sencilla, todos los documentos que surgen del proceso de seguimiento.

Sistema Nacional de Fiscalización

La Reforma Constitucional Anticorrupción dió el fundamento legal al Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) destinado a contribuir a la gobernanza y la rendición de cuentas en México. Con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) el SNF se enfrenta al reto de ejecutar su mandato y demostrar un efecto positivo duradero sobre los ciudadanos. La ASF encabeza estos esfuerzos como el principal órgano de control externo de México, y estas reformas amplían sus atribuciones y la dotan de herramientas adicionales para llevar a cabo auditorías en tiempo real, encabezar investigaciones e informar con mayor frecuencia y pertinencia al Congreso.

En el documento titulado Sistema Nacional de Fiscalización de México, elaborado por la OCDE en 2016, señala que la eficacia tanto del SNF como de las reformas constitucionales:

[...] dependen de otros participantes, como la Secretaría de la Función Pública – la entidad federal responsable del control interno– así como los órganos de auditoría gubernamental subnacionales, donde los marcos jurídicos, las capacidades, los recursos y las necesidades son distintos (sic). El éxito de las reformas exige una implementación eficaz y acciones coordinadas entre todos los participantes. (OCDE, 2016, p. 6)

La LGSNA señala con claridad la importancia de contar con herramientas digitales, específicamente a cargo del SNF, que se sumarán y formarán parte de la Plataforma Digital Nacional (PDN) lo que permitirá “ampliar la cobertura e impacto de la fiscalización de los recursos federales y locales, mediante la construcción de un modelo de coordinación de las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México” (LGSNA, 2021, art. 58, fr. 1).

Los artículos 54 y 55 de la LGSNA destacan que será precisamente el sistema de información y comunicación del SNF la herramienta digital que hará posible la centralización de toda la información de los distintos órganos que conforman tanto al SNA como al SNF. Se señala que el sistema de información y comunicación del SNF:

deberá contemplar, al menos, los programas anuales de auditorías de los órganos de fiscalización de los tres órdenes de gobierno; los informes que deben hacerse públicos en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, así como la base de datos que permita el adecuado intercambio de información entre sus miembros. El funcionamiento de dicho sistema de información se sujetará a las bases que emita el Comité Coordinador respecto a la PDN. (LGSNA, 2021, art. 55)

La integración de estos sistemas se verá materializada en la Plataforma Digital Nacional (PDN) del Sistema Nacional Anticorrupción, la cual, como se consigna en su página institucional se define a sí misma como “instrumento de inteligencia que tiene como objetivo eliminar las barreras de información para que los datos públicos sean comparables, accesibles y utilizables a efecto de combatir cualquier acto de corrupción” (PDN, s/f).

Esta PDN es un ámbito digital de interoperabilidad, es decir, una base tecnológica que permite la comunicación entre sistemas distintos, que consulta e interrelaciona información de diversas fuentes y orígenes. Esta plataforma es administrada por la Secretaría Ejecutiva del SNA, acorde a lo dispuesto por el artículo 48, párrafo segundo, de la LGSNA (LGSNA, 2021, art. 48).

Son seis los sistemas que integran datos estratégicos destinados a combatir y erradicar la corrupción y que en conjunto conforman la PDN. Esta plataforma se ha creado de manera modular, es decir, cada uno de los seis sistemas que la conformarán, van avanzando de manera independiente. A la fecha, ya están en operación y se dispone

de información en cuatro de ellos, los sistemas 1, 2, 3 y 6; pero el proceso aún sigue su desarrollo. Se espera que la operación e integración de todos los sistemas se alcance próximamente.

El artículo 40 de la LGSNA establece con claridad los seis sistemas que conforman a la PDN, y son los siguientes:

1. Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal
2. Sistema de los Servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas
3. Sistema nacional de Servidores públicos y particulares sancionados
4. Sistema de información y comunicación del Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema Nacional de Fiscalización
5. Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción
6. Sistema de Información Pública de Contrataciones. (LGSNA, 2021, art. 49)

El Sistema 4, que corresponde a Información y Comunicación del Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema Nacional de Fiscalización, tiene como objetivo “permitir la centralización de la información que generan los órganos integrantes del SNF, con la finalidad de ampliar la cobertura e impacto de la fiscalización de recursos federales y locales mediante la construcción de un modelo de coordinación entre la federación, los estados y los municipios” (PDN, s./f.) pero aún se encuentra en el proceso de consulta con el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización.

La importancia de este sistema es innegable ya que será un elemento fundamental para una coordinación efectiva entre todas las autoridades competentes de la fiscalización de los recursos públicos, basada en el uso y aprovechamiento de las TIC.

Uso de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones en la Fiscalización de Control Interno en el Estado de México

Para iniciar este apartado, parte esencial de este escrito, es importante hacer referencia a la política pública de combate a la corrupción que el Gobierno del Estado de México impulsó en la administración 2017-2023. De acuerdo con el marco jurídico vigente, de planeación estratégica, el compromiso de ser un gobierno con transparencia, que fortalezca la rendición de cuentas y aporte a la ciudadanía herramientas que le permitan ejercer su derecho a la información, se ha llevado a cabo la implementación y consolidación del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios (SAEMM). El objeto de este Sistema es fortalecer la coordinación entre todos los órganos encargados del combate a la corrupción en todos los niveles de gobierno, centrandose prioritariamente sus acciones en la prevención de faltas administrativas y actos de corrupción en la entidad y sus municipios. La Secretaría de la Contraloría del Estado de México (SECOGEM) encabeza el Sistema de Gestión de Cumplimiento con el propósito de vigilar y minimizar los riesgos derivados de la comisión de actos indebidos.

Acorde con esta visión de Estado y con la implementación del referido Sistema de Gestión de Cumplimiento, el Gobierno de Estado de México ha logrado avanzar en materia de profesionalización, control interno, fiscalización e instrumentación de medidas de prevención y control de la corrupción. De igual forma, la adopción de buenas prácticas con relación al control interno y al diseño, monitoreo y mejora de los programas de cumplimiento normativo, son acciones de mejora implementadas por la SECOGEM, dependencia transversal de la Administración Pública del Estado de México (Vargas Zempoaltecatl, 2022, p. 59).

Dentro de las acciones del Sistema de Gestión referido, la SECOGEM tiene a su cargo la fiscalización, función de carácter interno (Adam A., 2033, pp. 91-92) entendida como la revisión que se realiza a las dependencias y organismos auxiliares, en este caso a las que integran la Administración Pública del Estado de México, por un ente fiscalizador, que también forma parte y depende de la estructura del Poder Ejecutivo, como es la Secretaría de la Contraloría y los Órganos Internos de Control, por lo que dicha fiscalización se traduce en un medio de control interno que revisa y evalúa, de manera preventiva, otros controles internos propios de cada entidad pública para identificar áreas de oportunidad e incidir en la implementación de acciones de mejora o en su caso, señalar omisiones o violaciones a la norma y determinar las acciones correctivas correspondientes.

En este contexto, el marco de actuación de la SECOGEM, dependencia del Poder Ejecutivo, es:

Prevenir, detectar y en el ámbito de su competencia, sancionar las faltas administrativas y hechos de corrupción, así como la vigilancia, fiscalización y control de los ingresos, gastos, recursos y obligaciones de la administración pública estatal y su sector auxiliar, bajo los principios de legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad, competencia por mérito y rendición de cuentas, en los términos de las disposiciones legales aplicables. (legislacion.edomex.gob.mx, 2025, art. 46)

Entre sus atribuciones, están...

vigilar en los términos de los convenios respectivos, que los recursos federales y estatales que ejerzan directamente los municipios se apliquen conforme a lo estipulado en los mismos, así como proporcionar a la instancia competente la información sobre el destino y uso de dichos recursos. (legislacion.edomex.gob.mx, 2025, art. 47 fr. XI)

Con relación a la planeación estratégica en esta materia, el Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2025, señala, en el Eje 2. Gobierno Capaz y Responsable, alineado al objetivo 5.5 Promover Instituciones de Gobierno Transparentes y que Rindan Cuentas, estrategia 5.5.1. que enfatiza la importancia de impulsar la transparencia proactiva, rendición de cuentas y el Gobierno Abierto, destaca que una de sus líneas de acción es la de “promover prácticas de transparencia para la consolidación de la confianza ciudadana en sus instituciones” (Gobierno del Estado de México [GobEDOMEX], 2018, p. 275).

A partir del marco legal y de planeación expuestos, y considerando las circunstancias excepcionales ocasionadas por la pandemia del covid-19 que limitaron las actividades presenciales y alteraron las condiciones de vida y laborales, fue necesario establecer mecanismos que permitieran llevar a cabo las atribuciones de fiscalización que nos corresponden; por lo que el uso y aprovechamientos de las TIC fue esencial y determinante para cumplir con las funciones de la SECOGEM así como las que tienen a su cargo los entes fiscalizadores externos. Así fue que se automatizó el registro, control y seguimiento de los recursos federales y estatales, así como el envío de información y documentación

relacionada con su ejercicio, lo que nos permitió atender los requerimientos que demanda el proceso de auditoría.

Para hacerlo, la SECOGEM desarrolló un sistema que facilita la puntual y oportuna atención de los requerimientos de información que se solicitan a los entes fiscalizados, además de permitir el acceso a los documentos probatorios o que justifiquen, solicitados tanto por los entes externos de fiscalización como por la SECOGEM.

Esa plataforma digital se denominó Sistema de Trazabilidad del Estado de México (SITRAEM) diseñado, desarrollado e implementado con tres objetivos específicos:

1. Preventivo, para reducir o eliminar las solicitudes de aclaración, los pliegos de observaciones y las promociones de responsabilidad administrativa;
2. Detectivo, para identificar las inconsistencias existentes, y
3. Correctivo, para aclarar esas inconsistencias, o bien, instaurar los procedimientos por las probables faltas administrativas que se cometan. (GobEDOMEX, 2020, p. 29)

El punto primero de dicho Acuerdo, señala que el SITRAEM es un...

medio electrónico de registro, control y seguimiento de los recursos federales y estatales que se ejercen en el Estado de México, y que comprende las etapas de planeación, ministración, ejercicio, comprobación y cierre del ejercicio, respecto de esos recursos, que opera con un programa informático y una base de datos central, propiedad del Gobierno del Estado de México, por lo que su uso solo se permitirá con la autorización previa correspondiente. (GobEDOMEX, 2020, p. 29)

Parte importante de la incorporación de este tipo de sistemas basados en TIC, es asegurar que cada uno de los conceptos sustantivos que lo conforman, en este caso, los aspectos que intervienen en el proceso de fiscalización, estén claramente definidos, de ahí la importancia que adquiere el punto segundo del Acuerdo por el que se establece el Sistema de Trazabilidad del Estado de México como medio electrónico de registro, control y seguimiento de los recursos federales y estatales, que describe conceptos básicos para todo el personal auditor que participa en ellas.

Se entenderá por:

- I. Cierre del ejercicio: proceso mediante el cual se determina el resultado anual de las operaciones de una dependencia u organismo auxiliar;
- II. Documentación comprobatoria: los documentos que demuestren la entrega de los bienes y servicios y el pago en dinero correspondiente;
- III. Documentación justificativa: las disposiciones y documentos legales que determinen la obligación de hacer un pago;
- IV. Ejercicio: corresponde a la aplicación de los recursos presupuestales para la obtención de los objetivos y metas establecidos, y
- V. Ministración: entrega de recursos públicos para su aplicación. (GobEDO-MEX, 2020, pp. 29-30)

El SITRAEM tiene cuatro módulos, que corresponden a adquisiciones, obra pública, apoyos y servicios personales y, su funcionamiento así como la captura de la información corresponde a partir del ejercicio fiscal 2020.

Desde su implementación en 2020, este sistema ha permitido alinear los procedimientos de control y evaluación con los autorizados por el SNF, registrar la ejecución de los recursos y, en su caso, solventar de observaciones realizadas por entes externos de fiscalización y por supuesto, interconectarse al Buzón Digital de la ASF.

Desde hace más de dos décadas, en la SECOGEM se automatizaron los procesos sustantivos; y en la administración 2017-2023, en el marco de la consolidación del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios (SAEMM) se han actualizado todos los sistemas informáticos que lo soportan, los cuales están totalmente alineados al nuevo marco jurídico anticorrupción e interconectados entre sí, lo que aporta control, certeza y seguridad jurídica respecto de los asuntos que se tramitan. Estos antecedentes permitieron el desarrollo del SITRAEM, que viene a complementar todos estos esfuerzos de incorporación de las tecnologías de información y comunicaciones para mejorar el control y fiscalización del ejercicio de los recursos públicos, lo que se ha visto reflejado en los resultados de la fiscalización superior de las últimas cuentas públicas, con una tendencia hacia la baja en la cantidad de observaciones realizadas por la ASF.

Conclusiones

1. La fiscalización consiste en revisar y evaluar, conforme a criterios de veracidad, razonabilidad y apego a la ley, las acciones que realizan las entidades públicas en el ejercicio del gasto público. La fiscalización externa se lleva a cabo con profesionales independientes de la dependencia o entidad fiscalizada. La fiscalización interna la realiza un ente fiscalizador perteneciente a la entidad pública a la que pertenece dicho ente fiscalizado, por lo que es un medio de control interno.
2. De las leyes reglamentarias de la Reforma Constitucional Anticorrupción, destacan dos en materia de Fiscalización, que son la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Ambas prevén el uso de tecnologías de información y comunicaciones en la coordinación y ejecución de la función de fiscalización de los recursos públicos, así como su reconocimiento jurídico.
3. El uso de tecnologías de información y comunicaciones en la fiscalización constituye una política pública de mejora regulatoria que surte efectos *interpartes* entre los entes fiscalizador y fiscalizado, lo que permite que el proceso de fiscalización sea más ágil, simplificado, orientado a fortalecer la transparencia y rendición de cuentas además de coadyuvar al combate a la corrupción, situación que se incrementó ante la pandemia por covid-19.
4. Para el proceso de fiscalización externa, la ASF ha implementado en sus procesos herramientas basadas en las TIC, que permiten la fiscalización electrónica, debidamente autenticados y formalizados con la firma electrónica avanzada y con el sello digital de tiempo, lo que ha permitido una mejor planeación de auditorías. También ha permitido focalizar las auditorías y ha incrementado la cobertura auditora mediante la atención sin la presencia física, logrando que el proceso sea expedito y la entrega de información sea eficiente, así como el manejo y control de los datos.
5. Es necesario que el SNF ponga en operación el Sistema 4, Información y Comunicación del Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional de Fiscalización que forma parte de la Plataforma Digital Nacional (PDN) que permitirá centralizar la información de todos sus integrantes respecto de la fiscalización en los tres órdenes de gobierno, con una base de datos que propicie y facilite el intercambio de información entre los mismo integrantes. Con ello se concretará una total y consolidada

coordinación en la fiscalización a los recursos públicos entre todas las autoridades competentes, aprovechando los logros que en diversos casos se han alcanzado utilizando las tecnologías de la información y comunicaciones.

