

RESEÑA HISTÓRICA Y MITOS EN TORNO A LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR



ASF 2025

Reseña Histórica y Mitos en torno a la Fiscalización Superior

Asociado a la elaboración del presente documento quedan asentados los siguientes registros. Colaboradores: Alejandra Sánchez Flores; Jorge de la Torre Vega y Netzahualcoyotl Bustamante Santin. 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. 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, 2023.

Versión actualizada 2025.

Todos los derechos reservados.

ISBN: En trámite.

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

MTRA. CLAUDIA MARÍA BAZÚA WITTE
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

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

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





CONTENIDO

RESUMEN	07
PARTE PRIMERA	09
I. Introducción	09
II. Tribunal Mayor de Cuentas, el inicio	09
III. Contaduría Mayor de Hacienda, una institución bicentenaria	10
IV. Auditoría Superior de la Federación, la consolidación	14
V. Leyes de Fiscalización Superior	14
VI. La fiscalización, quehacer indispensable del Estado mexicano	15
PARTE SEGUNDA	17
I. Introducción	17
II. El mito del centinela	17
III. El mito del precepto	19
Referencias	23



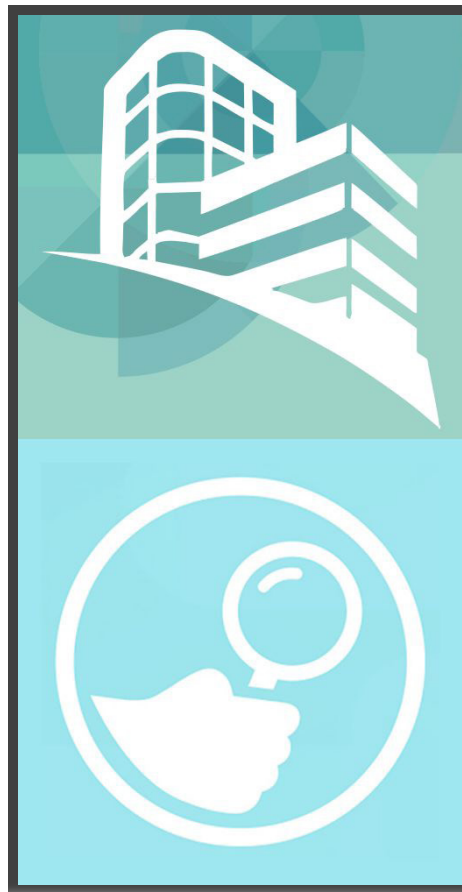


RESUMEN

Este trabajo se divide en dos partes. Reseña el origen, la génesis, el complejo desarrollo histórico de las sucesivas instituciones responsables de revisar el gasto público en el país, su diseño legal y normativo desde la época colonial y encuentra, que la actual Entidad de Fiscalización Superior del país. la Auditoría Superior de la Federación, es uno de los órganos del Estado mexicano con mayor solidez especialmente desde los últimos dos siglos cuando se creó su primer antecedente, la Contaduría Mayor de Hacienda en el México independiente.

La segunda parte del trabajo, por su parte, desmonta las arraigadas percepciones sobre la labor cotidiana de la ASF, una de las cuales se relaciona con el inicio de acciones de carácter punitivo de presuntos infractores, como resultado de la revisión que efectúa, al respecto, la dependencia no cuenta con ninguna atribución que le permita incoar procedimientos judiciales de esa naturaleza. Otra de las visiones, o creencias, se vinculan a la potestad de la que goza esta institución. Si bien la Carta Magna solo le asigna autonomía técnica y de gestión, se ha masificado la percepción de que cuenta con autonomía constitucional y, por lo tanto, se encuentra en el mismo nivel que los nueve órganos autónomos constitucionales del Estado mexicano, lo que le permitiría emitir resultados de la fiscalización superior sin restricciones legales o de carácter político.

En el presente ensayo se ensamblan los antecedentes históricos de la actual ASF y se derriban tan solo dos de los mitos que se han erigido a su alrededor.







PRIMERA PARTE

Etapas históricas de las instituciones de fiscalización superior

I. Introducción

La fiscalización en México es de larga data: su proceso evolutivo ha ido de la mano con el desarrollo y mutación de las respectivas instituciones desde la etapa virreinal, ante lo cual, resulta elocuente que la permanencia de su ejercicio haya podido superar obstáculos y vaivenes en las distintas épocas para mantenerse vigente y vigoroso hasta nuestros días.

