



ASF Auditoría
Superior
de la Federación
CÁMARA DE DIPUTADOS

200 años de fiscalización en México: Actualidad y vigencia de la ASF en perspectiva histórica

200 años de fiscalización en México: Actualidad y vigencia de la ASF en perspectiva histórica





200 años de fiscalización en México: Actualidad y vigencia de la ASF en perspectiva histórica

Asociado a la elaboración del presente documento quedan asentados los siguientes registros. Personas colaboradoras: Netzahualcoyotl Bustamante Santín, Marco Antonio Muñoz de la Sota Riva, Fermín Edgardo Rivas Prats, Alejandra Sánchez Flores y Jorge de la Torre Vega. Por parte del proceso editorial se asientan los siguientes registros. Directora del equipo editorial: Claudia Sofía Corichi García, Titular de la Unidad de Igualdad de Género y Cultura de la Fiscalización (UIGCF) y Presidenta del Comité Editorial (ASF). Cuidado de la edición: Francisco Reyes Cervantes. Secretario Técnico del Comité Editorial. Revisión editorial: Marco Antonio Muñoz de la Sota Riva y Fermín Edgardo Rivas Prats.

País: México

Sello editorial: Auditoría Superior de la Federación

Copyright © Auditoría Superior de la Federación, 2024

Todos los derechos reservados

ISBN: 978-607-99503-6-1

Imagen de portada: Imagen de Cloé Gérard en Pixabay

Impreso en México, Ciudad de México



AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

Directorio

LIC. DAVID ROGELIO COLMENARES PÁRAMO
Auditor Superior de la Federación

MTRO. EMILIO BARRIGA DELGADO
Titular de la Auditoría Especial del Gasto Federalizado

LIC. MARTÍN SÁNCHEZ ARROYO
Titular de la Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero

MTRA. ARELY GÓMEZ GONZÁLEZ
Titular de la Auditoría Especial de Desempeño

LIC. NEMESIO ARTURO IBÁÑEZ AGUIRRE
Titular de la Auditoría Especial de Seguimiento, Informes e Investigación

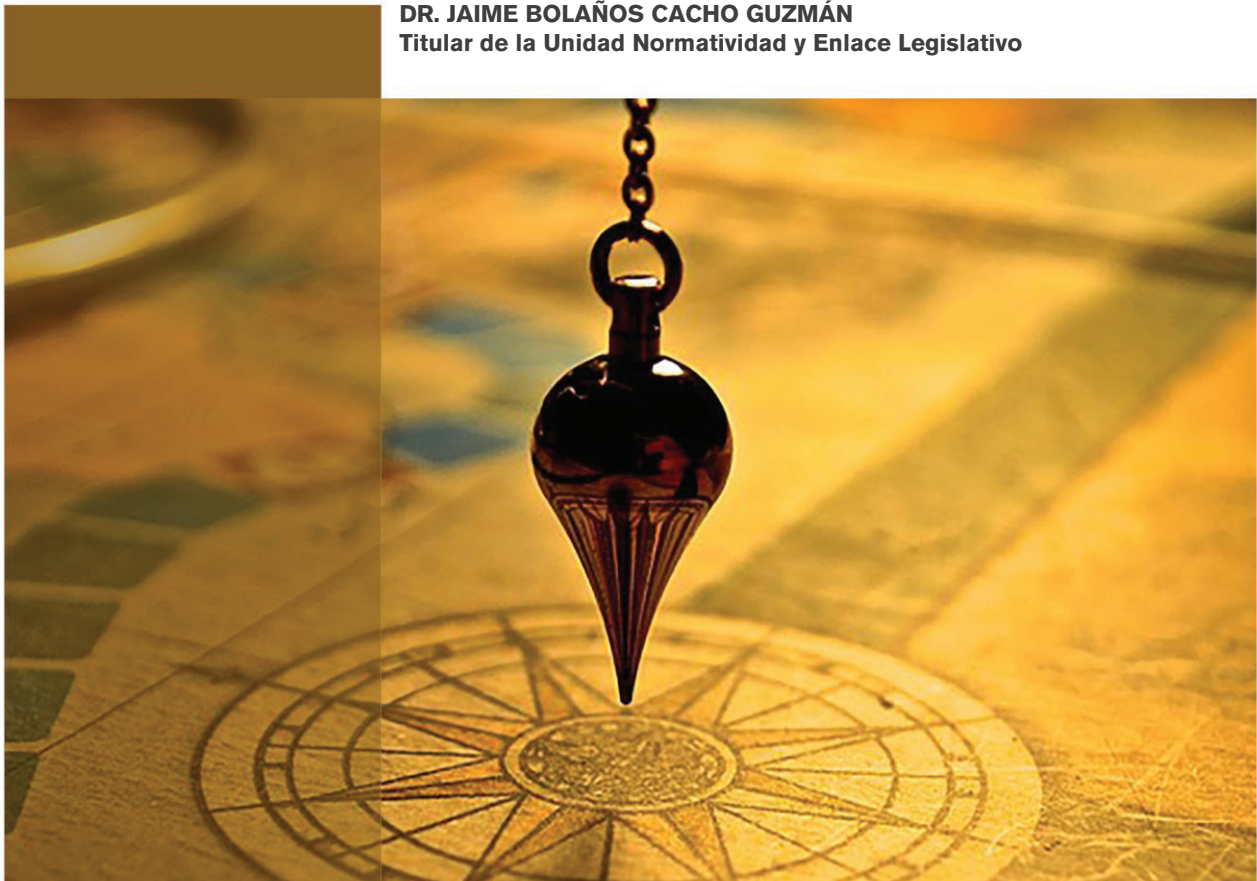
MTRA. CLAUDIA S. CORICHI GARCÍA
Titular de la Unidad de Igualdad de Género y Cultura de la Fiscalización

MTRA. MARLEN MORALES SÁNCHEZ
Titular de la Unidad General de Administración

LIC. VÍCTOR MANUEL ANDRADE MARTÍNEZ
Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos

DR. EBER OMAR BETANZOS TORRES
Titular de la Unidad Técnica de la Auditoría Superior de la Federación

DR. JAIME BOLAÑOS CACHO GUZMÁN
Titular de la Unidad Normatividad y Enlace Legislativo







Índice

Presentación	07
Introducción	09
Pregunta y respuesta de investigación	09
Parte I. Democracia y fiscalización: un binomio indisoluble	11
Planteamiento	11
1.1 Conceptualización de la democracia	11
1.2 La representación política	12
1.3 Democracia y rendición de cuentas	12
1.4 Fiscalización en la democracia moderna	13
Conclusiones	14
Referencias	15
Parte II. Fiscalización en México: Una breve línea de tiempo	17
2.1 La Colonia	17
2.2 México Independiente	17
2.3 Creación y evolución de la Contaduría Mayor de Hacienda	18
2.4 Etapa de la reforma	19
2.5 Porfiriato	19
2.6 Etapa posrevolucionaria	19
2.7 Etapa contemporánea	21
Conclusiones	21
Referencias	23
Parte III. La ASF hoy: balance y perspectiva	25
3.1 Paisaje general de las reformas de 1999 que dan origen a la ASF	25
3.2 Las modificaciones al marco constitucional de la ASF	25
3.3 Auditoría Forense	26
3.4 Auditoría Digital	27
3.5 La Declaración de Oaxaca	27
Conclusión	29
Referencias	30





PRESENTACIÓN

En una reflexión de 2001, Guillermo O'Donnell ofrece tres grandes elementos para considerar “democrático o no” a un régimen de gobierno. Vale la pena tenerlos presentes por una parte, para justipreciar la relevancia de la fiscalización y, por otra, para valorar su influencia a lo largo del tiempo. Dice nuestro autor que un régimen es democrático cuando se acreditan tres grandes características. Grosso modo son: cuando defiende las libertades políticas y las garantías de la democracia política, cuando defienden los derechos civiles de TODA su población y cuando “establece redes de responsabilidad y accountability que comportan que todos los agentes, privados y públicos, incluyendo los cargos más altos del régimen, estén sujetos a controles apropiados y legalmente establecidos sobre la legalidad de sus actos” (2001, 1).