6. El Gobierno del Estado de México, Administración 2017-2023, ha demostrado tener una visión de transparencia y de rendición de cuentas que hace propicio para la ciudadanía, ejercer su derecho a la información. La implementación y consolidación del SAEMM, enfatizando los aspectos de prevención dentro de un Sistema de Gestión de Cumplimiento, a cargo de la SECOGEM para minimizar los riesgos derivados de la comisión de actos indebidos, también ha contribuido a vencer desafíos y obtener resultados, específicamente en materia de fiscalización.
7. La automatización de procesos en la SECOGEM, desde hace más de hace 20 años, ha contribuido a su integración con el marco jurídico del SNA y del SNF, lo que se traduce en inhibir la comisión de actos indebidos, permite un ágil seguimiento y un mayor control de los programas de auditoría. Aunado a lo anterior, también hace propicia una adecuada planeación y el puntual seguimiento a las acciones derivadas de las auditorías. Digitalizar la función de fiscalización a través del SITRAEM ha permitido fortalecer a este sistema como un mecanismo preventivo, detectivo y correctivo en el registro, control y seguimiento de los recursos federales y estatales que se ejercen en el Estado de México, alineado todo a los procedimientos de control y evaluación autorizados por el SNF.
8. El uso de tecnologías de información y comunicaciones en el Gobierno del Estado de México, ha mejorado el control y fiscalización del ejercicio de los recursos públicos, lo que ha sido evidente en los resultados de la fiscalización superior de las últimas cuentas públicas, reportando una tendencia a la baja en el número de las observaciones realizadas por la ASF.
9. Es indispensable que opere el Sistema de Información del SNF para que se materialice una total y consolidada coordinación en la fiscalización de los recursos públicos entre todas las autoridades competentes de los tres órdenes de gobierno, aprovechando los logros aislados que en diversos casos se han alcanzado utilizando las tecnologías de la información y comunicaciones.

Referencias

- Adam A., A. y Becerril L., G. (1998). *La Fiscalización en México*. UNAM.
- Adam A., A. y Becerril L., G. (2005). *Fiscalización y control gubernamental en México*. IMCP, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C.
- Auditoría Superior de la Federación. (2020). Auditoría Superior de la Federación frente a la Pandemia de Covid-19. Acciones para Fortalecer La Fiscalización. México. https://www.asf.gob.mx/uploads/2886_ASF_frente_a_la_pandemia/09g_ACCIONES_PARA_FORTALECER_LA_FISCALIZACION_.pdf
- Auditoría Superior de la Federación. (2020a). Programa de Transformación Digital. https://www.asf.gob.mx/uploads/5491_Prog_Ad_TD/Documento_constitutivo_del_programa_de_Transformacion_Digital_ASF.pdf
- Auditoría Superior de la Federación. (2021). Reglas de carácter general aplicables a los procesos de fiscalización superior por medios electrónicos (2021). Auditoría Superior de la Federación, ASF. Publicadas en el DOF 09-07-2021. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marjur/marco/ASF_reglas_09jul21.pdf
- Auditoría Superior de la Federación. (2025). Acuerdo para la implementación de la Firma Electrónica Avanzada de la Auditoría Superior de la Federación. DOF 10-02-2025. https://www.asf.gob.mx/uploads/8605_ASFFirmaElectronica/Acuerdo_para_la_Implementacion_de_la_Firma_Electronica_Avanzada_de_la_ASF.pdf
- Auditoría Superior de la Federación. (2025). Marco de referencia general del gasto federalizado Cuenta Pública 2021. https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2021c/Documentos/Auditorias/MR-GENERAL_a.pdf
- Auditoría Superior de la Federación. (2025). Innovación constante en la Auditoría Superior de la Federación. Nota Informativa ASF. núm. 27-25. https://www.asf.gob.mx/uploads/72_Boletines_de_prensa/NI_ASF_2725.pdf
- ASF (2025) Informe General Ejecutivo Cuenta Pública 2021 de la ASF (2025). Febrero 2025. https://www.asf.gob.mx/uploads/55_Informes_de_auditoria/2021_IGE_a.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. (2024). Última reforma publicada DOF 022-05-2024. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Gobierno del Estado de México. (2020). Acuerdo por el que se establece el Sistema de Trazabilidad del Estado de México, como medio electrónico de registro, control y seguimiento de

- los recursos federales y estatales *Gaceta del Gobierno* el 27-07-2020. <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2020/jul271.pdf>
- Gobierno del Estado de México. (2018). Plan de Desarrollo del Estado de México. <https://copladem.edomex.gob.mx/sites/copladem.edomex.gob.mx/files/files/pdf/Planes%20y%20programas/PDEM%202017-2023%20web.pdf>
- Cámara de Diputados. (13 de octubre de 2020). Dictamen de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en materia de buzón digital. *Gaceta Parlamentaria*, número 5654-IV. <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/oct/20201013-IV.pdf>
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación [LFRCF]. (2021). Última reforma publicada DOF 20-05-2021. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF_200521.pdf
- Ley General de Responsabilidades Administrativas [LGRA]. (2022). Última reforma publicada DOF 27-12-2022. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción [LGSNA]. (2021). Última reforma publicada DOF 20-05-2021. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA_200521.pdf
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México [LOAPEDOMEX]. (2023). *Periódico Oficial. Gaceta del Gobierno*. 11-09-2023. <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig017.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, (2016). El Sistema Nacional de Fiscalización de México. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, 2016. <https://www.oecd.org/governance/ethics/sistema-nacional-fiscalizacion-mexico.pdf>
- Plataforma Digital Nacional (s/f). <https://www.plataformadigitalnacional.org/fiscalizacion>
- Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior, PAAF (s/f) https://www.asf.gob.mx/Section/557_Programa_Anuual_de_Auditorias
- Programa de Transformación Digital de la ASF (2020). Septiembre 22, 2020. https://www.asf.gob.mx/uploads/5491_Prog_Ad_TD/Documento_constitutivo_del_programa_de_Transformacion_Digital_ASF.pdf
- Real Academia de la Lengua Española. (s/f). Fiscalización. *Diccionario de la Lengua Española*. <https://www.rae.es/fiscalización>
- Rodríguez-Arana M., J. (2023). Nuevas Tecnologías, Inteligencia Artificial y Estado de derecho. Organización Iberoamericana de Seguridad Social. <https://oiss.org/wp-content/uploads/2023/07/>

Jaime-RA-NUEVAS-TECNOLOGIAS-INTELIGENCIA-ARTIFICIAL-Y-ESTADO-DE-DERECHO.-JRA-DIGNIDAD.pdf

Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, SECOGEM (s/f). <https://portal.secogem.gob.mx/>

Secretaría de Gobernación, Presidencia de la República. (27 de mayo de 2015). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. DOF. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5594005&fecha=27/05/2015#gsc.tab=0

Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, SAEMM (s/f). <https://portal.secogem.gob.mx/sistema-anticorrupcion-estado-mexico-municipios>

Tesis:I.10o.A.107 A (10a.). (2019). Sistema Nacional Anticorrupción. Su génesis y finalidad. Tesis Aislada. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Registro digital: 2020057. Publicada el viernes 07 de junio de 2019. https://bj.scjn.gob.mx/doc/tesis/TfhxMHYBN_4kl-b4Hs5jw/%22Participaci%C3%B3n%20ciudadana%22

Vargas Z., J. (2022). El nuevo Derecho Disciplinario en México: Preventivo y Garantista. El caso del Estado de México. En Matute González, Carlos F. (coords.). *La Responsabilidad Administrativa en el Estado Mexicano*. Tirant Lo Blanch.

Vargas Z., J. (2025). La Mejora Regulatoria en el Estado de México. En Matute González, Carlos F. (coords.). *La Responsabilidad Administrativa en el Estado Mexicano*. Tirant Lo Blanch.

La ciencia de datos como medio para fortalecer la auditoría gubernamental

Roberto Moreno Herrera, Dionisio Zabaleta Solís

SUMARIO: Introducción • Algunas premisas conceptuales • Una aproximación al uso de datos en los procesos de auditoría gubernamental • Avances del uso de datos en las auditorías: el caso mexicano • Recomendaciones para la inclusión de la ciencia de datos en las auditorías públicas • Conclusiones.

Introducción

La era de los datos se caracteriza por la gran cantidad de información que se genera, procesa, almacena e interpreta cada segundo en el mundo. Sin embargo, los datos por sí mismos no son fuentes de evidencia útil, sino que deben ser analizados, contextualizados y desglosados para conocer su verdadero valor (Murillo, 2021). En la actualidad, y como consecuencia de lo anteriormente, la ciencia e inteligencia de datos se han posicionado como herramientas base para la toma de decisiones, adoptando un papel cada vez más relevante en diversos ámbitos del quehacer gubernamental, como la prevención y el control de la corrupción.

En el despliegue de acciones anticorrupción, se espera que las auditorías gubernamentales fortalezcan la supervisión del ejercicio del poder, disminuyan la asimetría de información, reduzcan los comportamientos oportunistas y mejoren los sistemas de rendición de cuentas (Su *et al.*, 2025). Como consecuencia de los procesos de digitalización y de la era de los grandes datos, las actividades de las autoridades nacionales de auditoría –en el caso de México de la Auditoría Superior de la Federación (ASF)– cambiarán inevitablemente (Hay, 2019, citado en: Otia y Bracci, 2020) y se adaptarán al uso de nuevas herramientas y metodologías de análisis para hacer más eficientes sus actividades y, en particular, sus resultados.

En ese sentido, el Estado mexicano no es ajeno a esta tendencia de producción creciente y masiva de datos respecto a los procesos administrativos y sustantivos de las

entidades públicas que se transmiten en bases de datos en formatos abiertos, lo que ha permitido la posibilidad de que existan políticas anticorrupción basadas en datos e inteligencia. No obstante, la experiencia mexicana en el uso de la ciencia de datos como herramienta de las auditorías gubernamentales aún no se encuentra en desarrollo.

Por lo anterior, el presente artículo busca responder a la pregunta: ¿cuáles son los aportes de la ciencia de datos en las entidades de fiscalización a nivel internacional, que pueden servir de recomendaciones para la aplicación de las entidades del Estado mexicano? con la finalidad de conocer y analizar el uso de la ciencia de datos en las auditorías gubernamentales con base en las experiencias a nivel internacional, así como identificar algunas recomendaciones para el uso de la ciencia de datos en materia de auditoría en México.

Para ello, este artículo se divide en cuatro secciones principales. La primera tiene el objetivo de presentar un marco conceptual sintético que permita entender las actividades de auditoría y el papel de las autoridades nacionales en la lucha contra la corrupción. En segundo lugar, se señalará la manera en que, a nivel internacional, se ha utilizado la ciencia de datos por parte de las autoridades nacionales en materia de auditoría. En el tercer apartado se expondrán, de manera general, cuáles han sido los avances en el uso de la tecnología de ciencia de datos en México. Finalmente, se puntualizarán algunas recomendaciones sobre el uso y la inclusión de la ciencia de datos en las actividades de auditoría gubernamental que puedan ser implementadas por el Estado mexicano y se presentarán las conclusiones del análisis.

Algunas premisas conceptuales

El concepto de auditoría tiene diversas acepciones que han variado a lo largo del tiempo y de la corriente con la que se analizan los objetivos de dicha actividad. El cuadro 1 presenta algunas de las definiciones más relevantes en la literatura sobre la función de la auditoría, a fin de observar la evolución del concepto, así como las características particulares de cada una de las épocas.

Cuadro 1. Conceptos de auditoría, por autor y año

Año	Autor	Definición
1942	A. Nelson	Examen sistemático de los libros y anotaciones contables de una corporación, sociedad o comerciante.
1980	Arens y Loebbecke	Proceso de acumular y evaluar evidencias con el propósito de determinar e informar sobre el grado de correspondencia existente entre la información cuantificable y los criterios establecidos.
1996	Weston y Capeland	Virtud de oír y revisar cuentas, está encaminada a la evaluación de la economía, la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos y al control.
2015	ISO 140001	Proceso independiente, sistemático y documentado destinado a identificar las evidencias de auditoría y evaluarlas objetivamente para determinar el grado de cumplimiento de los criterios de auditoría. Puede ser interna o externa y de una o más disciplinas.
2016	Moyorga Díaz y colaboradores.	Herramienta de planificación, entrega una memoria con las recomendaciones necesarias como parte fundamental de los procesos de mejora continua.

Fuente: Medina, 2016 (citado en Medina *et al.*, 2020).

Como se puede observar, las concepciones de auditoría más tradicionales se enfocaban esencialmente en las revisiones contables y financieras de las empresas en relación con criterios preestablecidos; y a lo largo de las últimas décadas ha ampliado su alcance y ámbito de aplicación para no solo considerar lógicas de cumplimiento, sino también de desempeño (eficiencia y eficacia).

Por lo anterior, la auditoría puede ser definida como el proceso sistemático mediante el cual se obtienen y analizan las evidencias relacionadas con las actividades de la organización con la finalidad de identificar la relación entre el contenido de los informes y las evidencias de las actividades, así como de evaluar la correcta realización de las actividades o informes. El objetivo final de las auditorías, en ese tenor, es promover la eficiencia y la eficacia en los procesos de una organización y generar recomendaciones para fortalecer el cumplimiento de mandatos, metas, objetivos y resultados.

Adicionalmente, una función esencial de la auditoría del sector público es la de control y supervisión cuyos hallazgos fomentan la cultura de disciplina en las organizaciones y, además, tienen la ventaja de identificar errores o vulnerabilidades estructurales de la organización (Castillo-Cabeza, 2017). Entre dichas fallas, por ejemplo, pueden

encontrarse los riesgos relacionados con la corrupción. La auditoría pública, entonces, tiene el potencial de fortalecer la rendición de cuentas del Estado y busca fomentar la confianza en la democracia (Ferry *et al.*, 2022).

Ahora bien, los órganos del poder en el Estado mexicano han de autocontrolarse a través de un sistema de contrapesos y equilibrios, esto en virtud de la forma de constitución relativa a la división de poderes, la cual representa un balance de facultades, atribuciones y responsabilidades conferidas a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial (Carpizo Jorge, 1994). En ese sentido, las autoridades que estén encargadas de llevar a cabo las auditorías a las entidades públicas han de ser independientes y autónomas financiera y administrativamente respecto de las entidades que serán objeto de revisión (INTOSAI, 2019).

El papel de las autoridades nacionales de auditoría en materia de anticorrupción es fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia, así como fortalecer los mecanismos de vigilancia ya que, de acuerdo con Su y colaboradores (2025) el sector público genera un tipo de monopolio al ser el único que provee ciertos servicios, por lo que se vuelve más relevante la independencia y autonomía de la autoridad verificadora.

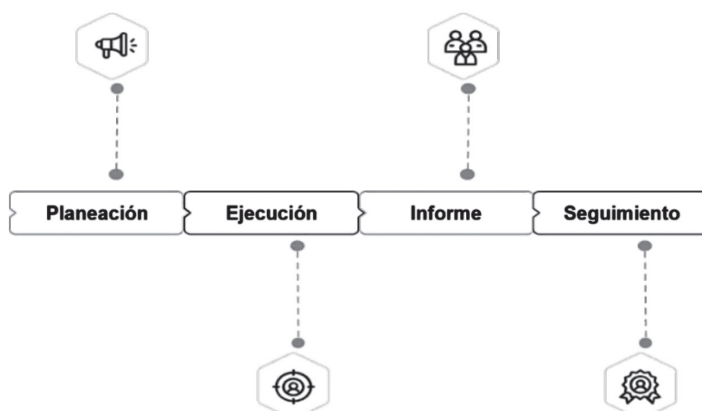
En México, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) es el órgano técnico y de gestión que cuenta con la función de llevar a cabo la fiscalización superior y revisar la Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal y cuenta con autonomía propia respecto al poder Ejecutivo, al pertenecer al poder Legislativo (Cámara de Diputados, 1917). Por lo tanto, las auditorías gubernamentales, en el caso concreto del Estado mexicano, son realizadas por la ASF como un organismo externo a las entidades de la administración pública, es decir, “a las entidades de la administración pública federal; así como a los órganos constitucionales autónomos; los estados y municipios; y en general cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales, que están siendo auditadas” (Auditoría Superior de la Federación, s/f).

Bajo esta tesitura, la rendición de cuentas de las relaciones de poder representa un ejercicio de pesos y contrapesos, reconociendo que generalmente el poder se considera eficiente y funciona para asegurar la correlación de fuerzas y la estabilidad para el ejercicio de sus atribuciones mediante las interacciones que sustentan su funcionalidad.