Que la tradición de revisar los gastos públicos haya persistido, expresa de alguna manera el interés y la genuina preocupación de los sucesivos liderazgos en el país, de controlar y administrar de mejor forma los fondos públicos particularmente en épocas de intensa agitación social vividas durante el siglo XIX y comienzos del XX.

La fiscalización en México ha ido acompañada de procesos de cambio social y de las necesidades políticas del momento. Pueden identificarse tres momentos clave en su desarrollo: el primero va desde 1524 hasta 1824 con la existencia del Tribunal de Cuentas; luego la instauración de la Contaduría Mayor de Hacienda el mismo año en que se promulgó la primera Carta Magna en el país (institución que durante el Siglo XIX se alternará con el Tribunal hasta en seis ocasiones dependiendo del signo ideológico en el poder) y una tercera etapa que materializa la creación de la actual entidad de fiscalización superior de la nación que corre justamente a la par de la alternancia en el poder y, en consecuencia, la irrupción de la pluralidad política.

Es por tanto, un mecanismo de control del poder y de pesos y contrapesos que cobra un valor significativo en la vida republicana por su trayectoria de larga data, su permanente rediseño y por mantenerse sucesiva y progresivamente durante cinco siglos bajo distintas acepciones, enfoques y mejora continua de procesos y métodos, lo que la convierte en uno de los pilares fundamentales que dan estabilidad y equilibrio a las instituciones y poderes públicos del Estado mexicano; por todo lo anterior, se puede afirmar que la fiscalización es una tarea indispensable para el fortalecimiento de los valores democráticos, para una mejor relación entre gobierno y sociedad y, en tiempos actuales, para la consolidación de la rendición de cuentas y la percepción ciudadana de buen gobierno.

Este trabajo habrá de trazar el recorrido histórico de la función fiscalizadora para comprender su dimensión actual y, al mismo tiempo, pondrá en perspectiva su utilidad y pertinencia. Se busca, en última instancia, suprimir ideas imprecisas sobre su función, sobre las expectativas que produce y de esa manera dejar atrás los mitos que giran en torno a ella.

II. Tribunal Mayor de Cuentas, el inicio

Existen múltiples trabajos que relatan con detalle el origen del llamado Tribunal de Cuentas. Solares Mendiola lo explica así: “Los antecedentes más remotos del Tribunal de Cuentas se sitúan en la Edad Media. Hay que comenzar mencionando la existencia, en 1388, de Contadores Mayores en la Corte Castellana y la creación de la ‘Casa de Cuentas’ de Valladolid por las Cortes de Toledo en 1436 y las Ordenanzas dadas por Juan II en 1437 y 1442 a la Contaduría Mayor de Cuentas, consideradas como piezas clave en el origen del Tribunal de Cuentas. Mención especial merecen las Ordenanzas de los Reyes Católicos, que dan lugar a la separación de las Contadurías Mayores de Hacienda y de Cuentas. Solares Mendiola (2004:1)

La Metrópoli intenta replicar en las Indias ese incipiente modelo. “Hacia 1524, la Corona de España decidió crear en la Nueva España el Tribunal Mayor de Cuentas, cuya finalidad era revisar los ingresos y gastos de

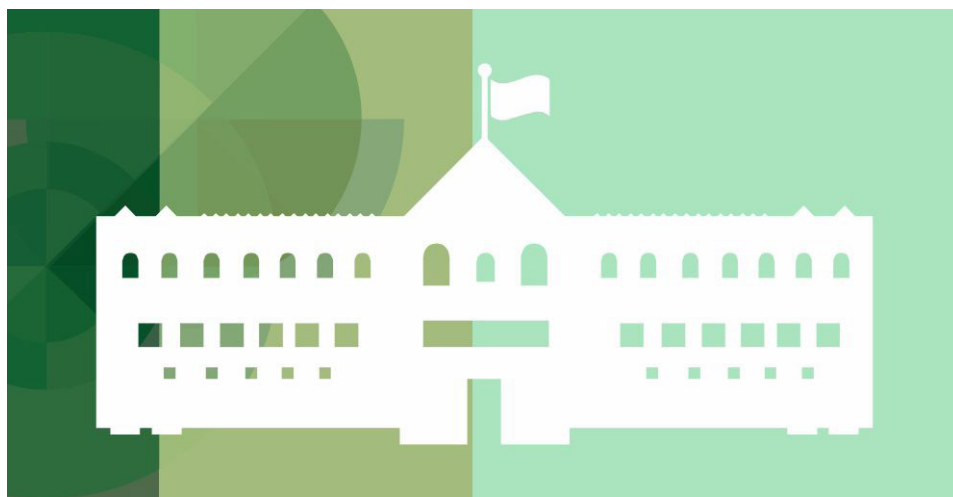
Hernán Cortés y de los demás conquistadores. Este organismo constituye parte del origen de la Contaduría Mayor de Hacienda, o una de las primeras referencias en México del organismo de control". ASF (2004:40)