Con base en lo anterior, afirma nuestro autor que “siempre que se cumplan estas tres condiciones, el estado de Derecho no será tan sólo un estado gobernado por la ley, sino un auténtico estado democrático de derecho” (2001, 1). Es importante pensar la democracia como algo más complejo que un mero “Estado de derecho” y en este sentido la propuesta de O'Donnell es pensarlo como un “estado democrático de derecho”. En este marco, la fiscalización adquiere un nuevo tono y una gran relevancia pues permite materializar y dar contenidos concretos al asunto de la rendición de cuentas en beneficio del bien común.

La rendición de cuentas es un parte fundamental de una democracia, ya que es el vínculo que se ejerce de manera vertical entre la ciudadanía y los gobernantes. Es un acto mediante el cual se exponen los resultados de la acción gubernamental para que puedan ser evaluados. Como menciona Antonio Crespo: “supone la capacidad de las instituciones políticas para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones, en los distintos niveles de poder. Eso permite, dentro de lo posible, evitar, prevenir y, en su caso, castigar el abuso de poder” (Crespo: 2000, 7). Con la rendición de cuentas se pretende evitar que los gobernantes y representantes atiendan sus intereses particulares y que velen por el interés colectivo. Para ello se cuenta con diversos mecanismos para revisar los actos, las decisiones y resultados del quehacer gubernamental y, en caso de no ser satisfactorios para el interés general, pueden traer consigo repercusiones y sanciones tanto en el ámbito legal como en el electoral. Si bien en una democracia se puede vigilar la acción de los gobernantes y llamarlos a cuentas, no es una labor que debe realizar necesariamente todos los ciudadanos, sino más bien algunos miembros de la sociedad que están ubicados en ciertas instituciones políticas y que son las que conforman los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Esto debido a que la propia estructura democrática establece una serie de controles y supervisión mutua entre los poderes para mantener un sano equilibrio. Uno de esos controles sustantivos es el que ejerce en México la Cámara de Diputados para evaluar los resultados de la gestión financiera y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas mediante la Fiscalización de la Cuenta Pública Federal.

Con base en lo anterior, el presente volumen busca dimensionar dos siglos de fiscalización en México y ofrecer aportes para comprender el rol histórico que ésta ha tenido en la configuración institucional de nuestro país. La fiscalización fortalece el ejercicio de la ciudadanía en la medida en que pone al servicio de las personas, no sólo en la ubicación de actos de corrupción sino que también posibilita la mejora continua en las políticas públicas. Por ello, la fiscalización genera (y fortalece la) confianza ciudadana e inaugura una nueva conexión con la ciudadanía.

O'Donnell llegó a pensar que “la democracia es un modo particular de relación, entre estado y ciudadanos y entre los propios ciudadanos, bajo un tipo de estado de derecho que, junto con la ciudadanía política, sostiene la ciudadanía civil y una red completa de rendición de cuentas” (O'Donnell, Guillermo: 2001, 27). Con base en ello, el presente volumen aporta los elementos para afianzar la relación con la ciudadanía, desde y con la fiscalización en México, así como el componente institucional que ha complementado el paisaje institucional los últimos 200 años.

Mtra. Claudia S, Corichi García,
Titular de la Unidad de Igualdad de Género
y Cultura de Fiscalización y
Presidenta del Comité Editorial de la ASF

Referencias

- Crespo, José Antonio (2000): Fundamentos políticos de la rendición de cuentas, serie: Cultura de la rendición de cuentas, No. 1, Auditoría Superior de la Federación, México.
- O'Donnell, Guillermo, (2001): “La irrenunciabilidad del Estado de Derecho”, en Revista Instituciones y Desarrollo N° 8 y 9, págs. 43-82. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Còrsega, Barcelona, España.



INTRODUCCIÓN

Con fecha 16 de noviembre de 2024 se cumplieron los 200 años de fiscalización en México. Se trata de una efeméride relevante dado que está referida al origen fundacional e institucional de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Considerando lo anterior y considerada, ésta, como publicación conmemorativa que al efecto realiza el Comité Editorial de la ASF, se tiene prevista la siguiente disertación.

Pregunta y respuesta de investigación

Ahora bien, ¿con base en qué elementos se puede afirmar la actualidad y la relevancia de la ASF? Una respuesta probable es que la fiscalización en México remite a una institución consolidada en el tiempo que ha cumplido diversas funciones en favor de la sociedad, entre ellas, (antes y al día de hoy) vigila, cuida y garantiza que el dinero público se gaste para lo que se ha autorizado (principio de eficacia del gasto), garantiza que se cumplan las metas y los objetivos de la política pública y en esa medida, contribuye a la solución de problemáticas sociales, con base en una investigación científica acerca de la causa raíz de lo que los entes públicos no están haciendo y deberían hacer conforme a sus funciones y competencias. A partir de su diseño contemporáneo, con la implementación de las auditorías forenses, las auditorías combinadas (cumplimiento/desempeño), las auditorías entre pares (o coordinadas) con otros países o las auditorías digitales, la institución fiscalizadora en México se ha fortalecido para desarrollar de mejor manera su función de garantizar el bien común a partir del control del gasto público. Por todo ello (y con base en todo ello), es probable afirmar la actualidad y relevancia de la ASF.





PARTE I.

Democracia y fiscalización: un binomio indisoluble

Planteamiento

Una respuesta probable, desde el nivel de los conceptos y categorías, a la pregunta de los elementos que pueden afirmar la actualidad y la relevancia de la ASF? Una respuesta probable es que la fiscalización en México remite a una institución consolidada en el tiempo que ha cumplido diversas funciones en favor de la sociedad, entre ellas, (antes y al día de hoy) vigila, cuida y garantiza que el dinero público se gaste para lo que se ha autorizado (principio de eficacia del gasto), garantiza que se cumplan las metas y los objetivos de la política pública y en esa medida, contribuye a la solución de problemáticas sociales, con base en una investigación científica acerca de la causa raíz de lo que los entes públicos no están haciendo y deberían hacer conforme a sus funciones y competencias. A partir de su diseño contemporáneo, con la implementación de las auditorías forenses, las auditorías combinadas (cumplimiento/desempeño), las auditorías entre pares (o coordinadas) con otros países o las auditorías digitales, la institución fiscalizadora en México se ha fortalecido para desarrollar de mejor manera su función de garantizar el bien común a partir del control del gasto público. Por todo ello (y con base en todo ello), es probable afirmar la actualidad y relevancia de la ASF.

1.1 Conceptualización de la democracia

La democracia representativa, opuesta a la democracia directa, es un hallazgo del pensamiento moderno, decantado en los siglos posteriores a la edad media: propiamente con el advenimiento del Renacimiento y la Ilustración. Entre los siglos XII y XIV el Renacimiento representó un sisma en las concepciones establecidas. El giro copernicano del S. XVI consiste en echar abajo la teoría “Geocéntrica” del universo establecida por Ptolomeo en el S. II. En lugar de esta teoría, Copérnico (1473-1543) planteó la teoría heliocéntrica, según la cual los planetas giran alrededor del sol. Al respecto, la literatura señala que “casi todas las <<revoluciones científicas>> testimonian la unión indisoluble entre descubrimiento de nuevos hechos y la invención de nuevas teorías para explicarlos, con una nueva imagen o visión del mundo” (Mardones, J.M. y Ursua, N.:1994, 160).

Se trata de las edades de nuestra civilización occidental que serán el testigo de las grandes transformaciones de la sociedad, caracterizadas entre otros elementos por la emergencia del sujeto y su renuncia a cualquier determinación externa, como lo plasmó Pico de la Mirándola (1463-1494), así como por una transformación laicista del poder político a cargo de N. Maquiavelo (1469-1527) y por el pensamiento de la soberanía a cargo de J. Bodin (1529-1596). Todos estos elementos fueron el caldo de cultivo de procesos de cambio, tanto en las concepciones de la política y lo político a cargo de los autores más destacados de la época: T. Hobbes (1588-1679), J. Locke (1632-1704), C. Montesquieu (1689-1755), J. J. Rousseau (1712-1778) y I. Kant (1724-1804), como de los grandes procesos definitorios de la historia occidental: La revolución inglesa (1642-1688), la fundación de Estados Unidos (4 de julio de 1776) y la Revolución Francesa (1789-1799).