Por lo anterior, el proceso que realiza una autoridad nacional para la realización de una auditoría pública se divide en cuatro etapas principales (diagrama 1). La primera es la etapa de Planeación que tiene el objetivo general de crear un plan para conocer a

profundidad la entidad pública que será auditada y, con base en la información identificada, se establecen los objetivos y se definen los recursos para alcanzar los propósitos planteados (Universidad de Guanajuato, 2021).

Diagrama 1. Proceso de auditoría pública



Fuente: Elaboración propia con base en la Secretaría de la Función Pública, 2018a.

En la fase de ejecución se implementan las actividades definidas en el plan de trabajo conforme a los tiempos y recursos definidos. El objetivo de esta etapa es obtener las evidencias necesarias para que la persona auditora conozca el estado actual de los elementos por revisar y analizar a fin de que pueda emitir una opinión sustentada y basada en datos empíricos (Secretaría de la Función Pública, 2018a).

Respecto a la emisión de los informes, las Normas Profesionales del Sistema Nacional de Fiscalización establecen que estos deben estar redactados de forma objetiva, clara y acotada a los aspectos esenciales de los hechos y la evaluación correspondiente, por lo que los órganos fiscalizadores deben valorar todas las evidencias mostradas por la entidad auditada antes de concluir la auditoría y de difundir los informes (Sistema Nacional de Fiscalización, 2017).

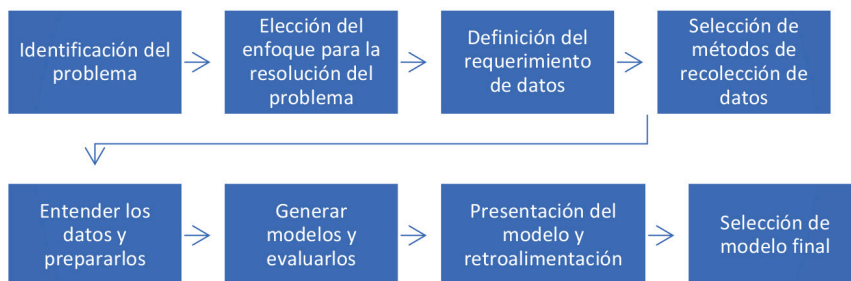
Finalmente, en el proceso de seguimiento, la persona auditora da seguimiento a las acciones correctivas que se hubieran adoptado como parte de las observaciones o recomendaciones del informe (Auditoría Superior de la Federación, 2010).

Es así como, dentro del proceso de auditoría, existen etapas que podrían automatizarse; por ejemplo, algunas de las técnicas de la etapa de ejecución podrían realizarse de forma automatizada, como es el caso de los cálculos en las verificaciones matemáticas de algunas operaciones o partidas. En ese sentido, algunos autores consideran que las tecnologías cambiarán la forma tradicional en que las auditorías se llevan a cabo ya que, con la digitalización de otros procesos, estas podrían realizarse en tiempo real, en lugar de ser anuales y las evaluaciones podrían ser automatizadas con algoritmos y programación (Otia y Bracci, 2022).

Una aproximación al uso de datos en los procesos de auditoría gubernamental

La ciencia de datos se ha establecido como la herramienta de la actualidad para la identificación de soluciones basadas en las matemáticas, estadística, análisis e inteligencia artificial y aprendizaje de máquinas y, como todo proceso, incluye varias etapas y subprocesos interactivos (IBM, s/f). Para ello utiliza una metodología que enfoca los esfuerzos tecnológicos y humanos en resolver los problemas, tomando en cuenta el contexto de la organización y el tema.

Diagrama 2. Metodología de la ciencia de datos



Fuente: Elaboración propia con base en Fawas, 2021.

Como se observa en el diagrama 2, el punto de partida es identificar el asunto y entender los procesos organizativos para contextualizar los datos y encontrar soluciones adecuadas a la problemática detectada. Esto para que la ciencia de datos sea visualizada como una herramienta basada en modelos de toma de decisión desde una perspectiva objetiva (Kotlyar y Pop, 2021) ya que se sustentan en datos y evidencia empírica.

En lo que se refiere a la auditoría, entendida como una de las estrategias para la prevención e identificación de actos de corrupción, los enfoques convencionales no pueden mantenerse al día con la afluencia de información, pues cada vez son más las transacciones financieras y operativas que se mueven en línea, ampliando la gama de variables para analizar, valores atípicos para identificar tendencias y patrones para dar sentido. Por lo que las capacidades de análisis de auditoría avanzadas aportan un mayor valor a los procesos, al respaldar el análisis de grandes conjuntos de datos y revelar información más granular.

La ciencia de datos es clave para las auditorías mediante las técnicas de análisis del *Big Data* –como el procesamiento de lenguaje natural, minería de datos y reconocimiento de patrones– ya que estos datos sirven como evidencia adicional al cumplir con las características del sustento de una auditoría (Munte y Palomino, 2019). Lo anterior sucede con la finalidad de evitar que la auditoría sea un fracaso, disminuir las probabilidades de informes inexactos y mejorar el poder de predicción (Yoon *et al.*, 2015).

Las auditorías integradas con el análisis de grandes volúmenes de datos conllevan varias ventajas adicionales, como son: el poder de procesar y analizar datos muy detallados en lugar de información agregada, la habilidad de integrar datos internos y externos, la capacidad de integrar datos ambientales del *Big Data* como redes sociales a los análisis y medidas de contabilidad (Vasarhelyi *et al.*, 2015). Aunado a lo anterior, se tiene la ventaja de contar con abundante información en tiempo real, lo que permitiría realizar auditorías automatizadas en cualquier punto en el tiempo.

De igual manera, existen otras formas en que la ciencia de datos puede ser de gran utilidad para las auditorías, como son los algoritmos de *machine learning*. Algunos de los beneficios de utilizar técnicas de inteligencia artificial en auditoría pública son la mejora y eficiencia de los servicios públicos y la reducción de costos de las Autoridades Nacionales de Auditoría (Instituciones Supremas de Auditoría de Finlandia, Alemania, Países Bajos, Noruega y Reino Unido, 2023).

Asimismo, a nivel internacional se están realizando amplios avances en la materia a fin de fortalecer las capacidades de auditoría, no solamente en el ámbito gubernamental sino también en el ámbito empresarial, en el que se buscan nuevas formas para reaccionar a las condiciones actuales, ya que la acumulación de datos se percibe como uno de los activos más valiosos (*The Economist*, 2017) para sus operaciones comerciales diarias y se esfuerzan por aprovechar el poder de estos a través del análisis.

En este sentido, se presentan a continuación, algunas buenas prácticas sobre el uso de datos para fortalecer las acciones de auditoría.

Muestreos de auditorías

Una de las características del análisis de datos es que ayuda a identificar cambios previsible a futuro, por lo que en las áreas de auditoría, en específico lo referente a los muestreos de información seleccionada para los objetos de estudio, se ha planteado el concepto de “auditoría por excepción», derivado del estudio para la aplicación del análisis de datos y aprendizaje automatizado, haciendo énfasis del trabajo de auditoría de cambiar de “examen de transacciones” a “examen de excepción” y prioriza las excepciones con base en diferentes criterios para el análisis de los datos, con relación en la problemática para la toma de muestras de poblaciones (Huang *et al.*, 2022).

Para eliminar el riesgo de muestreo, se plantea analizar toda la población en lugar de una muestra. Idea que se ha vuelto factible en la práctica debido a las computadoras exponencialmente más rápidas y a las aplicaciones de aprendizaje automático. El concepto de aplicar análisis de datos de auditoría y aprendizaje automático para pruebas de población completa se denomina «auditoría por excepción», la cual trata sobre el diseño de un sistema de auditoría automático en tiempo real, que en lugar de examinar los datos al final del año fiscal, los auditores deben definir un conjunto de reglas y usar un sistema para monitorear las violaciones de estas al momento. Dichas reglas deben estar diseñadas principalmente con base a los controles internos, así como al conocimiento diseñado por auditores experimentados. Cuando una transacción viola una o más reglas, el sistema la trata como una excepción, genera una alerta y notifica a los auditores para un examen más detallado. Por lo tanto, el énfasis del trabajo de auditoría cambia de «examen de transacciones» a «examen de excepción» (Issa, 2015).

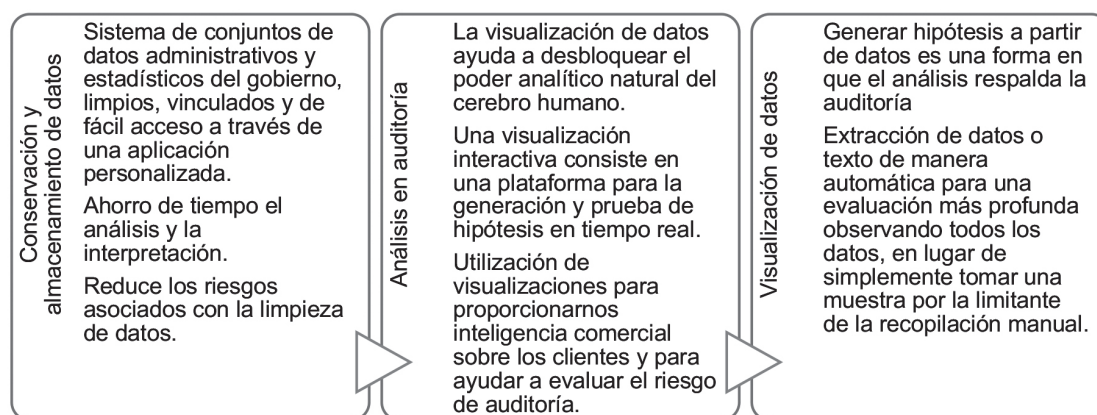
National Audit Office (NAO), Reino Unido

Los gobiernos también realizan esfuerzos para sumarse a las tendencias del análisis de datos en materia de auditorías, a efecto de proporcionar información cada vez más amplia y confiable, así como el cumplimiento de sus objetivos; tal es el caso de la National Audit Office (NAO) (Kelly, 2020), donde la adopción generalizada de análisis de datos ha:

- Aumentado la productividad: impulsa la eficiencia, a través de la automatización, en relación con el manejo de grandes volúmenes de datos.
- Agregado información: crea nuevas ideas mediante la vinculación de datos y la extracción de patrones y anomalías.
- Mejorado la calidad: acrecienta la consistencia y evita errores, y permite que se realicen pruebas en conjuntos de datos grandes o complejos donde un enfoque manual no sería factible.

Esto con el uso de tecnologías y técnicas de análisis de datos, agrupados en tres áreas principales, que son la conservación y almacenamiento de datos, análisis en auditoría, y visualización de datos (diagrama 3).

Diagrama 3. Áreas estratégicas de NAO



Fuente: Elaboración propia con información de Kelly, 2020.

Siendo así que con el uso de estas tecnologías se ha desarrollado una aplicación prototipo para agrupar facturas con un diseño homologado en los que una persona puede seleccionar datos de interés particulares, como una fecha o el nombre de una organización, y enseñar a la aplicación a extraer el mismo tipo de información de decenas de miles de documentos.

National Audit Office (NAO), Finlandia

En el caso de la NAO en Finlandia, se cuenta con un amplio campo en el aprovechamiento del análisis de datos en materia de auditorías financieras, esto debido al considerable nivel de digitalización en la administración financiera del gobierno central.

En los últimos años, el gobierno central de Finlandia introdujo sistemas de información compartidos para procesos clave, como son la contabilidad, cobro de pedidos a deuda, administración de personal, administración de viajes y compras a pago; en los cuales, las tareas como la gestión de derechos de acceso a los sistemas, se realizan de forma centralizada y uniforme para la adecuada homologación de la información.

Esto permite auditar varias afirmaciones clave y probar controles en las auditorías financieras, posteriormente los conjuntos de datos disponibles se utilizan para verificar la eficacia con la que funcionan los controles, y desde una perspectiva de auditoría, los datos están disponibles para los auditores de las finanzas del gobierno central para su análisis en tiempo real, por lo que la auditoría sustantiva y analítica representa una forma fácil de pronosticar las finanzas del gobierno central (Oficina Nacional de Auditoría de Finlandia, 2021).

Australian National Audit Office (ANAO)

La Oficina Nacional de Auditoría de Australia (ANAO) utiliza el análisis de datos para la planificación de auditorías de desempeño basadas en riesgos en materia de subvenciones, esto a partir del análisis de datos de series temporales de subvenciones de todo el gobierno, tales como subvenciones con alto valor y/o alta frecuencia de variaciones, inconsistencia en los procesos de selección contra las pautas y posible incumplimiento de las Normas y directrices de subvenciones de la *Commonwealth* (CGRG). Esto, al realizar una

comparación de datos entre las oportunidades de subvenciones y los conjuntos de datos de adjudicaciones de subvenciones (Oficina Nacional de Auditoría de Australia, 2021).

Derivado de lo anterior, se desprende que, con dicha información, se podía ayudar a los auditores a comprobar el cumplimiento de las CGRG, centrarse en las subvenciones de alto riesgo y hacer preguntas específicas para obtener la evidencia de auditoría.

Oficina Nacional de Auditoría de Estonia

En Estonia, como una de las sociedades digitales más desarrolladas del mundo, se ha desarrollado una plataforma de intercambio de información denominada *X-Road*, la cual se basa en una capa de intercambio de datos distribuida (DXL) y administrada centralmente entre sistemas de información. Mediante esta plataforma, las organizaciones pueden intercambiar información a través de Internet utilizando *X-Road* para garantizar la confidencialidad, la integridad y la interoperabilidad entre las partes del intercambio de datos, proporcionando una forma estandarizada y segura de producir y utilizar servicios y que las instituciones se abstengan de pedir a los ciudadanos la misma información más de una ocasión (European Court of Auditors, 2020).

De acuerdo con cifras del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2022) se estima que el tiempo ahorrado de las transacciones de *X-Road*, habría representado interacciones de cara a cara entre funcionarios y ciudadanos en un promedio de al menos 3,225 años en 2014. Desde su lanzamiento en 2001, y como resultado de la implementación de la plataforma *X-Road*, en Estonia “99% de los servicios gubernamentales se prestan en línea, 98% de las recetas médicas se emiten digitalmente y 99% de la población tiene una identidad electrónica” (Porrúa *et al.*, 2022).

Además, las empresas pueden registrarse en menos de 20 minutos y presentar impuestos en cinco minutos, mientras que los ciudadanos pueden votar en línea, conducir sin licencia y utilizar el transporte público sin necesidad de un pase, todo gracias al sistema de identificación electrónica habilitado por *X-Road* (Apolitical, 2017).

Centro de Investigación de la Corrupción de Budapest

El Centro realizó una medición de la corrupción institucionalizada utilizando *Big Data*. Para ello se desarrollaron tres indicadores basados en datos de contratación pública para evaluar y analizar los riesgos de corrupción en la materia (diagrama 4) (Martínez, 2016).

Diagrama 4. Indicadores

1.- Índice de Riesgo de Corrupción (IRC)	2.- Indicador de Influencia Política (IIP)	3.- Indicador de Control Político (ICP):
<ul style="list-style-type: none">• Mide la probabilidad de que los contratos públicos se otorguen de manera no competitiva y no transparente. Este indicador ayuda a identificar posibles casos de favoritismo o manipulación en la asignación de contratos, lo que puede indicar la presencia de corrupción.	<ul style="list-style-type: none">• Analiza si la fortuna de una empresa contratista está relacionada con el partido político en el poder a nivel local o nacional. Este indicador busca detectar posibles vínculos entre el éxito o fracaso de una empresa y su relación con los partidos políticos, lo que puede indicar prácticas corruptas o favoritismo político.	<ul style="list-style-type: none">• Evalúa si las empresas que obtienen contratos públicos tienen conexiones políticas. Esto implica verificar si los propietarios o miembros de la junta directiva de una empresa han ocupado cargos públicos a nivel nacional o local. Este indicador busca identificar posibles casos de nepotismo o tráfico de influencias en la asignación de contratos.