Por la eminencia e influencia de la figura del monarca, era entendible que a él se le hiciera saber el estado que guardaban las arcas y el tesoro. "El control de la hacienda real responde a un principio enteramente distinto al que encontramos en la democracia republicana, ya que, será el monarca el titular del derecho y, ante él, es a quien deberán, tanto súbditos como funcionarios de la hacienda, rendir cuentas, en específico, se le rinde cuentas del pago, recolección y entrega de los tributos correspondientes, de ahí que la Contaduría Mayor de Hacienda es, ante todo, un mecanismo de recaudación fiscal y no un mecanismo de control del ejercicio de los recursos". Romero (2015:85-86)

El Tribunal de Cuentas pertenecía a la categoría de los llamados "Supremos". Estaba compuesto de un presidente, nueve ministros, un fiscal y un secretario general. Para el despacho de los asuntos correspondientes a sus atribuciones, había contadores de primera a tercera clase, archiveros, oficiales y otros subalternos. Manjarrez (2003:140)

Las funciones del Tribunal permanecieron sin mayores cambios al iniciar el siglo XVII; además de supervisar el estado de la Real Hacienda, se debía redactar una memoria relativa a la cuenta general de cada presupuesto haciendo las observaciones y proponiendo las reformas a que dieran lugar los abusos cometidos en la recaudación y distribución de los fondos públicos. Manjarrez (2003:140)

La Guerra de Independencia alteró los arreglos institucionales entre el virreinato y la Corona, señaladamente, los flujos de recursos que se vieron interrumpidos por la intermitencia de actividades económicas como la minería o la renta de tierras por parte de los hacendados. El surgimiento de la nación en septiembre de 1821 daría razones de peso para reconfigurar también lo relativo a la Cuenta Pública.



III. Contaduría Mayor de Hacienda, una institución bicentenaria

El artículo 50 de la Constitución federal, promulgada en octubre de 1824, establecía que el Congreso era el órgano encargado de revisar la Cuenta Pública: "Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes: VIII.- Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al gobierno". Faya (1980:63)

Sumado a lo escrito en el párrafo anterior, el artículo 161, fracción VIII señalaba como obligación de los estados "remitir anualmente a cada una de las Cámaras del Congreso General, nota circunstanciada y comprensiva de los ingresos y egresos de todas las tesorerías que haya en sus respectivos distritos, como relación del origen de unos y otros, del estado en que se hallen los ramos de industria agrícola, mercantil y fabril". Romero (2015:87)



Al mes siguiente de haber entrado en vigor la Constitución de 1824, se publicó la Ley de Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública. Ahí se estableció, por primera vez, el órgano denominado Contaduría Mayor de Hacienda bajo la dependencia exclusiva de la Cámara de Diputados para “ejercer su función comprobativa de la economía nacional, con el examen y glosa de las cuentas del Poder Administrador, o sea el Ejecutivo”. Manjarrez (2003:143) De esta manera, a partir de 1824 y de conformidad con el artículo primero de la citada ley, se extingue el Tribunal de Cuentas. La Contaduría Mayor de Hacienda queda bajo la supervisión de una comisión integrada por cinco diputados y se divide en dos secciones: la de Hacienda y la de Crédito Público, cada una de ellas a cargo de un Contador Mayor. Manjarrez *Ibid.*

Después de la emisión del decreto que daría forma a la Contaduría Mayor de Hacienda del 16 de noviembre de 1824, pasarían casi dos años para que quedara formado el Reglamento para la sección de hacienda de la Contaduría Mayor, el cual se publica en decreto del 10 de mayo de 1826. ASF (2004:122)