Al respecto, la literatura señala que:

Quando a partir de Locke y Montesquieu comenzó a hablarse de los sistemas de equilibrio del poder y de la separación de poderes para facilitar las funciones de control basadas en la existencia de balances y contra pesos, se abrió una doble opción para la práctica de los controles del poder: si el control se ejerce en nombre de un derecho o de un interés propios de quien lo realiza, el resultado es la paralización de las funciones del gobierno, en perjuicio del gobernado. En esa medida se desnaturaliza el carácter representativo de las instituciones políticas y de sus titulares y se retorna la visión medieval patrimonialista de la función pública. (Valadés, Diego:1998, 149).

Una de las ideas más firmes que resultaron de este complejo proceso es la idea de la democracia representativa que, por definición “delega el poder e implica un sistema de control y de limitación del mismo” (Manjarrez Rivera, Jorge: 2003, 31), idea que funcionará como el pilar más sólido de la fiscalización del gasto público y de la rendición de cuentas en los sistemas políticos que hoy caracterizamos como democráticos.

1.2 La representación política

La representación política es la relación de unión o juntura (o de distancia y divorcio) entre representados y representantes en un sistema democrático que refiere a un acuerdo implícito en el acto de votar, en el que los representantes ofertan soluciones políticas a los problemas sociales y los representados generan expectativas de solución a sus problemáticas y evalúan en el día de la elección para dar continuidad o ruptura al partido en el gobierno. Para Sartori, al referirnos a este sistema, “bastará decir que es una democracia indirecta en la que el <<demos>> no se autogobierna, sino que elige a representantes que lo gobiernan” (2000, 74). En este sentido Manjarrez Rivera (2003) afirma que “lo anterior presupone un sistema de representación para que el que <<manda>> lo haga buscando la satisfacción de los intereses de los que son <<mandados>>” (2003, 32).

Esta visión parece corroborarse en la teoría de R. Dahl quien, es su obra de 1997, señala que “para que un gobierno sea representativo y democrático, los ciudadanos deben tener igualdad de oportunidades para: formular sus preferencias, manifestar públicamente estas preferencias y recibir igualdad de trato por parte del gobierno” (1997, 14). Por lo anterior, la literatura asume que el problema (desafío y objetivo central) de la representación política es mantener el lazo representativo fuerte y conectado, concretamente, se observa que el riesgo “surge de la interpretación de los intereses o preferencias de los representados [ya que] pueden interpretarse bajo la óptica de los intereses de los representantes. En este sentido, se puede considerar a un gobierno como representativo si busca satisfacer las demandas o preferencias reales de sus representados” (Manjarrez Rivera: 2003, 37).

Por lo anterior, esta misma fuente insiste en que “en una democracia la búsqueda de satisfacción de los intereses de la mayoría no puede ser fortuita. [Sino que,] en una democracia esta relación es de obligatoriedad” (2003, 38).

1.3 Democracia y rendición de cuentas

La rendición de cuentas está íntimamente relacionada con la noción de la separación de poderes en la que el poder controla al poder de la ambición mezquina. En 1780 James Madison afirmó que: “si los hombres fuesen ángeles, el gobierno no sería necesario” (Madison, James: 2000, 220). Por esta razón, se acredita como una necesidad la rendición de cuentas y el control del poder público.

Ahora bien, la literatura señala cuatro grandes componentes de la rendición de cuentas, a saber:

- a) las partes confieren y aceptan derechos y responsabilidades, incluyendo la especificación de fines, metas, regulaciones y la provisión de recursos para cumplir tales fines; b) las partes que adquieren responsabilidades informan sobre el cumplimiento de las mismas o, por lo menos, ponen a disponibilidad información sobre su desempeño; c) las partes delegantes de responsabilidades cumplen su deber de requerir tales informes y d) se establecen recompensas y sanciones asociadas conforme a los resultados obtenidos en el uso de las responsabilidades y los recursos asignados (Manjarrez Rivera: 2003, 44).

Por otra parte, la literatura señala los cuatro supuestos o precondiciones para un adecuado diseño institucional de la rendición de cuentas, a saber: “primero la asignación de responsabilidades y de



recursos para cumplir fines y propósitos; segundo, la obligación de cumplir responsabilidades; tercero, la obligación de exigir dicho cumplimiento y cuarto, la existencia de sistemas que compensen por el cumplimiento o no de las obligaciones” (2003, 44-45).

Para concluir este segmento es importante señalar la distinción, hoy clásica, entre la rendición de cuentas vertical y la horizontal. En este sentido existe el consenso en la literatura, en materia de rendición de cuentas, de reconocer el trabajo de G. O’Donnell de 1991 como la referencia más clara en este sentido. Grosso modo, la rendición de cuentas vertical hace referencia a un nivel jerárquico que está por encima de otro. En este caso, el nivel jerárquico superior es el ciudadano que, en el día de las elecciones, representa, evoca y actualiza la noción de soberanía¹:

Si el servidor público ha actuado de acuerdo con los intereses de la comunidad puede recibir [en su favor] el voto, si no, puede ser castigado en las urnas (el castigo o premio pueden dirigirse también al partido político al que pertenezca el candidato en cuestión) (Manjarrez Rivera: 2003, 45).

En tanto, la rendición de cuentas horizontal hace referencia a una revisión entre pares. Esta idea está inspirada en los trabajos principalmente de Montesquieu y Locke, así como en las ideas que inspiraron la fundación de Estados Unidos y consiste en que el “poder” controle al “poder” y se asume esta idea de “autocontrol” al interior del sistema político como un eje principal en favor de la soberanía y una garantía democrática. En este sentido, Madison desarrolla en los Documentos Federalistas una reflexión privilegiada:

La ambición debe ponerse en juego para contrarrestar la ambición... Esta norma de acción que consiste en suplir, por medio de intereses rivales y opuestos, la ausencia de móviles más altos se encuentra en todos los asuntos humanos, tanto privados como públicos (Madison: 2000, 220).

Y más adelante señala que se trata de un tipo de control con base en las propias funciones del Estado, “de manera que cada una sirva de freno a la otra para que el interés particular de cada individuo sea un centinela de los derechos públicos” (2000, 221), desde una visión global del bien común.

1.4 Fiscalización en la democracia moderna

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) nace del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 1999, que reforma los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución. El modelo de la fiscalización en México está planteada en principio como una institución encargada de la revisión del gasto público, por otra parte es una institución fundamental de la división de poderes (depende de la Cámara de Diputados) y realiza un control de tipo externo, es decir, con plena capacidad y facultades para la revisión de cualquier ente público.

La literatura nos recuerda que “en algunos países como Francia, España y Brasil, por ejemplo, las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) se constituyen como órganos colegiados (Tribunales de cuentas), en otros como Estados Unidos, Canadá y México, de forma unipersonal (contralorías). Cualquiera que sea su organización los Tribunales o contralorías tienen hoy una presencia relevante en los Estados modernos, siendo más destacados cuanto mayor es la consolidación de las instituciones democráticas” (Manjarrez Rivera: 2003, 67).

Por otra parte es importante señalar que existen tres componentes de la fiscalización: “por una parte, garantizar la debida transparencia y fiabilidad de las cuentas públicas, la legalidad de las operaciones afectadas y, finalmente, evaluar si las operaciones de gestión han permitido alcanzar los objetivos fijados, de forma económica y eficiente” (2003, 59).

1. El Artículo 39 de nuestra Carta Magna a la letra dice “la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

Vamos a descomponer estos elementos para analizarlos por separado y poder tener una imagen de conjunto, de la siguiente manera:

No	Componente	Impacto en favor de la democracia
1	Debida transparencia y fiabilidad de las cuentas públicas	Mayor y mejor acceso de la ciudadanía y del periodismo de investigación a la información vinculada con la cuenta pública. Ello genera un mayor involucramiento de la ciudadanía dado que se le ofrecen elementos para generar su propio juicio y evaluación sobre el gasto público.
2	Legalidad de las operaciones afectadas	De este punto se derivan los procesos jurídicos vinculados a la puesta a disposición de los presuntos responsables.
3	Evaluar si las operaciones de gestión han permitido alcanzar los objetivos fijados	Esto posibilita un control del desempeño institucional. Revisar y analizar las fases de la política pública y, en su caso, hacer sugerencias y propuestas para mejorar su funcionamiento y consecución de resultados reales en favor de la solución de problemáticas sociales concretas.