Fuente: Elaboración propia con información de Martínez, 2016.

Estos indicadores se utilizan para identificar patrones y comportamientos sospechosos en las contrataciones públicas, son comparables entre países y organizaciones, lo que permite realizar análisis comparativos y detectar tendencias. Además, están disponibles en tiempo real a partir de fuentes electrónicas, lo que facilita su actualización y seguimiento constante.

Es importante señalar que el área tributaria fue una de las pioneras en el uso de estas tecnologías por lo que cuenta con grandes avances en la materia; es por esto que la fiscalización y auditoría tributaria a través del análisis de datos, permiten obtener información relevante y oportuna de distintas fuentes sobre los contribuyentes y sus transacciones, con el objetivo de aplicar estrategias de análisis de datos que permitan la identificación de riesgos y señales de fraude tributario y, en última instancia, reducir la evasión fiscal.

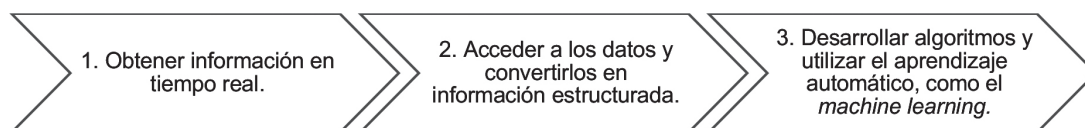
Adicionalmente a las fuentes de datos que provienen directamente de los contribuyentes o convenios con otras entidades, también se están incorporando fuentes de datos no estructurados, como medios sociales, mensajes de correo electrónico, sensores, audios, imágenes y publicaciones en Internet, para lo cual resulta importante hacer uso de herramientas de analítica avanzada como SAS, BAE, IBM, Oracle Data Miner y Stata, que permitan procesar y analizar los datos de manera efectiva.

De acuerdo con la experiencia de la OCDE, construir modelos que aborden riesgos específicos es la mejor opción al emplear técnicas analíticas; por ejemplo, los patrones utilizados para predecir errores en una declaración de impuestos pueden ser diferentes de los empleados para detectar el fraude de carrusel en el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Por lo tanto, es importante definir los casos de riesgo en que se utilizarán cada una de las técnicas, así como los patrones y relaciones identificados para cada tipo de riesgo.

Algunos de los casos exitosos en materia de auditoría tributaria son el sistema Connect de la Administración de Hacienda y Aduana del Reino Unido, el cual consiste en el cruce de registros formales con diversas fuentes de datos para la recaudación de impuestos; y el sistema de fiscalización inteligente selectiva (FIS) del Estado de Goiás en Brasil, que utiliza tecnología de sensores y análisis de datos para el control de actividades ilícitas y la seguridad del transporte de mercancías (Seco y Miranda, 2018).

Otro de los ejemplos en materia tributaria, es el Servicio de Administración Tributaria (SAT) del Estado mexicano, el cual ha enfrentado retos en la concentración de información en *Big Data*, pero que ha resuelto tres de los cinco problemas generales para utilizar la inteligencia artificial al máximo, como son:

Diagrama 5. Problemas para utilizar la inteligencia artificial



Fuente: Elaboración propia con información de Flores, 2019.

Siendo así que, en el ámbito de la factura electrónica, se utiliza *machine learning* para identificar patrones de consumo de personas físicas y empresas. Lo cual puede reflejar patrones de consumo según el giro de la empresa o los conceptos que vende; de igual

manera, permite detectar rápidamente cualquier ruptura en los patrones de consumo y señalar posibles irregularidades. Por lo que, si se toman en cuenta el complemento de pago y el CoDi en la bancarización, se puede seguir el flujo de dinero en toda la cadena de transacciones, brindando una visión más completa de las actividades económicas y facilitando la identificación de posibles evasiones fiscales (Flores, 2019).

Avances del uso de datos en las auditorías: el caso mexicano

En México, en términos del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) es el órgano técnico de fiscalización con autonomía propia, facultado para revisar, auditar y vigilar el manejo de los recursos que:

otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los Estados y Municipios; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales. (Cámara de Diputados, 2016)

Al respecto, la ASF está implementando el uso del *Big Data* a través de un repositorio común que integra diversas fuentes de información para realizar análisis detallados en las auditorías, permitiendo a las personas auditoras manejar grandes volúmenes de datos durante todo el proceso de planificación y ejecución. Para ello, la ASF ha establecido acuerdos de intercambio de información, facilitando el acceso a sus bases de datos y ampliando su capacidad analítica, con el fin de aprovechar los datos y poder detectar, de manera efectiva, diferentes irregularidades, como pueden ser proveedores involucrados en transacciones ficticias y contratos con organismos gubernamentales; también pueden identificar proveedores descalificados que participan en compras y empresas fantasma utilizadas para fines de facturación (Auditoría Superior de la Federación, 2019).

Este análisis exhaustivo permitirá rastrear y descubrir redes de corrupción, examinando las relaciones de las empresas fantasma con gobiernos estatales o múltiples gobiernos, fortaleciendo así su capacidad para auditar con mayor eficiencia y transparencia.

Bajo este contexto, en el marco del Foro de Legisladores en materia hacendaria de 2018 (Auditoría Superior de la Federación, 2018) la ASF con el enfoque de una nueva visión estratégica a corto plazo, en torno al uso de nuevas tecnologías, plantea:

- Revisión exhaustiva de transacciones: realizar la revisión del 100% de las transacciones en lugar de muestras, como pagos a proveedores o nóminas.
- Automatización de tareas manuales: optimizar el tiempo del auditor, implementado la automatización de tareas manuales, para que este pueda concentrarse en otras partes del proceso de auditoría, mejorando la eficiencia y la calidad del trabajo.
- Uso de *Big Data* para cotejar información: la ASF hace uso del poder del *Big Data* para procesar rápidamente datos de diferentes fuentes oficiales, confiables, completas y precisas. Esto permite cotejar la información proporcionada por el ente auditado, facilitando la detección de irregularidades o inconsistencias.
- Análisis de Datos para identificar riesgos: mediante el empleo de *Data Analytics*, la ASF valida y automatiza procesos, construyendo indicadores que focalizan áreas de mayor riesgo. Esto facilita la identificación temprana del fraude y riesgos en el ejercicio del gasto.
- Programación precisa para futuras auditorías: con base en la información obtenida y analizada, la ASF puede realizar una programación focalizada y precisa para el siguiente ejercicio fiscal a revisar. Esta mejora en la planificación.

Y de esa manera optimiza diversos procesos como:

Diagrama 6. Optimización de procesos

Identificación de operaciones con riesgos

- Comportamientos atípicos, fluctuaciones irregulares en la aplicación de recursos, etc.

Verificación de compras p/fondo

- Validación que los bienes y/o servicios adquiridos correspondan a los autorizados por cada fondo y/o programa.

Parametrización de costos

- Compras o pagos de nómina que superan límites establecidos.

Autenticación de pagos

- Validación de facturas entre el fiscalizado vs. CFDI-SAT.

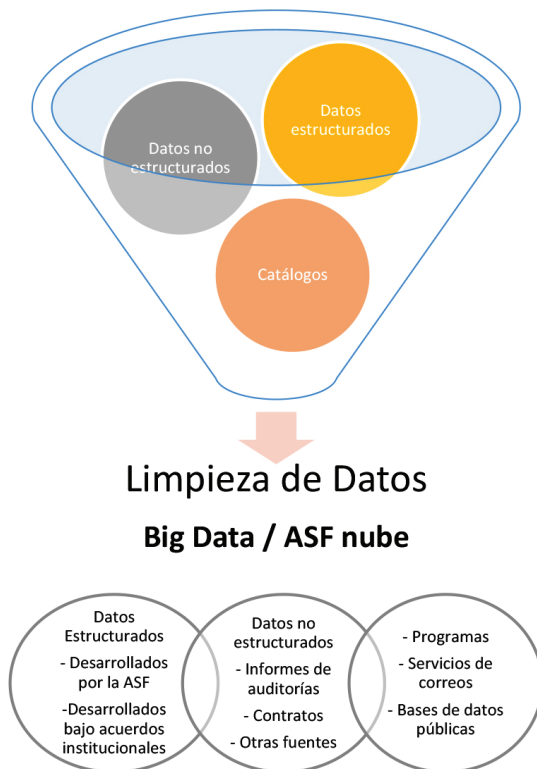
Detección de información inconsistente

- Validación de los RFC's de proveedores y de trabajadores de nóminas.

Fuente: Elaboración propia con información de ASF (2018). Séptimo Coloquio Nacional sobre Fiscalización Superior. Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A.C. (ASOFIS) Diciembre, 2018.

En este contexto, se desarrolló el Sistema de Control, Administración y Fiscalización de los Recursos del Gasto Federalizado (SiCAF), que es una plataforma en línea que facilita la administración, gestión, seguimiento y control de obras públicas y adquisiciones en estados y municipios, con el propósito de agilizar la auditoría de licitaciones, etapas de contratación y pagos, y que además busca mejorar la planificación de auditorías y fomentar la auditoría en tiempo real, así como promover la creación de un sistema basado en inteligencia artificial para el análisis de datos estructurados y no estructurados, incluyendo el aprendizaje automático y el análisis de redes (diagrama 7) (OCDE, 2022).

Diagrama 7. Propuesta del nuevo Sistema de Inteligencia de la ASF



Fuente: OECD, 2022.

Finalmente, conviene destacar que, si bien se han generado avances en el uso y análisis de datos a partir del desarrollo de plataformas de intercambio y análisis, aún es un enfoque incipiente que tiene diversas posibilidades de adopción para hacer más eficientes los procesos de auditoría. Como se observó en los apartados previos, a nivel internacional el uso del análisis de datos incluye desde la generación de modelos estadístico de herramientas que centralizan y homologan la información a nivel nacional, lo cual facilita su análisis y que además son capaces de analizar información no estructurada, según sea el caso de estudio.

Recomendaciones para la inclusión de la ciencia de datos en las auditorías públicas

Si bien los resultados que otorga la ciencia de datos se caracterizan por su consistencia y precisión, la implementación, modelación y entrenamiento de las herramientas propias de la materia requieren de información homologada y estandarizada en un flujo de actualización periódico y continuo, así como de modelos computacionales complejos en su construcción y particulares a cada fenómeno para su implementación, así pues la inclusión de la ciencia de datos en las auditorías públicas requiere, en un inicio, que las instituciones cuenten con información de calidad, transparente y accesible.

En este sentido, la disponibilidad de información se entiende como el acceso a la información en los formatos adecuados para su análisis, por lo que es necesario que las instituciones públicas migren de formatos físicos a formatos digitales y cuenten con mecanismos consolidados para la administración de datos sobre su gestión interna y de proyectos, administración de recursos, operación e incluso trámites y servicios a su cargo.

Impulsar la digitalización de los trámites no solo acelera los mecanismos internos, sino también genera mayor transparencia al tener un mejor registro, seguimiento, control y documentación de los procesos por lo que tiene un impacto positivo en la lucha contra la corrupción, al disminuir los riesgos que conlleva la interacción entre funcionarios públicos y ciudadanía o partes involucradas con intereses empresariales (Basel Institute on Governance, 2017), además de asegurar registros y transacciones a prueba de manipulaciones (Santiso, 2020). En específico, como una estrategia para mejorar las auditorías gubernamentales, la digitalización de trámites y servicios, así como la estandarización de procedimientos desde la primera interacción entre organismos públicos y la ciudadanía, permitiría tener información disponible de manera digital desde su generación.

Sin embargo, la sola digitalización de la información no es suficiente, pues en la actualidad ha cobrado especial relevancia el término *Dark Data* para referirse a información que las organizaciones recopilan y almacenan durante sus actividades regulares, pero que no analizan ni utilizan (Gartner, s/f) lo cual puede ocurrir cuando los datos almacenados son accesibles, pero no organizados. De acuerdo con una encuesta realizada por la compañía *Splunk* entre expertos de las tecnologías de la información en 2019, se estimó que hasta 55% de la información recabada por organizaciones de todos los sectores económicos podía considerarse como *dark data* (Splunk, s/f).

Cabe señalar que la recopilación y almacenamiento de información sin una visión estratégica es la principal fuente de *dark data* en la actualidad, por lo que la digitalización de información que comparten características comunes generada por distintas fuentes puede llegar a ser contraproducente si no se acompaña de estructuras y modelos de datos comunes que permitan estandarizarla y analizarla. A nivel internacional se tienen ejemplos concisos en el estándar de datos para las contrataciones abiertas (EDCA) promovida por el *Open Contracting Partnership* desde 2015 y adoptada por el Gobierno mexicano desde 2018 (Secretaría de la Función Pública, 2018b).

Partiendo de información estandarizada y disponible a través de medios digitales, la interconexión entre distintas fuentes de información, es decir, entre distintas instituciones de la administración pública, adquiere un papel protagónico pues permitiría a las entidades fiscalizadoras acceder a la información necesaria para la realización de sus funciones a través de canales digitales prediseñados que aseguren la veracidad e integridad de la información consultada.

Para tales efectos, acuerdos de intercambio de información como los celebrados entre la ASF y la SHCP (Auditoría Superior de la Federación, 2019) ameritan ser extendidos a otras instituciones con información relevante para la realización de auditorías públicas, tales como la Secretaría de la Función Pública y Órganos Internos de Control, así como sus homólogos a nivel estatal.

A la par de convenios específicos enfocados a explotar el máximo valor de los datos en temas de fiscalización, la interconexión permitiría robustecer sistemas públicos de transparencia tales como la Plataforma Nacional de Transparencia o la Plataforma Digital Nacional.

Asegurada la ingeniería de datos necesaria para la implementación de herramientas de inteligencia a la realización de auditorías públicas, se pueden diseñar criterios de validación sobre la calidad y consistencia de la información a evaluar lo que permitiría automatizar observaciones iniciales a los entes auditados en momentos muy tempranos en el proceso de auditoría.

Para la creación de estos criterios de validación y su eventual implementación en herramientas computacionales resulta clave contar con equipos multidisciplinarios al interior de los organismos fiscalizadores encargados de integrar en modelos analíticos y en algoritmos de programación la lógica y metodología correspondiente al proceso de fiscalización.

En resumen, para la mayoría de las instituciones públicas, el gran reto para la implementación de herramientas de ciencia de datos que apoyen los procesos de auditorías tanto internas como externas, es en primer lugar contar con la información transparente, confiable y accesible; en segundo lugar, tener la tecnología adecuada en términos de hardware y software y, finalmente, el personal adecuado para desarrollar e implementar los procesos analíticos necesarios.

Conclusiones

En un mundo que no deja de avanzar y actualizarse con gran velocidad, es necesaria la creación e implementación de herramientas tecnológicas para hacer frente a las nuevas problemáticas en materia de ciencia de datos.

De ahí la importancia de buscar consolidar el posicionamiento de las herramientas tecnológicas en el uso gubernamental, en el caso concreto, en materia de auditoría gubernamental; lo que permitirá disponer de resultados cada vez más confiables y transparentes que coadyuven a la prevención de posibles hechos de corrupción.

Por tanto, la auditoría gubernamental, al ser un proceso sistemático de verificación de las actividades de una organización pública respecto a las evidencias, tiene un papel relevante en la lucha contra la corrupción y en el fortalecimiento de la integridad. Esto, debido a que las entidades nacionales en materia de auditoría, así como autoridades independientes y con autonomía propia, toman el papel de vigilantes frente a las actividades del sector público.

Por otro lado, la ciencia de datos tiene un futuro importante como parte de las políticas anticorrupción mediante el análisis y uso de los datos masivos producidos por las actividades gubernamentales, ya que se ha colocado como una de las herramientas esenciales en la resolución de problemas, particularmente frente a los grandes volúmenes de datos y los procesos de digitalización en el sector público.