Tres días después, se publicó el Reglamento para la Sección de Crédito Público de la Contaduría Mayor, en el que se mencionaba que el Contador Mayor respectivo tendría las mismas atribuciones que su homólogo de hacienda, únicamente en el ámbito del crédito público. Dichas disposiciones estaban encaminadas a establecer y proteger la independencia de la función de fiscalización superior, la cual quedaba exenta de la intervención del Ejecutivo. Rodríguez (2021:3)

Previamente, el 6 de mayo de 1826, se expidió el decreto “Sobre la Memoria del ministro de Hacienda” que determinaba cómo se debía presentar al Congreso, el Presupuesto General de Gastos y la Cuenta Pública del año anterior. En el artículo 19 de esta disposición se define el proceso de fiscalización superior a que debe sujetarse la Cuenta Pública:

Todas estas cuentas se pasarán para su glosa a la Contaduría Mayor, la cual se entenderá con los inmediatos responsables, por conducto del gobierno, sobre los reparos y resultas que ocurran hasta ponerlas en estado de dar cuenta a la Cámara de Diputados para que recaiga la correspondiente resolución del Congreso, sin que por esto se juzgue la calificación que ha de recaer previamente sobre la del ministro con presencia de las observaciones que hiciere acerca de ellas la Contaduría, que podrá pedir directamente y se le remitirán, del mismo modo, las noticias que juzgue oportunas”. Solares (2004:33)

Las desavenencias sobre el tipo de régimen ideal que habría de instaurarse en la naciente nación merced a la encarnizada lucha entre liberales, conservadores y militares, la cual tuvo lugar durante la primera mitad del Siglo XIX, motivó que se instaurara y derogara la institución fiscalizadora que se fue alternando con la organización y las atribuciones del Tribunal de Cuentas.

Las Bases Orgánicas que datan del año 1843, fijaron facultades precisas al Congreso para vigilar los gastos públicos y, con fundamento en ellas, se expidió el decreto del 16 de diciembre de 1853 con objeto de implantar en la vida pública de la nación la función de vigilancia de la hacienda gubernamental y restableciendo así el Tribunal Mayor de Cuentas; la Contaduría Mayor de Hacienda quedaría como órgano adscrito a su jurisdicción. Atendiendo a la nueva disposición constitucional, el 10 de febrero de 1857, el presidente en turno publicó un decreto mediante el cual se restableció la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público, con la planta de empleados y sueldos que le dio la ley el 6 de mayo de 1826. Solares *Ibid.*

Por medio del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, expedido por Maximiliano de Habsburgo el 10 de abril de 1865, se establece el Tribunal de Cuentas con autoridad judicial, a fin de examinar, liquidar, revisar y glosar las cuentas de todas las oficinas de la nación así como otras de interés público que le turnara el emperador. Esta situación duró hasta el 20 de agosto de 1867, cuando el presidente Benito Juárez restauró la Contaduría Mayor de Hacienda y dejó sin efectos lo que había llevado a cabo el Emperador Maximiliano de Habsburgo. Rodríguez *Ibid.*



Asimismo, el 13 de noviembre de 1867 fue reformado el artículo 72 de la Constitución de 1857 para quedar como sigue: “A). - Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

III). - Vigilar, por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor.

VI). - Examinar la cuenta que anualmente debe presentar el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gasto...” Manjarrez *Ibid.*

De acuerdo con este autor, el 18 de noviembre de 1873 se publicó un decreto por medio del cual el Congreso determinaba 21 características que debía cumplir el informe anual de la cuenta de la Federación en su componente de ingresos y egresos, un año después se reformó la Constitución para dar a la Cámara de Diputados la facultad de vigilar por medio de una comisión inspectora en su seno, el exacto desempeño de las funciones de la contaduría mayor.

Ya en la etapa porfirista, las primeras leyes orgánicas de la Contaduría Mayor de Hacienda se promulgaron el 29 de mayo de 1896, cuando se instituyó el puesto de Oficial Mayor que subsistiría hasta 1978, y la segunda, el 6 de junio de 1904, para normar la organización y funciones de la Contaduría. El Constituyente de 1916 ratificó el deber del Poder Legislativo de inspeccionar todos los actos financieros del gobierno. El artículo 65 de la Constitución de 1917 disponía “que el Congreso se reunirá el día primero de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes:

I.- Revisar la cuenta pública del año anterior, que será presentada a la Cámara de Diputados, dentro de los primeros 10 días de la apertura de sesiones. La revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del Presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar”. Romero (2015:90)

Por su parte, el artículo 73, fracción XXIV, confería al Congreso la facultad de expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; mientras que el artículo 74 establecía, como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: “II. Vigilar, por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor; y III. Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina (...)”. Acosta (2013:126)

En el periodo posrevolucionario hay una fecha relevante para la institución: el 13 de febrero de 1937, fecha en la que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la *Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda*; la cual, en su primer artículo determinaba que sus facultades consistirían en el examen de la cuenta anual que debía presentar el Poder Ejecutivo al Congreso de la Unión y la glosa de dicha cuenta de acuerdo con las facultades otorgadas por la fracción XXVIII del artículo 73 de la Carta Magna.