La complejidad de funcionamiento del órgano fiscalizador estriba en que, en los hechos, éste depende (y deriva) de sus funciones clave enmarcadas en el texto constitucional, de sus valores y de sus resultados esperados, así como de sus características centrales.

Conclusiones

Una conclusión relevante es que la fiscalización tiene un vínculo indisoluble con la democracia en tanto en cuanto forma parte de sus mecanismos para, por una parte, controlar el poder y, por otra, mejorar la eficacia de la política pública y, en esa medida, elevar el desempeño institucional de la política pública para garantizar la rendición de cuentas ante la ciudadanía. Si la ciudadanía cuenta con información clara sobre el uso de los recursos públicos se fortalece su presencia y capacidad de juicio sobre el ejercicio del gobierno, su eficacia y capacidad de respuesta ante las prioridades públicas y la fiscalización del destino de los recursos públicos.

Otra conclusión estriba en señalar que, por sus funciones, forma, estructura, valores y actualizaciones constantes, la ASF ha permanecido como una institución clave del Sistema Político Mexicano y se ha fortalecido en su vigencia y actualidad de cara al futuro. Por sus características y resultados no nos queda duda de que la ASF es una institución que, no obstante se ha mantenido en el tiempo, se actualiza en cada fase de transformación del país y del mundo. Por ello, cuenta con las capacidades institucionales para encarar el futuro.



Referencias

- Dahl, Robert, (1997): La poliarquía: participación y oposición. Técnos.
- Madison, James, A. Hamilton y J. Jay, (2000): El federalista. Fondo de Cultura Económica.
- Manjarrez Rivera, Jorge, (2003): La construcción Democrática de la Rendición de Cuentas y la Fiscalización en la Administración Pública de México: 1997-2001. Gobierno del Estado de Veracruz.
- Mardones, J.M. y Ursua, N., (1994): Filosofía de las Ciencias Humanas y Sociales: materiales para una fundamentación científica. Fontamara.
- O'Donnel, Guillermo, (1991) "Horizontal Accountability in New Democracies", In Schedler, Andreas, Diamond, Larry, Plattner, Marc F. & Rienner, Lynne (Eds.) The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies. Publishers Inc.
- Sartori, Giovanni, (2000): ¿Qué es la democracia? Grupo Editorial Patria.
- Valadés, Diego, (1998): El control del poder. UNAM.





PARTE II.

Fiscalización en México: Una breve línea de tiempo

2.1 La Colonia

Numerosos autores y tratadistas advierten que una primera aproximación sobre el proceso histórico por el que ha transitado la fiscalización en México, necesariamente implica referirse al periodo comprendido entre 1524 y 1824, época en la que se instituyó la simiente jurídica, institucional y normativa de lo que actualmente conocemos como la máxima institución de rendición de cuentas en nuestro país: la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

Las primeras referencias que se tienen respecto de un organismo encargado de la supervisión y control de las rentas públicas se remonta a la época prehispánica, cuando los Aztecas a través del Tlatoani buscaban distribuir el tributo y aplicarlo en beneficio de toda la población; pero no fue sino hasta la creación del Tribunal Mayor de Cuentas (1524) que se contó con un órgano especializado dotado de funciones de inspección, examen y aprobación del manejo administrativo de la Hacienda Real, cuyo propósito inicial era el de vigilar los ingresos, supervisar su buen recaudo y revisar los gastos realizados en las expediciones de Hernán Cortés.

Su origen se constriñe al tiempo de la Conquista, cuando la Corona Española decide tomar el control de la hacienda en la Nueva España, en un afán de dominar la pasión desmedida de los conquistadores por aprovecharse de las nuevas riquezas “surgieron así instituciones como la Real Hacienda, la Encomienda, los Repartos, el Consejo Real y Supremo de Indias. Los Tribunales de Cuentas de Indias y las Contadurías de Cuentas de Indias se constituyeron como antecedentes fundamentales de los mecanismos de control en un territorio colonial cuya estructura social, política y económica se encontraba delimitada al estilo español y europeo” (ASF: 2009, 8).

Al mismo tiempo guarda una relación estrecha con la institución llamada Tribunal de Cuentas, fundada en 1437 por el Rey Juan II de Castilla, quien posteriormente creó el Tribunal Mayor de Cuentas por las Cortes Españolas en el año de 1453.

Los asuntos hacendarios del Nuevo Mundo se negociaban en la Casa de Contratación de Sevilla; pero, a partir de 1519, fecha de creación del Consejo de Indias, es éste el que se encarga de supervisar los asuntos hacendarios de las Indias, desligados ya del Consejo de Castilla.

El que intervenía directamente en el control de funcionarios de la hacienda era el Consejo de Indias: sus nombramientos, revisión de cuentas, visitas y residencias se desplazaban por todos los territorios conquistados, cuya misión era velar por el engrandecimiento del erario real; simultáneamente se fue conformando una organización administrativa que, para el virreinato de la Nueva España, se hallaba presidido por el Rey.

De esta época, es importante destacar las reformas contenidas en la Ordenanza de Intendencias. Se perciben los antecedentes de algunos de los actuales ordenamientos de la entidad de fiscalización superior, como son “la obligación de los servidores públicos de realizar una declaración patrimonial, la promulgación de instrucciones y la publicación de normas de control” (Manjarrez, R.; 2002, 83).

2.2 México Independiente

El 16 de noviembre de 1824 se decretó la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda de conformidad con lo establecido en la Ley para Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública. Dicha contaduría estaba bajo la inspección de la Cámara de Diputados y era la encargada de examinar y glosar las cuentas de gastos y de crédito público; analizar los presupuestos de gastos e informar a la comisión de diputados; hacer cuenta, observaciones y reparos a la recaudación, distribución e inversión de las rentas nacionales; glosar los cortes de caja de las oficinas de Hacienda y expedir el finiquito de la cuenta de la Tesorería.

La inspección de la Cámara de Diputados a la Contaduría era ejercida por medio de una comisión de cinco diputados nombrados por ésta para el examen y glosa de cuentas anuales que debía presentar el Secretario de Hacienda. La contaduría se dividía en dos secciones: la de hacienda y la de crédito público y cada una estaba bajo la responsabilidad de un contador mayor, cuyo nombramiento se realizaba mediante votación de la Cámara, al igual que a los demás empleados de la contaduría, mediante una terna propuesta por el propio contador e informada por la comisión.

Posteriormente, el 10 de mayo de 1826 se expidió el Reglamento para la sección de Hacienda de la Contaduría Mayor, en el cual se determinaron el tipo y número de empleados de que constaría la Contaduría Mayor, las funciones del Contador Mayor, de los contadores de glosa, de los oficiales de libros y correspondencia, entre otros cargos.

El Contador Mayor tenía la atribución de examinar los presupuestos generales de gastos y las cuentas del Secretario de Hacienda y emitir sus observaciones y exponerlas a la comisión inspectora, así como remitir los llamados pliegos de reparos que surgieran de la revisión. También debía recibir las respuestas del mismo secretario y de los responsables y, una vez analizadas estas, comunicarles los resultados con el propósito de que el gobierno reintegrara al erario los recursos faltantes por parte de los particulares o responsables. A su vez, el secretario debía remitir el comprobante de los reintegros al Contador Mayor e informar a la Comisión inspectora.

En ese mismo año se expidió un decreto sobre la Memoria del Ministro de Hacienda y era el que determinaba la forma en que se debía presentar al Congreso el Presupuesto y la Cuenta Pública del año anterior, la cual debería ser examinada por la Contaduría Mayor. Al respecto Manjarrez comenta que: “cabe destacar que lo anterior constituye el antecedente del procedimiento que se sigue en la actualidad en la ASF para revisar la cuenta pública, así como de los requisitos que deben llenarse para la presentación de la misma ante la Cámara de Diputados” (Manjarrez Rivera: 2003, 144).