En ese sentido, presentamos algunas de las experiencias internacionales en las que se han utilizado la ciencia de datos como herramienta auxiliar para las actividades de auditoría pública, como es el caso de los sistemas de información compartidos para procesos clave que se han implementado en Finlandia y que permiten verificar si los controles son eficaces, así como facilitar las auditorías financieras.

No obstante, aun cuando las instituciones públicas han avanzado en materia de tecnología digital, atendiendo las políticas públicas sobre transparencia y acceso a la información, así como con los requerimientos de la ciudadanía y sociedad civil sobre información gubernamental, todavía existen esfuerzos por realizar para la generación de información oportuna y disponible sobre la gestión y manejo de recursos en las instituciones.

A pesar de que en México se han dado los primeros pasos en la inclusión de tecnologías de ciencia de datos como las de análisis de Big Data, es necesario que se sigan algunas recomendaciones para explotar de mejor manera las herramientas de ciencia de datos que permitan fortalecer los resultados de las auditorías gubernamentales. Particularmente, las recomendaciones aquí planteadas son fundamentales como la digitalización de los trámites y de los procesos realizados por las autoridades, la recopilación y almacenamiento con una visión estratégica, el robustecimiento de las plataformas ya existentes y la creación de criterios de validación.

Referencias

- Apolitical. (2017). El intercambio de datos de Estonia le permite pagar sus impuestos en cinco minutos [en línea]. Apolitical, Sección Digital and Data. <https://apolitical.co/solution-articles/es/plataforma-de-intercambio-de-datos-que-convierte-a-estonia-en-lider-de-gobierno-digital>
- Auditoría Superior de la Federación. (s/f). Acerca de la ASF. https://www.asf.gob.mx/Section/45_Acerca_de_la_ASF
- Auditoría Superior de la Federación. (2010). Elementos para la Planeación y Ejecución de las Auditorías realizadas por las EFSL. http://www.asen.gob.mx/capacitacion/2010/0624-25_1m01.pdf
- Auditoría Superior de la Federación. (2018). Nueva Visión Estratégica de la ASF. Foro de Legisladores en Materia Hacendaria. <http://www3.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/127186/657749/file/PRESENTACION-ASF.pptx>
- Auditoría Superior de la Federación. (2019). Tecnología digital vs. Corrupción”. Blog Auditoría Superior de la Federación. <https://www.blog-asf.gob.mx/?p=1625>
- Basel Institute on Governance (2017). New perspectives in e-government and the prevention of corruption. Working paper.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CPEUM (2024). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

- Castillo-Cabeza, S. (2017). La auditoría en el proceso de control. *Polo del Conocimiento*, 2(1), 41-50. <http://dx.doi.org/10.25857/pcv2i1.7>
- Cordery, C. J., y Hay, D. (2018). Supreme audit institutions and public value: Demonstrating relevance. *Aston Publications Explorer (Aston University)*, 55(2), 128-142. <https://doi.org/10.1111/faam.12185>
- European Court of Auditors. (2020). "Big data" analysis and modern supreme audit institutions: tearing down the walls of data kingdoms. <https://medium.com/ecajournal/big-data-analysis-and-modern-supreme-audit-institutions-tearing-down-the-walls-of-data-kingdoms-2055f7221d49>
- Fawas, M. (2021). Following the data science methodology. IBM Developer. <https://developer.ibm.com/blogs/following-the-data-science-methodology/>
- Ferry, L., Radcliffe, V. S., y Steccolini, I. (2022). The future of public audit. *Financial Accountability and Management*, 58(5), 525-556. <https://doi.org/10.1111/faam.12559>
- Flores, L. (2019). SAT va por más recaudación con inteligencia artificial [en línea]. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/cartera/sat-va-por-mas-recaudacion-con-inteligencia-artificial/>
- Gartner (s.f.). Dark Data. <https://www.gartner.com/en/information-technology/glossary/dark-data>
- Huang, F., Won Gyun No, Vasarhelyi, M. A., y Yan, Z. (2022). Audit data analytics, machine learning, and full population testing. *The Journal of Finance and Data Science*, 8, 138-144. <https://doi.org/10.1016/j.jfds.2022.05.002>
- IBM. (s.f.). What is Data Science?. <https://www.ibm.com/topics/data-science>
- Instituciones Supremas de Auditoría de Finlandia, Alemania, Países Bajos, Noruega y Reino Unido. (2025). Auditing machine learning algorithms. A white paper for public auditors. <https://www.auditingalgorithms.net/executive-summary.html>
- INTOSAI. (2019). Mexico Declaration on SAI Independence. https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/INTOSAI_P_10_en_2019.pdf
- Issa, H. (2015). Exceptional exceptions. Estados Unidos: The State University of New Jersey. Tesis de Doctorado en Administración. <https://doi.org/doi:10.7282/T52J68V1>
- Johnsen, Å. (2019). Public sector audit in contemporary society: A short review and introduction. *Financial Accountability and Management*, 55(2), 121-127. <https://doi.org/10.1111/faam.12191>
- Kelly, R. (2020). How data analytics can help with audits. <https://www.nao.org.uk/insights/how-data-analytics-can-help-with-audits/>

- Kotlyar, D. y Pop, L. (2021). Automated Risk Analysis of Asset and Interest Declarations of Public Officials. <https://star.worldbank.org/sites/default/files/2021-08/Automated%20Risk%20Analysis-publication.pdf>.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación [LFRCF]. (2016). Publicado en el DOF 20-05-21. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF_200521.pdf
- Martínez, R. (2016). Last Trends in Corruption Measurement and Analysis. <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/latest-trends-in-corruption-measurement-and-analysis>
- Medina, A. Medina, Y., Medina, A. y Nogueira, D. (2020). Fundamentos teórico-conceptuales de la auditoría de procesos. *Retos de la Dirección*, 14(1), 1-19. http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2506-91552020000100001&lng=es&tlng=es.
- Muente, A. y Palomino, N. (2019). Datos abiertos: conceptos básicos y temas claves. <https://blogs.iadb.org/conocimiento-abierto/es/datos-abiertos/>
- Murillo, J. (2021). Los datos son el nuevo petróleo. *Forbes*. <https://www.forbes.com.mx/red-forbes-los-datos-son-el-nuevo-petroleo/#:~:text=Christin%20Hume%20%2F%20Unsplash.-,En%202006%20Clive%20Humby%2C%20uno%20de%20los%20primeros%20cient%C5%ADficos%20de,pl%C5%A1stico%2C%20productos%20qu%C5%ADmicos%2C%20etc>
- OCDE. (2022). Strengthening Analytics in Mexico's Supreme Audit Institution: Considerations and Priorities for Assessing Integrity Risks, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d4f685b7-en>.
- Oficina Nacional de Auditoría de Australia. (2021). Using data analytics for risk-based performance audit planning. <https://www.anao.gov.au/work/speeches-and-papers/using-data-analytics-risk-based-performance-audit-planning>
- Oficina Nacional de Auditoría de Finlandia. (2021). NAO Finland Uses Data Analytics to Reform Financial Audits. *International Journal of Government Auditing*, Winter 2021 Edition, 15. <https://intosajournal.org/journal-entry/nao-finland-uses-data-analytics-to-reform-financial-audits/>
- Otia, J. y Bracci, E. (2022). Digital transformation and the public sector auditing: The SAI's perspective. *Financial Accountability and Management*, 58(2), 252–280. <https://doi.org/10.1111/faam.12317>
- Porrúa, M., Baudino, F., y Faba, E. (2022). 8 enseñanzas de la transformación digital de Estonia para América Latina y el Caribe. <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/8-enseanzas-de-la-transformacion-digital-de-estonia-para-america-latina-y-el-caribe/>

- Reyes. (2017). Auditoría. Elementos esenciales. *Dominio de Las Ciencias*, 5(1), 138–151. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5907585.pdf>
- Santiso, Carlos (2020). Hacking corruption in the digital era: How tech is shaping the future of integrity in times of crisis. World Economic Forum.
- Seco, A., y Miranda, A. M. (2018). Panorama del uso de las tecnologías y soluciones digitales innovadoras en la política y la gestión fiscal. <https://publications.iadb.org/handle/11319/9075#s-tlash.Oav2gupm.dpuf>
- Secretaría de la Función Pública (2018). Guía General de Auditoría. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/526917/GUI_A_GENERAL_DE_AUDITORI_A_PU_BLI-CA_2018.pdf
- Secretaría de la Función Pública (2018b). Comunicado 054. Presenta Alianza para las Contrataciones Abiertas Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas para México (EDCA-MX). <https://www.gob.mx/sfp/prensa/presenta-alianza-para-las-contrataciones-abiertas-estandar-de-datos-de-contrataciones-abiertas-para-mexico-edca-mx>
- Sistema Nacional de Fiscalización (2017). Normas Profesionales del Sistema Nacional de Fiscalización. Niveles 1 y 2. <http://www.sefisver.gob.mx/archivos/2017/normasprofesionales.pdf>
- Splunk (s.f.). The State of Dark Data. https://www.splunk.com/en_us/form/the-state-of-dark-data.html?501=/darkdatareport
- Su, H., Lu, Y., Lyulyov, O., & Pimonenko, T. (2025). Good Governance within Public Participation and National Audit for Reducing Corruption. *Sustainability*, 15(9), 7050. MDPI AG. <http://dx.doi.org/10.3390/su15097050>
- The Economist*. (2017). The world's most valuable resource is no longer oil, but data [en línea]. *The Economist*, Sección Leaders. <https://www.economist.com/leaders/2017/05/06/the-worlds-most-valuable-resource-is-no-longer-oil-but-data>
- Universidad de Guanajuato. (2021). Clase digital 5. Proceso de la auditoría gubernamental: planeación, ejecución, informe y seguimiento – Licenciatura en Contador público. <https://blogs.ugto.mx/contador/clase-digital-5-proceso-de-la-auditoria-gubernamental-planeacion-ejecucion-informe-y-seguimiento/#:~:text=La%20auditor%C3%ADa%20gubernamental%20se%20desarrolla,%2C%20ejecuci%C3%B3n%2C%20informe%20y%20seguimiento>
- Vasarhelyi, M. A., Kogan, A., y Tuttle, B. (2015). Big Data in Accounting: An Overview. *Accounting Horizons*, 29(2), 581–596. <https://doi.org/10.2308/acch-51071>
- Yoon, K., Hoogduin, L. A., y Zhang, L. (2015). Big Data as Complementary Audit Evidence. *Accounting Horizons*, 29(2), 451–458. <https://doi.org/10.2308/acch-51076>

Autores

ARTURO SERRANO MENESES

Licenciado en Derecho, maestro en Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad Panamericana. Cuenta con un programa de Alta Dirección para Dependencias y Entidades Públicas, por el Instituto Nacional de Administración Pública. Se ha desempeñado como Titular en distintos órganos internos de control, entre los que destacan la Delegación Regional Poniente del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, la Comisión Federal contra Riesgos Sanitarios, entre otros. En la Procuraduría General de la República fue director general adjunto de Delitos Cometidos por Servidores Públicos, así como encargado de la Fiscalía Especial para el Combate a la Corrupción. Titular del Órgano Interno de Control de la Fiscalía General de la República.

AUREA DEL CARMEN NAVARRETE ARJONA

Maestra en Administración, por la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México; colaboró en diversos puestos directivos en Entidades y Dependencias del Poder Ejecutivo Federal, del antes Gobierno del Distrito Federal, así como en Petróleos Mexicanos, la Auditoría Superior de la Federación del Poder Legislativo y el Instituto Nacional Electoral. En el Banco Interamericano de Desarrollo fue especialista en evaluación de proyectos y de riesgos y, en la Universidad Nacional Autónoma de México, se desempeñó como auditora interna y directora general para la Prevención y Mejora de la Gestión Institucional. Integrante del Consejo Consultivo del Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización (SUG).

ALBERTO GÁNDARA RUIZ ESPARZA

Licenciado en Derecho, maestro en Administración y Políticas Públicas y máster en Políticas Anticorrupción. Con más de treinta años de trayectoria profesional, se ha desempeñado como servidor público federal, estatal y municipal, así como en el Poder Legislativo,

en órganos internos de control y áreas jurídicas, siendo titular de Órganos Internos de Control y de áreas de responsabilidades. Es reconocido como uno de los más destacados especialistas en Derecho Disciplinario en México. Asociado del Instituto Nacional de Administración Pública y del Colegio Mexicano de Abogados Humanistas, donde preside la Comisión Académica de Derecho Administrativo y de la Asociación de Magistrados de Tribunales de Justicia Administrativa. Es Colegiado Honorario del Colegio Colombiano de Abogados Disciplinarios. Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, desde septiembre de 2017.

ALEJANDRO ROMERO GUDIÑO

Egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, doctor en Derecho por la Universidad Panamericana y presea docente “Alfonso X El Sabio”, Doctor Honoris Causa por la Academia Internacional de Ciencias Políticas y Estudios de Futuro. Miembro de Número de la Academia Universitaria de Fiscalización; Investigador Honorario y Consejero Académico del Instituto Mexicano de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacionales de la Secretaría de la Defensa Nacional. Fue titular de la Unidad de Evaluación y Control (UEC) de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación en la Cámara de Diputados y titular del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la Secretaría de la Función Pública. Servidor Público desde 1977, con más de 16 años de experiencia en procesos de rendición de cuentas.

ANA LAURA ARRATIA PINEDA

Maestra en Gobierno y Administración por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Integrante de la Academia Universitaria de Fiscalización, con diversos cursos en materia de control, auditoría y transparencia, en México, España y Cuba. Se ha desempeñado en diversos cargos en el Poder Ejecutivo Federal y local, así como en el Poder Judicial, donde se desempeñó como directora general de la Contraloría y como directora general de la Contraloría del Consejo de la Judicatura Federal.

ARELY GÓMEZ GONZÁLEZ

Maestra en Políticas Públicas Comparadas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede México, con especialidad en Derecho Fiscal por la Universidad

Panamericana y abogada egresada de la Universidad Anáhuac, titulada con mención honorífica. Hasta el 30 de septiembre de 2025 se desempeñó como titular de la Contraloría del Consejo de la Judicatura Federal. Realizó gran parte de su carrera profesional dentro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde ocupó los cargos de coordinadora de Ponencia en la Segunda Sala, secretaria general de la Presidencia y Oficial Mayor. Fue secretaria de Estudio y Cuenta en el Tribunal Fiscal de la Federación y titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE). Senadora de la República en la LXII y LXIII Legislatura, solicitó licencia para ocupar la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales y posteriormente fue ratificada como procuradora general de la República, y también fue secretaria de la Función Pública entre 2016 y 2018. Auditora Especial de Desempeño en la Auditoría Superior de la Federación.

CARLOS FERNANDO MATUTE GONZÁLEZ

Doctor en Derecho por la Universidad Panamericana. Profesor de licenciatura y posgrado por más de 50 años en diversas instituciones como el Instituto Nacional de Administración Pública, el Colegio de México, la Universidad Panamericana, la Universidad Anáhuac campus norte y la Escuela Libre de Derecho de Puebla. Autor de diversos libros entre los que destacan *Nuevo Derecho Administrativo* en coautoría con el ex ministro Sergio Valls. Articulista de *La Crónica de Hoy* y *El Universal*. Se ha desempeñado como servidor público por más de 5 décadas, actualmente es investigador y subdirector del Instituto Mexicano de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacionales.

CARLOS ENRIQUE OROZCO-FELGUERES

Maestro en impuestos y especialista en materia fiscal. Licenciado en Derecho y en Contaduría, con posgrado en Perfeccionamiento en Fiscalidad Internacional, en Santiago de Compostela, España. Cursó el Programa Global de Alta Dirección en el IPADE y la especialidad en estrategia fiscal en la Universidad Panamericana, además de diversos diplomados sobre impuestos. Fundador de *Carlos Orozco-Felgueres y Asociados, S.C.*, *Asesores Fiscales y Patrimoniales*. Integrante de la Asociación Nacional de Especialistas Fiscales (ANEFAC) y del Colegio de Contadores Públicos de México (CCPM). Autor de importantes obras sobre fiscalización, impuestos, defensa fiscal, así como colaboraciones en revistas especializadas. Presidente de *Orozco-Felgueres y Asociados S.C.* y del Instituto ORFE, Capacitación e Investigación Tributaria, S.C.