Dicha Ley Orgánica disponía en su artículo 7°: “La Contaduría Mayor revisará y glosará la cuenta anual del Erario Federal (...) el examen que practique no solamente comprenderá la conformidad de las partidas de ingresos y egresos, sino que se hará una revisión legal, numérica y contable de esas partidas (...) En los términos de los artículos 26 y 28, la cuenta anual sería presentada por el Ejecutivo dentro del año siguiente a la fecha de cierre del ejercicio correspondiente y la Contaduría Mayor dispondría de un año para practicar su revisión y glosa”. Acosta, *Ibid.*

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1937 se mantuvo hasta 1978. Durante cuarenta y un años sólo fue objeto de reformas (en 1948, 1963 y 1976) hasta su abrogación por un nuevo ordenamiento en 1978.

Previamente, el 6 de diciembre de 1977 se publicó en el *Diario Oficial* el decreto de reformas al artículo 74 constitucional para quedar de la manera siguiente:



“Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: ... IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta del año anterior. El Ejecutivo federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de Leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el día último del mes de noviembre, debiendo comparecer el Secretario del Despacho, correspondiente a dar cuenta de los mismos. No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República. La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley”. (*Diario Oficial de la Federación* 6 de diciembre de 1977)



Como consecuencia de esa enmienda constitucional que delineó una nueva etapa en la vida orgánica e institucional de la Contaduría Mayor, el 29 de diciembre de 1978 se expidió la última Ley Orgánica de esa dependencia, la cual se definió como el órgano de control y fiscalización dependiente de la Cámara de Diputados, encargado de revisar las cuentas públicas, cuya misión principal era la de vigilar el manejo de los fondos públicos.

Además, el ordenamiento la conceptualizó como el órgano técnico de control y fiscalización dependiente de la Cámara de Diputados, que tiene a su cargo la revisión de la cuenta pública del gobierno federal y la del departamento del Distrito Federal, determinando que en el desempeño de sus funciones estará bajo el control de la Comisión de Vigilancia de la propia Cámara, cuyas funciones consistían en:

- Vigilar que las labores de revisión del gasto público se llevaran a cabo;
- Supervisar la utilización de los recursos asignados;
- Conocer y resolver sobre las responsabilidades administrativas en que pudieran incurrir algunos servidores públicos. Rodríguez (2021:9)

De acuerdo con Solares, el camino para la instauración de la Auditoría Superior de la Federación comenzó en noviembre de 1995, cuando el Ejecutivo federal presentó la iniciativa de reformas a cuatro artículos de la Constitución (73, 74, 78 y 79).

Tenía el propósito, según Acosta, de crear un nuevo órgano fiscalizador de la gestión gubernamental, en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda, el cual se denominaría Auditoría Superior de la Federación.



Entre algunos de los objetivos de la iniciativa destacaron: la modernización en su función pública; el ejercicio de la transparencia y la puntualidad en la rendición de cuentas del uso de los recursos públicos; fungir como un auténtico órgano de auditoría superior independiente del Ejecutivo, con autonomía técnica e imparcialidad en sus decisiones, y que fuera reconocido por la ciudadanía en general. Sin embargo, la iniciativa no fue aprobada.

IV. Auditoría Superior de la Federación, la consolidación

El fin del dominio del régimen de partido único y la irrupción de la pluralidad política en el país que tuvo lugar desde 1997, puso el foco desde el espacio legislativo, en la reformulación presupuestal, pero también en el tema de la fiscalización superior en México.

El Congreso diseñó un nuevo marco normativo del gasto público que hacía énfasis en la ingente necesidad de incrementar los fondos para estados y municipios. Para dar cabal cumplimiento constitucional a un adecuado ejercicio de los recursos, fue necesario reformar la arquitectura legal sobre la que venía descansando la supervisión y el examen del dinero público, por esa razón, el nuevo andamiaje legal debía considerar una renovada institución encargada del control externo.