2.3 Creación y evolución de la Contaduría Mayor de Hacienda

Por su parte, en el periodo centralista del país, el 14 de marzo de 1838 se creó el Tribunal de Revisión de Cuentas, con su respectiva Contaduría Mayor, cuya función estaba bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados, por medio de una comisión inspectora. El Tribunal estaba compuesto por tres salas, la primera de las cuales quedaría formada por dos contadores mayores de Hacienda y Crédito Público y otro nombrado por la Cámara de Diputados. Los Contadores Mayores serían jefes de la Contaduría, desempeñando sus atribuciones conforme al Reglamento de 1826. También podía señalar los plazos para contestación de los pliegos de revisión e imponer multas.

La restitución del Tribunal de Revisión de Cuentas en 1838 y su respectiva Contaduría Mayor tuvo como función examinar los presupuestos generales de gastos y la cuenta del Ministerio de Hacienda; exigir noticias, instrucciones o expedientes para la cuenta y razón; calificar, clasificar y liquidar la deuda pública interior y exterior de la Nación y verificar los cortes de caja mensuales y el general que se debía practicar anualmente. Asimismo, el 12 de marzo de 1840 se emitió nuevo Reglamento del Tribunal de Revisión de Cuentas, de acuerdo con la comisión inspectora donde se determinaba el funcionamiento de las salas y de sus responsabilidades.

El 12 de junio de 1843 en las Bases de Organización Política de la República Mexicana se determinó que entre las facultades del Congreso la de examinar y aprobar la cuenta general que debía presentar el Ministro de Hacienda del año anterior por medio de la Contaduría Mayor. Asimismo, se establecía la atribución de la Cámara de Diputados de vigilar el desempeño de la Contaduría Mayor por medio de la Comisión Inspectora y eliminaba el Tribunal de Cuentas.

El 26 de noviembre de 1853, el Presidente Antonio López de Santa Anna, dirigió un decreto para establecer que la Contaduría Mayor de Hacienda, en lo sucesivo, tendría el carácter de Tribunal de Cuentas, el cual se compondría de dos salas. En cuanto a los Contadores Mayores y el Magistrado del Tribunal Superior de Hacienda, que formarían el Tribunal de Cuentas, no serían recusables ni podrían excusarse de conocer en los juicios sino por causa justificada a juicio del mismo tribunal. El 10 de octubre de 1855 se emitió un decreto constitucional que ordena la derogación del de noviembre de 1853 y se ordena que la Contaduría Mayor tenga las atribuciones que tenía hasta antes del decreto de 26 de noviembre de 1853.



2.4 Etapa de la reforma

Con la promulgación de la Constitución de 1857 se establecieron, como parte del menú de las facultades del Congreso, las de aprobar el presupuesto anual y la de nombrar y remover a los empleados de la Contaduría Mayor, ya que a ésta se le consideraba como el órgano de la Cámara de Diputados, encargado de revisar las cuentas públicas. Asimismo, el 10 de febrero de ese año, se expidió un decreto para reestablecer la Contaduría Mayor.

Por otra parte, el 10 de mayo de 1862, el presidente Juárez envió al Congreso el decreto sobre las facultades del Contador Mayor de Hacienda, en el cual determinó que tuviera la facultad de pedir a las secretarías de despacho, a las oficinas, corporaciones y particulares responsables, las noticias, instrucciones o expedientes que fuesen necesarios para la revisión de la cuenta pública.

Sin embargo, por decreto de Maximiliano de Habsburgo, en abril de 1865, se restableció el Tribunal de Cuentas, lo cual quedaría invalidado con la restauración de la República y por las modificaciones constitucionales de 1867 entre las cuales destaca que una de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados sería la de vigilar, por medio de una comisión inspectora, el desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor y, por otra parte, examinar la cuenta que debería presentar anualmente el ejecutivo.

En los años siguientes se propusieron diversas leyes para definir y ampliar las funciones de la Contaduría Mayor como la promulgación de su reglamento de 1877, el cual obligaba al Contralor Mayor a informar mensualmente a la Comisión Inspectora sobre sus labores y le confería la atribución de revisar la cuenta general que presentaba el Ejecutivo a la Cámara de Diputados con la posibilidad de hacer las observaciones, en su caso, sobre la recaudación, distribución e inversión de los recursos públicos, de conformidad con lo establecido en el presupuesto y las leyes en la materia.

En 1881 se promulgó el decreto sobre Presentación de los Proyectos de Presupuesto, en el que se ordenaba a la Contaduría Mayor glosar la cuenta de la tesorería y, como señala Manjarrez: “esta disposición puede considerarse como otro antecedente de los requisitos legales para presentar tanto el presupuesto de Egresos de la Federación como la Cuenta Pública” (Manjarrez Rivera: 2003, 149).

2.5 Porfiriato

Durante el porfiriato se expidió la primera ley que organizó el funcionamiento de la Contaduría Mayor de Hacienda en la que se establecía su pertenencia a la Cámara de Diputados, dependiente de la Comisión Inspectora y entre sus obligaciones incluía la de vigilar que la Tesorería General de la Nación entregara la cuenta de cada año fiscal, formulara las observaciones de resultado de la revisión de la cuenta, exigir la documentación comprobatoria de ésta, consignar ante un juez en caso de determinar alguna responsabilidad criminal o pecuniaria y expedir el finiquito de la Cuenta de la Tesorería, entre otras.

Esta ley fue derogada en 1904, al ser expedida una nueva en el mes de junio de ese año. En esta nueva disposición se facultó a la Contaduría Mayor para revisar la Cuenta Pública de las entidades gubernamentales y ejercer las funciones de vigilancia que le encomendaban las leyes en materia hacendaria. Asimismo, en diciembre se publicó el reglamento del ordenamiento en cita.

2.6 Etapa Posrevolucionaria

Como se expuso, el Tribunal Mayor de Cuentas se mantuvo vigente durante el transcurso de tres siglos (1524 – 1824) tiempo durante el cual se impuso la fiscalización como una práctica cotidiana de la época Colonial; a su vez, la promulgación de la primera Constitución Federal de la República Mexicana, el 4 de octubre de 1824 generó un hito en cuanto a rendición de cuentas se refiere, cimentando la fiscalización superior de los recursos públicos como facultad indelegable del poder Legislativo, exigiendo la rendición

de cuentas por parte del Ejecutivo y transformando al órgano encargado de supervisar el gasto, dando origen así a la Contaduría Mayor de Hacienda, misma que con la publicación de la Ley sobre el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, del 16 de noviembre de 1824, contó con una estructura, atribuciones y funciones definidas bajo la dependencia exclusiva de la Cámara de Diputados.

Conforme a dicha Ley; la Contaduría quedaba dividida en dos secciones; una de hacienda y la otra de crédito público, y cada una de las secciones estaba a cargo de un Contador Mayor; el trabajo de la sección de hacienda debía comprender extractos puntuales, claros, sencillos y bien comprobados de las cuentas de la Tesorería General, Comisarias y Administración de Rentas; en cambio, la sección de crédito se limitaría a la comprobación del estado de la deuda nacional, las sumas amortizadas, los intereses que se hubieren satisfecho, y lo demás que sea conveniente al objeto de su encargo. (Rodríguez, S. 2021; 78).

Casi cien años después, en el México posrevolucionario que se inicia tras la promulgación de la Constitución del 5 de febrero de 1917, se promovió la reconstrucción del país instaurando un nuevo régimen político que creó las bases para la configuración de un Estado moderno y democrático, cuyo propósito fundamental fue el de dar estabilidad política y social a la Nación.

En este sentido, “si bien durante los primeros años después de la Revolución para el Estado fue prioritario atender los problemas financieros y las demandas del ejército, en las etapas siguientes, las políticas públicas ampliaron y diversificaron sus funciones dirigidas hacia la población para tratar de resolver las demandas sociales y ampliar su influencia en la economía con la finalidad de fortalecer su hegemonía” (Uhthoff López, Luz María: 2019, 2).