CÉSAR OCTAVIO VARGAS TÉLLEZ

Doctor y maestro en Economía Aplicada por la Universitat Autònoma de Barcelona, con maestría en Economía por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Ha sido profesor en la Facultad de Economía de la UNAM, la Universidad Autónoma de Estado de Hidalgo, el Instituto Hacendario del Estado de México y el Colegio Mexiquense, además de la Universidad de Girona y Universitat Autònoma de Barcelona. Es integrante del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I, del CONAHCYT. Fue director de la revista Economía Informa de la Facultad de Economía de la UNAM. Profesor de tiempo completo del Departamento de Estudios Institucionales de la UAM unidad Cuajimalpa.

DAVID ROGELIO COLMENARES PÁRAMO

Licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha ocupado importantes cargos en el sector público, entre los que destacan: Titular de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, auditor especial del Gasto Federalizado en la Auditoría Superior de la Federación, contralor interno en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y titular de la Unidad de Coordinación Regional y Relaciones Institucionales de la Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales. Ha sido presidente del Colegio Nacional de Economistas. Cuenta con más de 30 años de experiencia en temas de hacienda pública, auditoría gubernamental, contraloría interna y diseño de políticas públicas. Auditor Superior de la Federación.

DAVID VILLANUEVA LOMELÍ

Doctor en Administración Pública, con mención honorífica por la Universidad Anáhuac, con estudios de postdoctorado en Administración, Política Pública y Educación Superior por la Universidad de Nuevo México. Fue auditor superior del Estado de Puebla, coordinador Nacional de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental (ASOFIS) e integrante del Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización. Se desempeñó como titular de la Unidad de Evaluación y Control (UEC) de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados. Preside la Academia Mexicana de Derecho Internacional Capítulo Puebla y la Corresponsalía Puebla del Seminario de Cultura Mexicana. Es integrante del Consejo Consultivo del Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización (SUG). Consultor especializado en rendición de cuentas, auditoría y en mejora de la gestión pública.

DIONISIO ZABALETA SOLÍS

Doctor y maestro en Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), licenciado en Administración Pública por el Colegio de México. Por más de 15 años su desempeño se centró en los ámbitos académico, de la sociedad civil organizada, así como instituciones públicas federales y estatales, así como en organismos constitucionales autónomos. Con experiencia en temas relacionados con buen gobierno, rendición de cuentas, transparencia, investigación aplicada, desarrollo de metodologías especializadas, además del análisis y desarrollo de políticas públicas. Fue subdirector de Mecanismos de Cocreación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Director de Metodologías y Acompañamiento en la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción.

EDUARDO GURZA CUIEL

Contador Público y Auditor por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Con más de 40 años de desempeño en el sector público, especialmente en áreas de auditoría, control y gestión gubernamental. Fue delegado y comisario público propietario del sector Hacienda, titular de la Unidad de Auditoría Gubernamental y titular de la Unidad de Auditoría a Contrataciones Públicas, en la Secretaría de la Función Pública; subcontralor y coordinador sectorial en la Secretaría de Gobernación y titular de la Unidad Técnica de Fiscalización en el Instituto Nacional Electoral. En la Auditoría Superior de la Federación se desempeñó como secretario técnico de su titular, director general de Auditorías Especiales y director general de Auditoría de Desempeño a Programas Presupuestarios. Titular de la Unidad de Auditoría a Contrataciones Pública y encargado del despacho de la Subsecretaría de Fiscalización y Combate a la Corrupción de la Secretaría de la Función Pública hasta octubre de 2024.

EMMA GUADALUPE FÉLIX RIVERA

Licenciada en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad de Occidente, Campus Culiacán, con Mención honorífica. Con amplia trayectoria en diversos cargos públicos en el Estado de Sinaloa, se ha desempeñado como secretaria técnica del secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y como asesor jurídico de la Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno del Estado. Fue magistrada de la Sala Regional Sur, Mazatlán, Sinaloa; y magistrada de la Sala Regional Zona Centro, Culiacán, Sinaloa; ambos cargos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. De manera

independiente, prestó asesoría jurídica y dictaminación al sector público, privado y a particulares en materia administrativa, fiscal, auditoría pública y responsabilidades administrativas. Ejerció la docencia en la Escuela Libre de Derecho-Culiacán, Universidad de San Miguel y en el Instituto de Estudios Superiores de Mazatlán, Sinaloa. Auditora Superior del Estado de Sinaloa.

GERARDO LOZANO DUBERNARD

Maestro en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP); Licenciado en Contaduría por la Universidad Anáhuac y Contador Público Certificado por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos. Fundador y socio director durante 32 años, de la firma Béjar, Galindo, Lozano y Cía., donde se desempeñó como auditor externo de Entidades Públicas. Experto en Evaluación y Auditoría al Desempeño. Ocupó la presidencia del Consejo Directivo y del Consejo Consultivo de la Academia Mexicana de Auditoría al Desempeño, A.C. (AMDAD). Fundador y presidente del Consejo Directivo del Observatorio del Sistema Nacional Anticorrupción. Ocupó el cargo de auditor especial de Cumplimiento Financiero en la Auditoría Superior de la Federación de mayo de 2018 a noviembre de 2021.

GERMÁN SERGIO MERINO CONDE

Especialista en Derecho Constitucional y Administrativo con estudios de maestría por la UNAM. Licenciado en Derecho egresado de la UNAM. Cuenta con estudios doctorales en Derecho Internacional, Diplôme d'Études Approfondies (DEA) en Derecho Internacional Privado y Comercio Internacional así como Derecho Comunitario (Unión Europea) Diplôme Supérieur de l'Université en Derecho Internacional Privado por la Universidad de París II Panthéon-Assas; Diplôme d'Études Approfondies (DEA) majeur de la promotion en Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales; y Diplôme d'Études Approfondies (DEA) en Ciencia Política por la Universidad de París Panthéon-Sorbonne. Abogado asociado del Despacho Huacuja Betancourt y Haw Mayer Abogados.

INDIRA ISABEL GARCÍA PÉREZ

Maestra en Derecho Corporativo y en Educación e Innovación Tecnológica y, licenciada en Derecho por la Universidad de Colima con especialidad en fiscalización de impuestos por el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC). Fue comisionada del Instituto de Transparencia y Protección de Datos del Estado de Colima.

Es docente de la facultad de derecho en la Universidad de Colima y en el Tecnológico Nacional de México, campus Colima, donde imparte materias de derecho fiscal y teoría del Estado. Colabora con diversas revistas y boletines donde escribe sobre transparencia y fiscalización. Auditora Superior del Estado de Colima.

JANELLE DEL CARMEN JIMÉNEZ USCANGA

Maestra en Derecho por la UNAM, licenciada en Derecho por el CIES de Morelos y diplomada en Anticorrupción por la Universidad Panamericana. Ha sido secretaria técnica de la Comisión Permanente de Contralores Estados Federación para la CDMX; directora general de Coordinación de Órganos Internos de Control en Alcaldías y de Innovación y Mejora Gubernamental en la Secretaría de la Contraloría General de la CDMX; fue directora general de Auditoría de Cumplimiento Financiero “A” en la Auditoría Superior de la Ciudad de México (ASCM). Actualmente, es integrante de la Comisión Técnica de Contabilidad y Auditoría Gubernamental del Colegio de Contadores Públicos de México y directora general de Auditoría de Cumplimiento Financiero “B” en la ASCM.

JAVIER VARGAS ZEMPOALTECATL

Doctor en Derecho especializado en Transparencia, Responsabilidades Administrativas y Mecanismos Anticorrupción. Maestro en Políticas Anticorrupción por la Universidad de Salamanca, España. Maestro en Derecho y abogado por la UNAM. Con experiencia profesional de más de 50 años en la Administración Pública en áreas jurídicas y de fiscalización. Destaca su desempeño como director de Normatividad y director general de Responsabilidades y Situación Patrimonial en la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, además de haberse desempeñado como titular de la Unidad Jurídica de la Comisión del Agua del Estado de México. Fue titular del Órgano Especializado en Quejas, Denuncias e Investigaciones de la Secretaría de la Función Pública hasta octubre de 2024.

JOSÉ LUIS NAVA DÍAZ

Ingeniero Civil por la Universidad Nacional Autónoma de México, con diplomado en Derecho para no Juristas, impartido por la UNAM. Con estudios de maestría en Ciencias, con enfoque en la administración, por el Instituto Politécnico Nacional, además de un diplomado en Economía del Desarrollo Regional, igualmente por el IPN. Es especialista en Administración de Proyectos de Infraestructura y perito profesional certificado por el

Colegio de Ingenieros Civiles de México, en las especialidades de gerencia de proyectos de infraestructura, ingeniería de costos y en auditoría técnica de obra. En la Auditoría Superior de la Federación se desempeñó como director general de Evaluación de Programas y de Inversiones Físicas. Recibió el Premio Nacional de Ingeniería y es autor del libro *La Fiscalización Superior* y otros temas. Cuenta con diversos reconocimientos en materia de Fiscalización Superior. Integrante del Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización (SUG).

JOSÉ ROLDÁN XOPA

Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, maestro en Derecho Económico por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco y profesor e investigador de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Investigador Nacional, Nivel II, del Sistema Nacional de Investigadores. Se ha desempeñado como servidor público en dependencias de la Ciudad de México y en la Secretaría de Gobernación. Desde 1995 se dedica a la academia, siendo profesor del departamento Académico de Derecho donde fue director de los programas de Licenciatura y Maestría en Derecho en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Autor de diversos artículos y libros, entre los que destacan: *El derecho de la competencia en México y Derecho Administrativo*, Oxford University Press, México. Profesor e investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.

LUIS MIGUEL MARTÍNEZ ANZURES

Doctor en Administración Pública y maestro en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Licenciado en Contaduría Pública y Auditoría por la Universidad Autónoma de Nuevo León. Cursó la especialidad en Finanzas en el Instituto de Estudios Superiores de Monterrey y un diplomado en Alta Dirección de Entidades Públicas en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Se ha desempeñado en diversos cargos dentro de la Administración Pública Federal. Presidente del Consejo Directivo del INAP.

MARÍA GUADALUPE TOSCANO NICOLÁS

Maestra en Desarrollo Económico por la Universidad de las Américas y economista. Durante diecinueve años se desempeñó como especialista en Gestión Pública y Gobernabilidad en la Práctica Global de Gobernanza para la Región de América Latina, en el

Banco Mundial. Sus áreas de especialidad son presupuesto y su orientación a resultados, planeación, inversión pública, monitoreo y evaluación, administración financiera pública, rendición de cuentas y apertura gubernamental. Desarrolla estándares y prácticas conducentes al fortalecimiento institucional, especialmente en la gestión financiera pública y en la fiscalización superior. Directora general de Planeación y Evaluación de la Auditoría Superior de la Federación.

NANCY MARIBEL MARIANA CONTRERAS HERNÁNDEZ

Doctora en Tecnologías de la Información y Comunicación Aplicadas a la Educación por la Universidad Centroamericana (UNICA). Maestra en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública y licenciada en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Candidata a Investigador Nacional Nivel I, del CONAHCYT. Académica de la Facultad de Economía de la UNAM - División SUAyED y del programa de Maestría en Administración Pública del INAP. Coordinadora del Comité de Transparencia y Rendición de Cuentas del INAP. Labora en la Comisión Federal de Electricidad (CFE) colaborando en la Dirección Corporativa de Negocios Comerciales.

NATALIA ANDREA CAMPOS DELGADO

Maestra en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Politóloga por la Universidad del Rosario de Bogotá, Colombia. Enfocada en estudios e investigación sobre compras públicas, transparencia y desempeño institucional. Coordinadora del área de Administración Pública del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO).

NEMESIO ARTURO IBAÑEZ AGUIRRE

Economista por la Universidad Nacional Autónoma de México. Con experiencia en el sector público federal donde se desempeñó como director general en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y en el ámbito local, fue director financiero en el Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca, fue subsecretario de Ingresos en el Gobierno del Estado de Oaxaca. Especializado en áreas relacionadas con las finanzas públicas, gasto público, administración financiera gubernamental, el proceso de fiscalización superior, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y la rendición de cuentas. Se incorporó a la ASF en 2019, como director general de Planeación Estratégica; es auditor especial de Seguimiento, Informes e Investigación de la Auditoría Superior de la Federación.

RENATO ALFONSO CORTÁZAR REYES

Maestro en Derecho Constitucional por la Escuela Libre de Derecho, licenciado en Derecho por la Universidad Panamericana. Cuenta con estudios de maestría en Comunicación por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset y cursa el doctorado en Derecho en la Universidad Panamericana. Se especializa en fiscalización superior, procedimientos de responsabilidades administrativas, democracia constitucional, combate a la corrupción y rendición de cuentas. En la Auditoría Superior de la Federación, se desempeñó como director de Normatividad. Diseña e implementa estrategias para el fortalecimiento de las fases de seguimiento e investigación en el marco de la fiscalización superior. Asesor del Auditor Especial de Seguimiento, Informes e Investigación en la Auditoría Superior de la Federación.

ROBERTO MORENO HERRERA

Maestro en Políticas Públicas por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y licenciado en Relaciones Económicas Internacionales por la Universidad Autónoma del Estado de México. Como servidor público se ha desempeñado en diversos cargos en los ámbitos estatal, federal y en organismos constitucionales autónomos. Con experiencia en diseño, seguimiento y evaluación de políticas públicas, acceso a la información, planeación institucional, participación ciudadana y transparencia presupuestaria. Fue titular de la Unidad de Riesgos y Política Pública de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA) siendo el responsable del diseño, implementación y seguimiento de la Política Nacional Anticorrupción, así como de otros instrumentos aprobados por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción. Secretario técnico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (2022-2027).

ROBERTO SALCEDO AQUINO

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Con más de 50 años de experiencia en el servicio público, ocupó diversos cargos entre los que destaca su desempeño como oficial mayor de la extinta Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, del Departamento del Distrito Federal, y de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Fue subsecretario de Desarrollo Urbano de la Secretaría de Desarrollo Social. Fungió como auditor especial de Desempeño en la Auditoría Superior de la Federación y como subsecretario de Fiscalización y Combate a la Corrupción de la Secretaría de la Función Pública. Está certificado como Auditor

internacional experto en fiscalización de la deuda pública, por la Organización Internacional de Auditorías Superiores INTOSAI y como Auditor en fiscalización superior, por la ASF. Fue titular de la Secretaría de la Función Pública hasta octubre de 2024. Integrante del Consejo Consultivo del Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización (SUG).

ROSA MARÍA CRUZ LESBROS

Maestra en Auditoría y licenciada en Contaduría Pública. Integrante del Consejo Consultivo del Colegio de Contadores Públicos de México y vicepresidenta de Promoción y Relaciones de la Academia Mexicana de Auditoría al Desempeño. Ha sido presidenta del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, presidenta del Colegio de Contadores Públicos de México, contralora de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y consultora Internacional del Banco Mundial, catedrática en el posgrado de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM y otras universidades. Consultora en Transparencia y Rendición de Cuentas.