Una de las primeras medidas en materia administrativa que emprende Carranza, ya como presidente constitucional, fue la de emitir, en diciembre de 1917, una nueva Ley de Secretarías: “lo más novedoso en el escenario administrativo fueron los departamentos, se formaron cinco: Contraloría, Aprovechamientos Generales, Establecimientos Fabriles y Aprovechamientos Militares, Salubridad Pública y Universitario y de Bellas Artes. La Contraloría tenía entre sus competencias la contabilidad de la Nación, la contabilidad y glosa de toda clase de egresos e ingresos de la Administración Pública y la relación con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, así como la fiscalización de toda la Administración Pública Federal” (2019; 83).

Es importante destacar que, tiempo antes de la publicación de dicha Ley, el entonces presidente formó la Comisión de Reorganización Administrativa y Financiera (CRAF), cuyo propósito fue estudiar la situación de la cuenta pública y establecer mecanismos para lograr un mejor control del presupuesto. Entrado el Siglo XX aparecería una etapa de normalización y estabilidad. En los años cuarenta se realizan las primeras reformas en materia de inspección fiscal, el 13 de abril de 1936 se publica la Ley del Servicio de Inspección Fiscal, con el objetivo de vigilar la correcta gestión y manejo de los intereses fiscales del Gobierno Federal.

Asimismo, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, emitida en 1937 acorde con la centralización del poder, que caracterizó la etapa de la pacificación posrevolucionaria, se concentraba en la organización interna de la Contaduría Mayor y de las características que debería reunir el titular de dicho órgano.

En esta Ley se eliminó la capacidad que tenía la Contaduría para consignar directamente ante un juez a los empleados que tuvieran responsabilidad criminal o pecuniaria, como existía desde 1896. En su lugar se establecía que debía poner en conocimiento de la Cámara de Diputados, a través de su Comisión Inspectora (Romero, G.: 2015, 90).

Como se aprecia, “el desarrollo económico y social que el país había alcanzado, le permitió al Ejecutivo Federal, en 1946, enviar una iniciativa a la Cámara de Diputados con una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en la que la Secretaría de Hacienda conservó las facultades de formular y vigilar el ejercicio del presupuesto de egresos, dirigir los servicios de inspección y policía fiscales,



llevar la contabilidad, formular la glosa preventiva de ingresos y egresos, mantener las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda, dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades y manejar la deuda pública, entre otras” (Rodríguez, S.: 2021, 82).

2.7 Etapa contemporánea

Sin lugar a duda, las condiciones brindadas por el sexenio cardenista favorecieron que México transitara, del periodo posrevolucionario a la etapa de la modernidad, sentando las bases para el funcionamiento del Estado Moderno.

No obstante, fue durante los años ochenta, que se presenta una transformación de fondo en la estructura de la Administración Pública Federal, constituida por tres ordenamientos de enorme relevancia, a saber: La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley General de Deuda Pública.

Previamente, el 29 de diciembre de 1978, se publicó nuevamente, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, en donde se le define como el órgano técnico de control y fiscalización, dependiente de la Cámara de Diputados, cuya tarea primordial es la de revisar la cuenta pública del gobierno federal, determinando, además, que el eje de sus funciones estaría bajo el control de la Comisión de Vigilancia, nombrada por la propia Cámara. De acuerdo con Solares (2004; 188):

... esta Ley insertó reformas de carácter administrativo y político y respondió a una preocupación de raíces profundas: dotar al Poder Legislativo, particularmente a la Cámara de Diputados y a la Contaduría Mayor de Hacienda, de un nuevo ordenamiento legal de su órgano técnico que posibilitara el examen y revisión de los ingresos y de los egresos públicos y la fiscalización de quienes en ellos intervienen, de manera técnicamente adecuada y políticamente al margen de los cambios en la Cámara de Diputados.

Años más tarde, con la aprobación de las de reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), publicadas el 30 de julio de 1999, se tuvo la posibilidad de crear un nuevo órgano fiscalizador de la gestión gubernamental, en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda, el cual se denominaría en lo sucesivo: Auditoría Superior de la Federación (ASF).

En el año 2000 surge, por primera vez en México, un órgano superior autónomo de la función fiscalizadora al que se le otorga la atribución que había sido manejada de forma exclusiva por la Cámara de Diputados. La Ley de Fiscalización Superior de la Federación del 29 de diciembre de 2000, fue detonante para una nueva etapa en la revisión de la cuenta pública federal, incorporándose el análisis del cumplimiento legal y financiero de las evaluaciones del actuar de las dependencias de Administración Pública, en el desempeño y los resultados alcanzados por los programas públicos.

Sucesivamente, “en mayo de 2008, se otorgaron mayores facultades y se establecieron como principios en su desempeño, los de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad” (Rodríguez Sánchez, Hortensia: 2021, 88).

Conclusiones

La arquitectura institucional de la fiscalización superior ha sido un proceso dinámico y constante, el cual, se ha visto fortalecido con el desarrollo democrático constitucional que el país ha sufrido a lo largo de décadas, particularmente en el periodo de vida independiente, cuando obtuvo su reconocimiento como Nación soberana.

En el siglo XIX, la evolución de la fiscalización presentó diversos enfoques de la forma en que debería

ser abordada. Si bien siempre se constituyó como una parte del poder legislativo, particularmente de la Cámara de Diputados, por medio de una Comisión Inspector, también es de resaltar que transitó en varias ocasiones entre la figura de Tribunal de Cuentas y Contaduría Mayor dependiendo de la orientación política del grupo en el poder. También se puede observar una evolución que, con cambios sucesivos, fue incorporando más funciones al órgano encargado de la fiscalización para la revisión de las cuentas nacionales, aunque el carácter de tribunal fue finalmente desechado al final de ese siglo. Por lo demás, destaca la facultad de revisar, no solamente las cuentas nacionales que presentaba la Secretaría de Hacienda, sino también las cuentas de las entidades públicas subnacionales, con lo que se amplió el universo de actuación para la Contaduría Mayor al inicio del siglo XX.

Hasta este punto y como preámbulo de los 200 Años de la Fiscalización Superior en México (16 noviembre de 2024), podemos afirmar que su labor, al igual que el de la rendición de cuentas, son las columnas sobre las cuales debe cimentarse el actuar de todas las personas que ejercen recursos públicos y la obligación de informar sobre el destino y aplicación de los principios de economía, eficiencia, eficacia, transparencia y honradez que consigna la Constitución es el distintivo que debe caracterizar a un buen gobierno.

La práctica de este principio demanda la innovación de procesos y técnicas, capaces de afrontar las exigencias ciudadanas sin distingo de posturas o sesgos políticos, con el fin último de dar a conocer cómo y en qué se gastan los recursos del país.

Por ello se reafirma que la función del control que ejercen las Entidades de Fiscalización Superior EFS, como lo es la propia ASF, permite a la ciudadanía extender su conocimiento de la gestión pública y uso de los recursos, en tanto patrimonio colectivo y exigencia de un combate sostenido ante el fenómeno de la corrupción.

La relevancia y vigencia de un órgano especializado en esta labor antepone la necesidad de cuestionarnos acerca del camino institucional que seguirá, las técnicas que empleará y el papel que desempeñará en el futuro para continuar, de manera resiliente, adaptándose a los desafíos, contextos y coyunturas por venir.