SERGIO EDUARDO HUACUJA BETANCOURT

Maestro en Derecho por la UNAM, maestro en Ciencias Jurídicas por la Universidad Panamericana y Abogado por la Escuela Libre de Derecho, con Mención honorífica en todos los casos. Tiene estudios de Alta Dirección por el IPADE, diversos diplomados en Filosofía por la Universidad Panamericana, en Ética Corporativa, Anticorrupción y Prevención de Conflictos de Interés, por la Escuela Libre de Derecho y en Anticorrupción por la International Chamber of Commerce. En la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, fue fundador y ex coordinador de la Comisión de Anticorrupción y ex miembro de la Junta de Honor. Integrante de la Academia Universitaria de Fiscalización y del Consejo Consultivo del Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización (SUG). Abogado consultor y socio de los Despachos Huacuja Betancourt y Haw Mayer Abogados y Consultores Empresariales HB.

SERGIO ALBERTO MARTÍN ESQUIVEL

Doctorando en Derecho Público por la Universidad de la Coruña, España. Maestría en Contratación Pública por la Universidad Castilla La Mancha, España y en Derecho Administrativo por la Universidad Panamericana con mención honorífica. Tiene certificaciones en Compliance, Anti Soborno, Examinador de Fraude, Riesgos y Contratación

Pública. Fue presidente de la Comisión de Integridad y Compras de Gobierno, presidente vigente de la Asociación Mexicana de Integridad y Compliance, miembro vigente del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo y miembro vigente de Red Iberoamericana de Contratación Pública. Director general de la firma de consultoría Croix

SERGIO OLIVAR MOCTEZUMA

Doctor en Derecho por la Escuela Libre de Derecho, con mención honorífica y Abogado igualmente por la Escuela Libre de Derecho. Es un destacado experto en materia de infraestructura y derecho público. Es autor del libro Principios jurídicos para el uso adecuado de recursos públicos en México, publicado en 2022. Fue profesor titular de la cátedra de derecho mercantil en la Universidad Panamericana y ha sido ponente en diversas instituciones y foros en México y el extranjero.

VÍCTOR MANUEL ANDRADE MARTÍNEZ

Licenciado en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, con diplomado en Derecho de Amparo y Certificación en Fiscalización Superior Profesional, por la Auditoría Superior de la Federación. Con más de veintidós años de desempeño en la ASF, ha adquirido una vasta experiencia en el ámbito de la normatividad en torno a la fiscalización. Recibió en dos ocasiones la preseña al Mérito Jurídico en Fiscalización que otorga la ASF. Ha tenido importante participación en las diversas reformas constitucionales y legales en materia de fiscalización y combate a la corrupción. Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la ASF.

Siglas y acrónimos

AESII	Auditoría Especial de Seguimiento Informes e Investigación
APF	Administración Pública Federal
ASE	Auditorías Superiores Estatales
ASF	Auditoría Superior de la Federación
ASOFIS	Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental A.C.
BM	Banco Mundial
BESA	Bitácora Electrónica de Seguimiento de Adquisiciones
BESOP	Bitácora Electrónica y Seguimiento a Obra Pública
BESERF	Bitácora Electrónica de Seguimiento de los Recursos Federales Reasignados
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BINO	Bitácora de Validación de Nómina
CAAS	Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios
CACEFs	Consejos de Armonización Contable de las Entidades Federativas
CCSNA	Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CJF	Consejo de la Judicatura Federal
COCODI	Comité de Control y Desempeño Institucional
CONAC	Consejo de Armonización Contable
CONECC	Convergencia de la Política Energética y de Cambio Climático México-Alemania
COPSRM	Comité de Obra Pública y Servicios Relacionados con las Mismas
CPC	Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción
CPCEF	Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación
CRE	Comisión Reguladora de Energía
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DH	Denuncia de Hechos
DTA	Derecho de Trámite Aduanero
Derechos ARCO	Acceso, rectificación, cancelación y oposición de los datos personales

DT	Dictamen Técnico
DTNS	Dictámenes Técnicos de No Solventación
EFS	Entidades Fiscalizadoras Superiores
EFSL	Entidades de Fiscalización Superiores Locales
ENCIG	Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares
CFE	Comisión Federal de Electricidad
FECC	Fiscalía Especializada para el Combate a la Corrupción
FGR	Fiscalía General de la República
INEGI	Instituto Nacional de Geografía y Estadística
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
INAI	Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
INTOSAI	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
IntoSAINT	Autoevaluación de la Integridad
IPRA	Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa
I3P	Invitación a cuando menos tres personas
MECI	Modelo Estándar de Control Interno
LAASSP	Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LDFEFM	Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios
LFAR	Ley Federal de Austeridad Republicana
LFRAS	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos – Abrogada en DOF 18-07-2016
LFRCF	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
LFSF	Ley de Fiscalización Superior de la Federación
LFSF	Ley de Fiscalización Superior de la Federación – Abrogada en DOF 29-05-2009
LGRA	Ley General de Responsabilidades Administrativas
LGSNA	Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

LOPSRM	Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
LPRH	Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
OCA	Órganos Constitucionales Autónomos
OIC	Órganos Internos de Control
OECI	Órgano Especializado de Control Interno
OLACEFS	Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
PAAAS	Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios
PACA	Programa Anual de Control y Auditoría
PAOPS	Programa Anual de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PEFCF	Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal
PIDIREGAS	Proyecto de Inversión de Infraestructura Productiva con Registro Diferido en el Gasto Público
PI-PNA	Programa de Implementación de la Política Nacional Anticorrupción
PDN	Plataforma Digital Nacional
PNA	Política Nacional Anticorrupción
PNCCIMGP	Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad y de la Mejora de la Gestión Pública 2019-2024
PO	Pliego de Observaciones
PRAS	Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria
PRONAFIDE	Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2020-2024
R	Recomendaciones
RD	Recomendaciones al Desempeño
RISFP	Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública
SA	Solicitud de Aclaración
SAGARPA	Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SECOGEF	Secretaría de la Contraloría General de la Federación
SECODAM	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo
SENER	Secretaría de Energía

SEvAC	Sistema de Evaluaciones de la Armonización Contable
SICOIN	Sistema de Control Interno de la Secretaría de la Función Pública
SICOP	Sistema de Compras Públicas
SFP	Secretaría de la Función Pública
SiCAF	Sistema de Control Administración y Fiscalización de los Recursos del Gasto Federalizado de la Auditoría Superior de la Federación
SICOP	Sistema de Contabilidad y Presupuesto
SIDEC	Sistema Integral de Denuncias Ciudadanas
SISAR	Sistema para el Seguimiento de Acciones y Recomendaciones de la Auditoría Superior de la Federación
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción
SNF	Sistema Nacional de Fiscalización
SNT	Sistema Nacional de Transparencia
SNTAIP	Sistema Nacional de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
SSECCOE	Sistema de Seguimiento Evaluación y Coordinación de las Actividades de los Comités de Ética de la Secretaría de la Función Pública
SUG	Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización
Tarifa DAC	Tarifa Doméstica de Alto Consumo determinada por la Comisión Federal de Electricidad.
TESOFE	Tesorería de la Federación
TICs	Tecnologías de la Información y Comunicación
TFJA	Tribunal Federal de Justicia Administrativa
UEC	Unidad de Evaluación y Control de la Cámara de Diputados

Glosario

AESII, Auditoría Especial de Seguimiento, Informes e Investigación

Área de la Auditoría Superior de la Federación cuyo objetivo es dirigir las actividades relacionadas con el seguimiento de las recomendaciones y acciones emitidas por la ASF como resultado de la fiscalización de la Cuenta Pública para aumentar su control y efectividad.

Tomado de: MANUAL de Organización de la Auditoría Superior de la Federación. <https://sidof.segob.gob.mx/notas/docFuente/5667211>

Armonización Contable

La revisión, reestructuración y compatibilización de los modelos contables vigentes a nivel nacional, a partir de la adecuación y fortalecimiento de las disposiciones jurídicas que las rigen, de los procedimientos para el registro de las operaciones, de la información que deben generar los sistemas de contabilidad gubernamental, y de las características y contenido de los principales informes de rendición de cuentas.

Tomado de: Ley General de Contabilidad Gubernamental. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG.pdf>;

ASOFIS, Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental A.C.

Organización autónoma, apartidista e independiente, compuesta por los Organismos Superiores de Fiscalización de los Congresos de los Estados. Su misión incluye promover la homologación de la contabilidad en estados y municipios para facilitar la fiscalización superior, fomentar el intercambio de información que eleve el nivel de auditorías realizadas a nivel nacional y coordinar auditorías conjuntas para la fiscalización de recursos federales transferidos a entidades locales.

Tomado de: https://www.asf.gob.mx/Section/57_Ambito_Nacional#:~:

Auditoría Forense

Modalidad de auditoría que aplica una metodología de fiscalización que conlleva la revisión rigurosa y pormenorizada de procesos, hechos y evidencias, con el propósito de documentar la existencia de un presunto acto irregular.

Tomado de y de acuerdo con la ASF: https://www.asf.gob.mx/Section/52_Que_hacemos_y_como_lo_hacemos#:~:

Big data

Activos de información de gran volumen, alta velocidad y/o gran variedad que requieren formas de procesamiento de la información coste-efectivas e innovadoras que permitan un mayor entendimiento, toma de decisiones y automatización de procesos.

Tomado de: Gartner. (2024). Big Data. Gartner IT Glossary. <https://www.gartner.com/en/information-technology/glossary/big-data>

Blockchain

Conjunto de tecnologías cuyas características buscan posibilitar la transferencia de valor en entornos digitales a través de métodos de consenso y cifrado. Desde un punto de vista técnico, y atendiendo a sus características, una cadena de bloques es una base de datos, descentralizada y distribuida en una red de computadoras, formada por un conjunto de registros vinculados donde se almacenan transacciones o datos, que han sido diseñados para evitar su modificación o manipulación no autorizada, una vez que un dato ha sido publicado. Una cadena de bloques es pública cuando es abierta, transparente, cualquiera puede unirse, tener acceso a ella, enviar transacciones y participar en el proceso de consenso o validación de datos. Se consideran cadenas de bloques sin permiso o no permissionadas, ya que no hay restricciones y la participación en ellas no está controlada por un administrador o por un cuerpo central de gobierno.

Tomado de: Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, CNPCF. Artículo 2. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPCF.pdf>

Buzón Digital – ASF

Herramienta tecnológica que simplifica procesos y brinda inmediatez en la atención de requerimientos de entrega de información; y garantiza la seguridad y certeza jurídica en el envío y recepción de información a través de un medio digital oficial.

Tomado de: https://www.asf.gob.mx/Section/329_F_labor_fiscalizadora

Coefficiente o Índice de Gini

Indicador que mide la desigualdad económica de una sociedad, mediante la exploración del nivel de concentración que existe en la distribución de los ingresos entre la población. El coeficiente de Gini toma valores entre 0 y 1; un valor que tiende a 1 refleja mayor desigualdad en la distribución del ingreso.

Tomado de: CONEVAL, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Cohesion_Social.aspx#:~:text=

CompraNet

Es el sistema electrónico de información pública gubernamental en materia de contrataciones públicas, es de uso obligado para los sujetos señalados en el artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM). El sistema CompraNet es administrado y operado por la Unidad de Política de Contrataciones Públicas (UPCP) de la Secretaría de la Función Pública (SFP).

Tomado de: https://upcp-compranet.funcionpublica.gob.mx/publicas/Guia_tecnica_para_licitantes_de_CompraNet_VF_20_11_2024.pdf

CONECC – Convergencia de la Política Energética y de Cambio Climático

Proyecto que facilita la creación de condiciones marco mejoradas para promover inversiones que favorezcan el desarrollo y la protección del clima en México.

Tomado de: <https://iki-alliance.mx/portafolio/enhancing-the-coherence-of-climate-and-energy-policies-in-mexico/>

CCSNA, Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción

Órgano colegiado que establece, promueve y evalúa la política nacional de combate a la corrupción. Diseña los mecanismos de coordinación con las autoridades federales y

estatales involucradas en prevención, disuasión y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción.

Tomado de: <https://www.sna.org.mx/que-hacemos/>

CPCEF, Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación

Órgano colegiado cuya finalidad es fortalecer las acciones de coordinación y el intercambio de experiencias que contribuyan al cumplimiento de los objetivos establecidos en el Plan Anual de Trabajo que suscriban la Secretaría de la Función Pública y las Entidades Federativas.

Tomado de: <https://comisioncontralores.gob.mx/>

CRE, Comisión Reguladora de Energía

Dependencia de la Administración Pública Federal, centralizada, con autonomía técnica, operativa y de gestión que fomenta el desarrollo eficiente de la industria, promueve la competencia en el sector, protege los intereses de los usuarios, propicia una adecuada cobertura nacional y atiende a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios.

Tomado de: <https://www.gob.mx/cre>

Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización

Órgano encargado de definir las acciones y actividades que deben seguir los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización e instancias de trabajo que integran este sistema, con las atribuciones que la Ley y sus estatutos le confieran.

Tomado de: SNF. SFP. <http://www.snf.org.mx/comit%C5%A9-rector.aspx>

Compliance

También conocido como “cumplimiento normativo” consiste en establecer las políticas y procedimientos adecuados y suficientes para garantizar que una empresa desarrolle sus actividades y negocios conforme a la normativa vigente y a las políticas y procedimientos internos, promoviendo una cultura de cumplimiento entre sus empleados, directivos y agentes vinculados.

Tomado de: Deloitte. <https://www2.deloitte.com/es/es/pages/governance-risk-and-compliance/articles/retos-de-la-funcion-compliance.html>.

CONAC, Consejo Nacional de Armonización Contable

Órgano de coordinación para la armonización de la contabilidad gubernamental cuyo objeto es la emisión de las normas contables y lineamientos para la generación de información financiera que aplicarán los entes públicos.

Tomado de: <https://www.conac.gob.mx/>

CPC, Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción

Instancia que tiene la función de coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, al ser quien da cauce a las demandas y opiniones ciudadanas además de fungir como canal de vinculación con las organizaciones sociales y académicas en un espacio de conversación abierta, cimentada en evidencia, en materia anticorrupción.

Tomado de: <https://cpc.org.mx/>

Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales

Es la máxima autoridad del Sistema Nacional de Transparencia. Instancia de coordinación cuyo propósito es la organización efectiva y eficaz de los esfuerzos de cooperación, coordinación, colaboración, promoción y difusión en materia de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y protección de datos personales.

Tomado de: <https://snt.org.mx/>

Control Interno

Proceso dinámico, integrado y continuo en el que los componentes interactúan entre sí desde la etapa de diseño, implementación y operación. Promueve la eficiencia de las operaciones, ayuda a reducir los riesgos a que puedan estar expuestos los recursos, aporta mayor confiabilidad a la información financiera y operativa, proporciona mayor seguridad respecto al cumplimiento efectivo de las leyes, normas y políticas aplicables

Tomado de: SUAYED-FCA-UNAM. http://fcasua.contad.unam.mx/apuntes/interiores/docs/20172/contaduria/4/apunte/1461_50096_A_Sistemas_contro_interno_V1.pdf

COSO, Macro Integrado de Control Interno

Desarrollado por el Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO), el marco integrado de control interno es una guía diseñada para ayudar a las organizaciones de todos los tamaños a evaluar y mejorar sus sistemas de control interno. Este marco ayuda al logro de los objetivos relacionados con las operaciones, la elaboración de informes y el cumplimiento a través de una aplicación eficaz y eficiente de los sistemas de control interno.

Tomado de: <https://www.coso.org/guidance-on-ic>

DeclaraNet

Sistema que funciona como herramienta electrónica que administra la Secretaría de la Función Pública, para que las personas servidoras públicas federales presenten sus declaraciones de situación patrimonial y de intereses.

Tomado de: <https://declaranet.gob.mx/>

Derechos ARCO

Acceso, rectificación, cancelación y oposición de los datos personales

Son los derechos que las personas tienen en materia de protección de datos personales y que pueden ejercerse en cualquier tiempo.

Tomado de: https://www.plataformadetransparencia.org.mx/en/web/guest/avisoprivacidadpagina_eu

DH, Denuncia de Hechos

Comunicación a la autoridad competente acerca de un delito o falta penal cumpliendo con dos requisitos: que el hecho sea delictivo y que el denunciante esté identificado.