Referencias

- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2009): “Manual de Organización de la Auditoría Superior de la Federación” en Diario Oficial de la Federación, México, 14 de septiembre.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2022): Declaración de Oaxaca “Fiscalización de la reducción del riesgo de desastres y el cambio climático: Auditorías para reducir los actos de corrupción, generar resiliencia, restauración ambiental y acelerar el desarrollo sostenible” 23 de septiembre. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/uploads/7782_Firma_de_la_Declaracion_de_Oaxaca/Declaracion_de_Oaxaca_2022.pdf
- Manjarrez Rivera, Jorge, (2003): La construcción Democrática de la Rendición de Cuentas y la Fiscalización en la Administración Pública de México: 1997-2001. Gobierno del Estado de Veracruz.
- _____, (2002): La Construcción Institucional de la Fiscalización y la Rendición de Cuentas en México: 1997-2001, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, tesis de doctorado en Ciencias Políticas.
- Rodríguez Sánchez, Hortencia (2021): Las tres “e” o las tres “i” de la fiscalización en México. Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa, Revista de Investigación Jurídica, núm 29 enero – junio. Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- Romero Gudiño, Alejandro (2017): Evolución de las instituciones de fiscalización superior en México, en “T.1 La Economía y las Finanzas Públicas”, INAP, Cámara de Diputados.
- Solares Mendiola, Manuel (2004): La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica, UNAM.
- Uhthoff López, Luz María. (2019). La construcción del Estado posrevolucionario en México. Una aproximación desde la Administración Pública. Diálogos Revista Electrónica de Historia, 20(2), 115-147. Disponible en <https://dx.doi.org/10.15517/dre.v20i2.36772>





PARTE III.

La ASF hoy: balance y perspectiva

3.1 Paisaje general de las reformas de 1999 que dan origen a la ASF

Como se mencionó en el capítulo anterior, en 1999 se reformó la CPEUM y en su artículo 79 mencionaba que la entidad de Fiscalización Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, poseería 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 disponga la ley. Otros de los cambios más importantes que marcan una diferencia de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) con la anterior Contaduría Mayor de Hacienda reside en que el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal adquiere el carácter de público una vez que se entrega a la Cámara de Diputados, que los órganos autónomos y los estados y municipios también pueden ser fiscalizados, aunque estos últimos, sólo en lo que respecta a los recursos federales y se incorpora una nueva forma de revisión: las auditorías de desempeño. Adicional a lo anterior se faculta para fincar responsabilidades directamente.

La autonomía técnica y de gestión es fundamental para el correcto desempeño de la función fiscalizadora. Esta autonomía significa que el titular de la entidad de fiscalización cuenta con toda la libertad y responsabilidad para determinar los recursos internos necesarios de la entidad, tanto humanos como materiales y consecuentemente presupuestales, a fin de mejorar la profundidad, la calidad y utilidad de sus intervenciones. Tal responsabilidad lleva implícita la independencia requerida para planear y ejecutar sus verificaciones, sin atender presiones de grupos personas, con evidentes o velados fines partidistas, políticos o económicos. (Manjarrez Rivera: 2003, 202).

3.2 Las modificaciones al marco constitucional de la ASF

A partir de entonces se han realizado diversos cambios para potenciar las capacidades de la ASF y mejorar su actuación. En mayo de 2008 se realizó una modificación constitucional en la cual se determina que la función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Sin embargo, a pesar de que la disposición original determinaba que podría fiscalizar los recursos federales que ejercieran las entidades federativas, los municipios y los particulares, con la nueva reforma se restringió que se auditaran las participaciones federales.

Asimismo, se estableció que se podrían fiscalizar los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, así como los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica. En parte, esta modificación se sustentó por la resolución desfavorable a la ASF de una controversia constitucional para auditar a los fideicomisos. Otro punto importante se refiere a la mención de que la auditoría podría solicitar información de ejercicios anteriores para su revisión, lo cual no iba en contra del principio de anualidad, ya que determinaba que ello no habría nuevamente Cuenta Pública anterior y en el entendido de que las observaciones y recomendaciones sólo podrían hacerse respecto del ejercicio fiscal en revisión.

También señalaba que, sin perjuicio del principio de posterioridad, con base en denuncias ciudadanas, podría revisarse el ejercicio fiscal en curso en situaciones excepcionales y se adelantó la fecha para la entrega del Informe del Resultado al 20 de febrero, recortando casi 40 días el plazo anterior del 31 de marzo.

En lo que respecta a las entidades fiscalizadas, esta reforma les confirió la posibilidad de conocer los resultados de la revisión con anterioridad a su entrega y la de poder presentar las justificaciones y aclaraciones correspondientes para que fueran valoradas para la elaboración del informe final. Por su parte, se determinó la obligación del Auditor Superior de la Federación de dar a conocer a los entes

auditados, en un plazo máximo de 10 días hábiles, el informe del resultado, las recomendaciones y las acciones promovidas, para cuya respuesta estableció un plazo máximo de 30 días hábiles y dio a la ASF un plazo máximo de 120 días hábiles para pronunciarse al respecto. En este tenor, también se determinó que la ASF debería informar a la Cámara de Diputados en los meses de mayo y septiembre, de cada año, la situación de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, vinculadas a la labor auditora.

Por su parte, en las reformas al artículo del 27 de mayo de 2015, se modificaron los principios para la función de fiscalización, quedando los siguientes: los de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad, eliminando los de posterioridad y de anualidad, con el que se le daba la posibilidad de auditar, tanto en ejercicio fiscal en curso, como los ejercicios anteriores. Asimismo, se facultó a la ASF a auditar las participaciones federales y se obligó a las entidades fiscalizadas a proporcionar la información que se solicite para la revisión, en los plazos y términos señalados por la Ley y, en caso de no cumplir, estar sujetas a la aplicación de sanciones. También facultó a la ASF para promover las acciones que correspondan ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o ante las autoridades competentes.

Otro cambio importante se refiere a la forma en que se entregarían los informes individuales de auditoría ya que se dispuso que se lleve a cabo en tres partes, la primera y segunda el último día hábil de junio y octubre, respectivamente y la tercera el 20 de febrero del año siguiente a la presentación de la Cuenta Pública, de acuerdo al periodo en que se concluyeran las auditorías. Asimismo, en la última fecha se debería de entregar el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización de la Cuenta Pública y se reitera el carácter público, tanto del Informe General, como de los individuales.

Otro cambio importante es que, para el caso de las recomendaciones, las entidades fiscalizadas deberán precisar ante la ASF las mejoras realizadas, las acciones emprendidas o, en su caso, justificar su improcedencia.

En lo que se refiere al informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, se especificó que éste debería incluir los montos efectivamente resarcidos a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, como consecuencia de sus acciones de fiscalización, las denuncias penales presentadas y los procedimientos iniciados ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

El 29 de enero de 2016 se realizó la última reforma al artículo 79 constitucional en la que se modificó el segundo párrafo de la fracción segunda para actualizar la denominación de la Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales.

3.3 Auditoría Forense

Por otra parte, la auditoría Forense consiste en la revisión rigurosa, pormenorizada y crítica de los procesos, hechos y evidencias derivados de la fiscalización, para la investigación y documentación de un presunto ilícito.

En el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación (RIASF), se establece que, dentro de la estructura orgánica de la Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero, se encuentra la Dirección General de Auditoría Forense de Gasto Financiero (DGAFCF), la cual tiene a su cargo practicar o continuar auditorías aplicando técnicas propias de auditoría forense. El uso de estas técnicas tiene por objeto revisar los procesos, hechos y evidencias para detectar actos u omisiones que pudieran implicar alguna irregularidad o conducta ilícita. Para ello, se apoyan en los hallazgos e irregularidades detectados por otras Unidades Administrativas Auditoras (UAA) durante la realización de alguna otra auditoría, profundizando en éstos y documentando con pruebas válidas y suficientes las conclusiones a las que llegaron, apoyándose en las tecnologías y herramientas forenses necesarias. Esto sin menoscabo de recibir de las UAA las propuestas de revisión o intervención por posibles irregularidades o conductas ilícitas de servidores públicos o terceros en la captación, recaudación, administración, custodia, manejo,



ejercicio y aplicación de los recursos federales, las cuales se evalúan conjuntamente para considerar la viabilidad y procedencia de la práctica de técnicas propias de la Auditoría Forense.

Entre éstas se encuentran disciplinas específicas como la dactiloscopia, grafoscopia, documentoscopia, psicología forense, fotografía forense, informática o cómputo forense, entrevistas forenses y, en su caso, interrogatorios forenses.

Para ello, de conformidad con lo establecido en la LFRCF, las autoridades deben colaborar con la fiscalización, por lo que la ASF tiene una estrecha comunicación y coordinación con toda la Administración Pública Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), la Tesorería de la Federación (TESOFE), la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y la Procuraduría Fiscal de la Federación (PFF).