Tomado de: <https://www.conceptosjuridicos.com/mx/denuncia/#:~:text=>

Dictamen Técnico

Es la base legal del procedimiento resarcitorio y de las acciones jurídicas que se fincan, presentan o promueven, por parte de la Auditoría Superior de la Federación. Reúne una serie de características técnicas cuyo sustento jurídico es la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Tomado de: https://asen.gob.mx/capacitacion/2010/0630_1m01.pdf

EFS, Entidades Fiscalizadoras Superiores

Son órganos públicos de control externo encargados de fiscalizar las cuentas y la gestión financiera pública. La Auditoría Superior de la Federación es la Entidad Fiscalizadora Superior de México.

Tomado de: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/focus_areas/independence/ES_250522_Handout_Independence.pdf

Fiscalización

Proceso de revisar, auditar y vigilar a detalle la congruencia entre los objetivos planteados y las metas alcanzadas en materia de contabilidad, finanzas, presupuesto, avances y beneficios económicos, adecuación programática y endeudamiento en cada uno de los entes de la administración pública y los Poderes de la Unión, en cada ejercicio fiscal.

Tomado de: SIL, Sistema de Información Legislativa. Secretaría de Gobernación. Glosario. <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=274#:~:text>

Gobernanza

La doctora en teoría política, María Fernanda Martínez Brouchoud (2010) considera que la gobernanza es una forma de gobierno que tiende a la cooperación entre actores públicos y no públicos, que participan en la formulación y aplicación de la política y las políticas públicas y plantea como forma de gobernar a las relaciones horizontales. Un equilibrio entre el poder público, la sociedad civil y la pluralización en la formación de decisiones públicas, además de tener, como uno de los principios más característicos, el de la rendición de cuentas.

Tomado de: Martínez A., Luis Miguel. La fiscalización y la transparencia en México (2024)

Guía General de Auditoría Pública

Instrumento de apoyo que facilite y estandarice las actividades del trabajo de auditoría en la Administración Pública Federal, desde su planeación hasta la presentación del informe de auditoría, así como el seguimiento de las observaciones determinadas.

Tomado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/526917/GUI_A_GENERAL_DE_AUDITORI_A_PU_BLICA_2018.pdf

GUÍA INTOSAI

Guías emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) como parte del Marco INTOSAI de Pronunciamientos Profesionales.

Tomado de: <https://www.intosai.org/focus-areas/audit-standards.html>

Herramientas tecnológicas para vigilancia de las contrataciones públicas en la Administración Pública Federal, implementadas por la Secretaría de la Función Pública:

BESA, Bitácora Electrónica de Seguimiento de Adquisiciones, permite auditar en tiempo real los contratos de las compras públicas.

BESOP, Bitácora Electrónica y Seguimiento a Obra Pública, permite fiscalizar en tiempo real el cumplimiento de las contrataciones públicas, así como identificar incidencias y avances en el ámbito físico-financiero, desde el inicio de la obra hasta su conclusión.

BESERF, Bitácora Electrónica de Seguimiento de los Recursos Federales Reasignados

BINO, Bitácora de Validación de Nómina.

Tomado de: (<https://www.gob.mx/sfp/prensa/tarjeta-informativa-conversatorio-2-prevencion-herramientas-tecnologicas-para-vigilancia-de-las-contrataciones-publicas?idiom=es>)

Integridad

Del latín *in-tangere*, significa intocable. Es un concepto cuya definición comprende las cualidades esenciales que debe de tener todo servidor público, particularmente quien se desempeña en un órgano responsable de la fiscalización pública, a saber: incorruptibilidad, profesionalismo, honestidad, sinceridad, neutralidad, confiabilidad, objetividad y respeto.

Tomado de: <https://olacefs.com/wp-content/uploads/2021/05/INTEGRIDAD-IntoSAINT.pdf>

IA, Inteligencia Artificial

Tecnología que permite que las computadoras simulen la inteligencia y capacidades humanas relacionadas con la resolución de problemas.

Tomado de: <https://www.ibm.com/mx-es/topics/artificial-intelligence>

INTOSAI, Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores

Organización central para la fiscalización pública exterior. Organización no gubernamental con un estatus especial en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC).

Tomado de: <https://www.intosai.org/es/index.html>

IntoSAINT

Herramienta que permite realizar un análisis de riesgos con enfoque en integridad y evaluar el nivel de madurez de los sistemas de control interno en la materia, a fin de identificar medidas orientadas a fortalecer la gestión de la integridad institucional.

Tomado de: <https://www.intosaicbc.org/wp-content/uploads/2016/12/Manual-Moderadores-IntoSAINT-2014-ESP.pdf>

ISSAI, Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

Normas y directrices profesionales esenciales para la credibilidad, calidad y profesionalismo de la fiscalización del sector público. Desarrolladas por la INTOSAI, buscan promover una auditoría independiente y eficaz por parte de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS).

Tomado de: <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-100-Principios-Fundamentales-de-Auditoria-del-Sector-Publico-1.pdf>

IPRA, Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa

Instrumento de carácter jurídico en el que las autoridades investigadoras consignan los hechos presuntamente sancionables, en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Tomado de: <https://www.mooc.rendiciondecuentas.org.mx/etapa2/>

Curso MOOC: Responsabilidad pública y combate a la corrupción.

ML, Machine Learning

Rama de la informática que se centra en el uso de datos y algoritmos para permitir que la inteligencia artificial imite la forma en que los humanos aprenden, mejorando gradualmente su precisión.

Tomado de: <https://www.ibm.com/mx-es/topics/machine-learning>

Nearshoring

Término con el que se le conoce a la reubicación que hace una empresa de sus procesos comerciales o productivos a países que se encuentran más cercanos a su mercado principal y que les generan costos más bajos.

Tomado de: <https://actinver.com/que-es-nearshoring#:~:text>

Normas Profesionales de Auditoría – Sistema Nacional de Fiscalización

Conjunto de disposiciones aprobadas por el Sistema Nacional de Fiscalización que determinan los principios de actuación que rigen a los organismos auditores. Su objetivo es proveer entre sus integrantes y las partes interesadas, un marco de referencia profesional y de alta calidad, en el ámbito de normas profesionales.

Tomado de: <https://www.gob.mx/sfp/documentos/normas-profesionales-de-auditoria-del-sistema-nacional-de-fiscalizacion?state=published>

OLACEFS, Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadas Superiores

Organismo internacional, autónomo, independiente, apolítico y de carácter permanente cuyo objetivo es fomentar el intercambio de experiencias y de buenas prácticas relacionadas con la fiscalización y el control gubernamental, así como el fomento de las relaciones de cooperación y desarrollo profesional entre sus integrantes y partes interesadas.

Tomado de: <https://olacefs.com/nosotros/>

OCA, Órganos Constitucionales Autónomos

Forman parte de la estructura del Estado. Desde el punto de vista jurídico, su naturaleza autónoma los convierte en poderes públicos distintos de los tres poderes tradicionales. Tienen personalidad jurídica propia, independencia presupuestaria y orgánica, lo que se traduce en autonomía de gestión.

Tomado de: Ruíz, José Fabián. Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora. SciELO. No.37. CDMX.2017. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91952017000200085#:~:text

OIC, Órganos Internos de Control

Unidad administrativa que depende jerárquica, presupuestal y funcionalmente de la Secretaría de la Función Pública.

Tomado de: <https://portal-transparencia.funcionpublica.gob.mx/>

PACA, Programa Anual de Control y Auditoría

Herramienta de la Contraloría de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que permite orientar, organizar y estructurar una serie de acciones y esfuerzos enfocados a la consecución de sus objetivos.

Tomado de: Suprema Corte de Justicia de la Nación. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/informe_anual_auditorias/programa_anual/2024-01/PACA%202024.pdf

PEF, Presupuesto de Egresos de la Federación

Uno de los documentos de política pública más importantes de México. Elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, describe la cantidad, la forma de distribución y el destino de los recursos públicos de los tres poderes, de los organismos autónomos, así como las transferencias a los gobiernos estatales.

Tomado de: <https://www.pef.hacienda.gob.mx/#:~:text=>

PIDIREGAS, Proyecto de Inversión de Infraestructura Productiva con Registro Diferido en el Gasto Público

Es la denominación genérica con la cual se hace referencia a los proyectos de obra pública financiada por el sector privado o social y construidos por un privado o un tercero.

Tomado de: <https://www.apartados.hacienda.gob.mx/pipp/pidiregas/glosario.pdf>

PI-PNA, Programa de Implementación de la Política Nacional Anticorrupción

Instrumento técnico que comprende las estrategias y líneas de acción que diversas instituciones públicas llevarán a cabo para concretar los elementos definidos en la Política Nacional Anticorrupción.

Tomado de: https://www.dof.gob.mx/2022/SESNA/Programa_Implementacion_PNA.pdf

PO, Pliego de Observaciones

De acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación, cuando se presume un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, se emite este pliego de observaciones, donde se detallan las observaciones de carácter económico a las que haya lugar, y su costo en dinero.

Tomado de: ASF. https://www.asf.gob.mx/uploads/58_/LCiudadano_web.pdf

PDN, Plataforma Digital Nacional del Sistema Nacional Anticorrupción

Instrumento de inteligencia que tiene como objetivo eliminar las barreras de información para que los datos públicos sean comparables, accesibles y utilizables a efecto de combatir cualquier acto de corrupción.

Tomado de: <https://www.plataformadigitalnacional.org/>

PNA, Política Nacional Anticorrupción

Su objetivo es asegurar la coordinación de acciones de todos los entes públicos que integran el Estado mexicano y el involucramiento de los distintos sectores de la sociedad con la finalidad de asegurar un control efectivo de las distintas manifestaciones de la corrupción en todos los niveles de gobierno.

Tomado de: <https://www.sesna.gob.mx/politica-nacional-anticorrupcion/>

PNCCIMGP, Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad y de la Mejora de la Gestión Pública

Su propósito es promover la eficiencia y eficacia en la gestión pública y afianzar las acciones de la Administración Pública Federal en el combate a la corrupción y a la impunidad en el ámbito administrativo, en estricto cumplimiento de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Tomado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/509886/DOF_PNCCIMGP_2019-2024_30ago19.pdf

PRAS, Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria

Acción que consiste en presentar, ante la Secretaría de la Función Pública, las presuntas acciones u omisiones que pudieran implicar una responsabilidad administrativa.

Tomado de: <https://www.gob.mx/sfp/prensa/sfp-da-seguimiento-al-proceso-de-atencion-a-las-acciones-emitidas-por-la-asf>

PEFCF, Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal

Informa al Sistema de Administración Tributaria (SAT) sobre un posible incumplimiento de carácter fiscal detectado en el ejercicio de sus facultades de fiscalización.

Tomado de: <https://www.gob.mx/sfp/articulos/sfp-da-seguimiento-al-proceso-de-atencion-a-las-acciones-emitidas-por-la-asf-148639>

PRONAFIDE, Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo

Establece los objetivos sectoriales, las estrategias y líneas de acción que permitan instrumentar las políticas necesarias en materias hacendaria, los recursos públicos y financieros necesarios para que el Gobierno de México lleve a cabo las acciones que permitan incrementar el bienestar de la población, objetivo general del Plan Nacional de Desarrollo.

Tomado de: <https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/#:~:text=>

Recomendaciones

Son las medidas preventivas que se proponen a los sujetos de fiscalización para atender irregularidades o deficiencias identificadas durante los trabajos de auditoría, a fin de evitar su recurrencia.

Tomado de: <https://ascm.gob.mx/Atlas/pdf/Recomendaciones.pdf>

Rendición de cuentas

De acuerdo con Guillermo Cejudo, profesor e investigador del CIDE “es un ideal de gobierno democrático en el cual toda persona que ejerza autoridad y recursos públicos, explique y justifique sus acciones y decisiones ante el soberano que son las personas, los ciudadanos que votaron por ellos. Para que sea efectiva y cumpla con el propósito de ejercer el control ciudadano sobre los gobiernos, la rendición de cuentas debe reunir estas características, lo que la hace compleja tanto su conceptualización como en su operación cotidiana. De ahí que sea un concepto complejo, multifacético pero que tiene un punto nodal: rendición de cuentas junto con el proceso electoral, son los elementos que permiten hacer realidad el principio democrático de gobiernos que son electos y controlados por los ciudadanos”.

Tomado de: Cejudo, Guillermo. Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción. <https://www.rendiciondecuentas.org.mx/vidiodiccionario-basico-de-rendicion-de-cuentas/>

SEvAC, Sistema de Evaluaciones de la Armonización Contable.

Herramienta tecnológica establecida con la finalidad de conocer el grado de avance de los entes públicos del país respecto a los diferentes temas relacionados con la armonización contable.

Tomado de: <https://sevac.hacienda.gob.mx/web/login>

SiCAF, Sistema de Control, Administración y Fiscalización de los Recursos del Gasto Federalizado de la Auditoría Superior de la Federación

Plataforma nacional administrada por la ASF para la gestión, seguimiento y control de obras públicas y adquisiciones, financiadas con recursos del gasto federalizado realizadas por los estados, municipios y alcaldías.

Tomado: <https://sicaf.asf.gob.mx/login>

SISAR-ASF, Sistema para el Seguimiento de Acciones y Recomendaciones de la Auditoría Superior de la Federación

Herramienta tecnológica que consolida y sistematiza los documentos derivados del proceso de seguimiento para hacer más eficiente, eficaz y oportuno el trabajo de las áreas.

Tomado de: https://x.com/ASF_Mexico/status/1801253224961179697?lang=en

SICOP-SHCP, Sistema de Contabilidad y Presupuesto

Herramienta tecnológica para el procesamiento automático de las operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias del Poder Ejecutivo, en tiempo real y a nivel transaccional.

Tomado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/566457/MANUAL_USUARIO_SICOP.pdf

SIDEC-SFP, Sistema Integral de Denuncias Ciudadanas

Plataforma para recibir e investigar denuncias ciudadanas por faltas administrativas o actos de corrupción cometidas por servidores públicos federales y por personas físicas o morales privadas, vinculadas con actos de gobierno.

Tomado de: <https://sidec.funcionpublica.gob.mx/#/>

Sistema Nacional Anticorrupción

Mecanismo de coordinación entre autoridades locales y federales para combatir la corrupción, aumentar la transparencia y fortalecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas.

Tomado de: <https://www.sna.org.mx/>

SNF, Sistema Nacional de Fiscalización

Conjunto de mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno, con el objetivo de maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en todo el país.

Tomado de: <https://www.gob.mx/sfp/documentos/sistema-nacional-de-fiscalizacion#:~:text=>

SNTAIP, Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

Instancia de coordinación y deliberación cuyo objetivo es la organización de los esfuerzos de cooperación, colaboración, promoción, difusión y articulación permanente en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, de conformidad con lo señalado en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás normatividad aplicable.

Tomado de: <https://www.gob.mx/sna/articulos/sistema-nacional-de-transparencia-snt#:~:text=>

SA, Solicitud de Aclaración

Mecanismo con el que se solicita a la entidad fiscalizada documente y respalde operaciones y montos observados no justificados o no comprobados durante la revisión.

Tomado de: <https://www.gob.mx/sfp/articulos/sfp-da-seguimiento-al-proceso-de-atencion-a-las-acciones-emitidas-por-la-asf-148659>

Retos de la fisaclización en México

Editado por la Secretaría de Desarrollo Institucional de la Universidad Nacional Autónoma de México. La diagramación y formación de páginas así como la corrección de textos la realizó Formas e Imágenes, S.A. de C.V. La edición, integración y corrección de textos originales estuvo al cuidado de la maestra Cristina Barajas Rocha, secretaria técnica del Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización.



SDI SECRETARÍA DE
DESARROLLO
INSTITUCIONAL



Seminario
Universitario
de Gobernabilidad
y Fiscalización