De la revisión de la Cuenta Pública 2012 a la 2020 se han realizado 124 auditorías forenses a diversas entidades de los diferentes ámbitos de gobierno, con lo cual se han comprobado diversas prácticas irregulares que han derivado en recomendaciones, multas, pliegos de observaciones, promociones de responsabilidad, entre otros instrumentos.

3.4 Auditoría Digital

La Auditoría Digital (AD) es una estrategia de resiliencia institucional motivada e impulsada a raíz de la pandemia por SarsCov2, Coronavirus. En efecto, “el 11 de marzo de 2020, la COVID-19 fue declarada como pandemia en una rueda de prensa mundial por Tedros Adhanom Ghebreyesus, Director General de la Organización Mundial de la Salud” (Ferrer, R.: 2020, 323), luego de que “el primer paciente registrado en España con COVID-19 se conoció el 31 de enero de 2020” (2020, 323). En el inter de la pandemia la ASF se dio a la tarea de diseñar una estrategia completa para digitalizar el proceso de realización de auditorías, así como firmar un convenio institucional para el uso de la e.firma como mecanismo de seguridad de sus procedimientos.

En este sentido y “de manera particular se definió como una meta avanzar en la implementación de nuevas tecnologías y marcos metodológicos para ejecutar de manera ágil y simplificada las auditorías, incrementar su eficiencia y optimizar el uso de los recursos. En este punto [el trabajo de la AD] se debe entender como [la] digitalización de los procesos de auditoría” (Colmenares Páramo, David R.: 2021). El resultado concreto es que la ASF logró mantener intactas sus funciones y metas institucionales aún en los momentos más altos y complicados de la pandemia. Para lograrlo:

...por disposición oficial se interrumpieron diversos plazos legales por algunos meses, empezando por el poder judicial, acción que replicaron muchos de los entes que estaban programados para ser auditados. Partiendo de este contexto, es claro que las entidades fiscalizadoras intensificaron significativamente la búsqueda de soluciones tecnológicas, para poder continuar auditando sin poner en riesgo la salud del personal y para evitar retrasos en el cumplimiento de los programas de auditoría, pese a las restricciones de movilidad y en muchos casos se otorgaron varios plazos (2021).

Hoy la AD es una realidad que robustece las funciones y estrategias de la propia ASF y le permite contar con un mecanismo adicional para adaptarse a los nuevos tiempos con denuedo en la incorporación de la tecnología para el cumplimiento y eficacia de sus metas institucionales, en abono de la sociedad y sus necesidades básicas.

3.5 La Declaración de Oaxaca

Una de las experiencias más recientes de cooperación entre las Entidades de Fiscalización Superior (ETS) pertenecientes a la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras

Superiores (OLACEFS), tuvo lugar en la Declaración de Oaxaca. Ésta refiere a que la agenda venidera en lo que a mecanismos de inspección se refiere, radicará en gran medida en revisar los temas técnicos relativos a la "Fiscalización de la reducción del riesgo de desastres frente a amenazas múltiples en programas de pobreza, educación y salud", así como de "Contribución de las EFS a la lucha contra el cambio climático".

Reunidas en Oaxaca el día 23 de septiembre de 2022 con motivo de la celebración de la XXXI Asamblea General Ordinaria, se plantearon que, ante la necesidad inminente por reducir el riesgo sistémico y aprovechando los conocimientos existentes sobre la reducción de riesgos, así como para desarrollar enfoques mejorados para abordar sus efectos, "los hallazgos de auditoría pueden ser un aporte sustancial a estos conocimientos y al fortalecimiento institucional." (ASF: 2022, 2).

En este sentido, conscientes de los efectos indirectos que los desastres también pueden tener sobre otros aspectos de la desigualdad estructural o social y de su correlación entre el número de personas afectada por los desastres y el incremento de violencia contra mujeres y niñas, en el caso extremo.

En esa ocasión, los diversos organismos garantes de la fiscalización superior reconocieron la urgencia de destinar el personal y los recursos adecuados para fomentar el aprovechamiento de los conocimientos y difusión de buenas prácticas.

Por lo que, en un esfuerzo institucional "por centrar la atención en la emergencia climática y considerar el rol activo en esta lucha global que deben tener las EFS, en el marco de sus atribuciones y facultades legales", la declaración de mérito fue suscrita por 22 países latinoamericanos, en donde se comprometieron a cumplir 12 acuerdos, entre los que destacan, los siguientes:

- Fortalecer las estructuras y capacidades de cada EFS para abordar en forma suficiente y comprometida el conocimiento de los compromisos adquiridos por los gobiernos nacionales y locales en esta materia;
- Generar espacios de diálogo con el Poder Legislativo de cada país, para analizar el impacto en el ciclo de elaboración de presupuesto, ejecución y rendición de cuentas en estos temas específicos;
- Intensificar y fortalecer la auditoría a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y considerar como auditorías prioritarias aquellas que estén vinculadas al ODS 13;
- Convocar a los terceros interesados que acompañan y son afines a la labor de la OLACEFS para que enriquezcan las metodologías, enfoques, y herramientas tecnológicas que los equipos auditores requieran en su ejercicio fiscalizador;
- Generar alianzas con el sector privado, academia y sociedad civil para incorporar perspectivas y nuevos enfoques que enriquezcan el alcance de la auditoría gubernamental en términos de reducción de riesgo de desastres y cambio climático;
- Convocar y crear una comunidad auditora con experticia en temas de situaciones de crisis cuyos aportes se compartan con las otras regiones de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores INTOSAI; y
- Fortalecer el rol fiscalizador de las EFS en materia de cambio climático.



Conclusión

A lo largo del presente documento se ha hecho un breve, pero pormenorizado recorrido sobre los antecedentes, la evolución histórica y la capacidad de resiliencia ante los desafíos provenientes del entorno de parte de la ASF.

Como se puede apreciar, en lo que va del siglo las modificaciones constitucionales al artículo 79 han favorecido su fortalecimiento mediante la ampliación de su mandato y universo de actuación, el adelanto de los tiempos de entrega de los informes, la facultad de iniciar procedimientos penales, establecer multas y al eliminar los principios de anualidad y posterioridad que limitaban en cierta medida los alcances de las revisiones, se logró que la ASF pueda fiscalizar, tanto los recursos ejercidos anteriormente, como los del ejercicio fiscal en turno, lo que implica un mayor aporte de la institución para la rendición de cuentas.

Referencias

- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2022): Declaración de Oaxaca “Fiscalización de la reducción del riesgo de desastres y el cambio climático: Auditorías para reducir los actos de corrupción, generar resiliencia, restauración ambiental y acelerar el desarrollo sostenible” 23 de septiembre. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/uploads/7782_Firma_de_la_Declaracion_de_Oaxaca/Declaracion_de_Oaxaca_2022.pdf
- Colmenares Páramo, David R., (2021) “Videoconferencia sobre Auditoría Digital del 14 de octubre de 2021”. OLACEFS.
- Ferrer, R. (2020): “Pandemia por COVID-19: el mayor reto de la historia del intensivismo”, en Medicina Intensiva, 44 (6). pp. 323-324. Visible en: <https://www.medintensiva.org/es-pdf-S0210569120301017>
- Manjarrez Rivera, Jorge, (2003): La construcción Democrática de la Rendición de Cuentas y la Fiscalización en la Administración Pública de México: 1997-2001. Gobierno del Estado de Veracruz.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Decreto por el que se declaran reformados los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios. Diario Oficial de la Federación. 30 de julio de 1999.
- Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. 7 de mayo de 2008.
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios. Diario Oficial de la Federación. 26 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. Diario Oficial de la Federación. 27 de mayo de 2015.
- Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México. Diario Oficial de la Federación. 29 de enero de 2016.

vv



*Esta obra se terminó de imprimir y encuadernar en:
Editorial Color, S.A. de C.V., Naranjo #96 Bis,
Col. Santa María la Rivera, Del. Cuauhtémoc,
C.P. 06400, Ciudad de México.
La edición consta de 600 ejemplares*



ASF Auditoría
Superior
de la Federación
CÁMARA DE DIPUTADOS