El 30 de julio de 1999 se publicó el decreto de reforma constitucional que crea la entidad de fiscalización superior de la Federación. Entre los artículos modificados se encuentran el 73, 74, 78 y 79, este último artículo se refiere a las atribuciones, organización interna y funcionamiento de la nueva institución.

El artículo Segundo Transitorio de la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* disponía: “La entidad de fiscalización superior de la Federación iniciará sus funciones el 1 de enero del año 2000”.

Por su parte el artículo Tercero Transitorio precisa que: “En tanto la entidad de Fiscalización Superior de la Federación no empiece a ejercer las atribuciones a que se refiere este Decreto, la Contaduría Mayor de Hacienda continuará ejerciendo las atribuciones que actualmente tiene conforme al artículo 74, fracción IV, de la Constitución”. (*Diario Oficial de la Federación* 30 de julio de 1999)

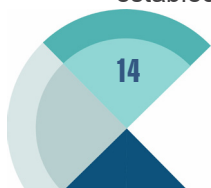
Lo anterior implicaba un periodo de transición entre la Contaduría Mayor de Hacienda y la naciente entidad de fiscalización.

Entre las nuevas atribuciones en materia de fiscalización se encuentran:

- Facultades de fiscalización a los tres Poderes de la Unión, a los organismos federales constitucionales autónomos: Banco de México, Instituto Federal Electoral, Universidades Públicas; así como a todas las instituciones públicas que ejerzan recursos públicos federales, incluyendo los 31 estados de la República y el Gobierno del Distrito Federal, las 16 delegaciones políticas, los municipios, fideicomisos, fondos, mandatos, personas físicas o morales.
- Atribuciones para evaluar el cumplimiento final de objetivos y metas de los programas de gobierno conforme a indicadores estratégicos y de gestión establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en el Plan Nacional de Desarrollo, así como en los planes sectoriales y regionales, entre otros, a fin de verificar el desempeño de los mismos.
- Atribuciones para imponer multas a los servidores públicos, personas físicas o morales, públicas o privadas que capten, reciban, recauden, administren, ejerzan y custodien recursos públicos federales y que no atiendan los requerimientos de la ASF. Acosta (2013:130)

V. Leyes de Fiscalización Superior

Desde 1896, cuando se expidió la primera Ley hasta la última de 1978, las respectivas Contadurías Mayores de Hacienda en México contaron con Leyes Orgánicas que, con diversas variantes, establecían las funciones de fiscalización, revisión y vigilancia de la Hacienda Pública.





El 29 de diciembre de 1999, se publicó la primera Ley de Fiscalización Superior de la Federación como resultado de la reforma constitucional de 1999, la cual instituyó una nueva etapa en la revisión de la cuenta pública federal al incorporar el análisis del cumplimiento legal y financiero de las dependencias de la Administración Pública en el desempeño y los resultados alcanzados por los programas públicos. (*Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 1999).

El 29 de mayo del año 2009, se publicó la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación que otorga nuevas atribuciones a la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Un año antes, el 7 de mayo del año 2008, se efectuó una trascendental reforma al Artículo 79 constitucional, que le asignaba mayores facultades al órgano superior de fiscalización y se establecieron como principios en su desempeño, los de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. (*Diario Oficial de la Federación*, 29 de mayo de 2009).

El 18 de julio del año 2016, se publicó la vigente Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Un año antes, el 27 de mayo del año 2015, se expidió el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política en materia de combate a la corrupción. (*Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 2016).

El objetivo de esta Ley es fortalecer la ASF en su capacidad para analizar las cuentas públicas, formular las observaciones correspondientes a las entidades fiscalizadas, rendir los informes que correspondan a la Cámara de Diputados y generar la actuación que compete a otras autoridades en materia de investigación de presuntos ilícitos penales y administrativos, todo ello en consonancia con el Sistema Nacional Anticorrupción.

VI. La Fiscalización, quehacer indispensable del Estado Mexicano

Como se señaló anteriormente, México tiene una gran tradición en materia de fiscalización. Las sucesivas épocas de los organismos de fiscalización superior han estado marcadas por las condiciones sociopolíticas imperantes. Bajo distintas modalidades, funciones, atribuciones y denominaciones, desde la primera institución en la Colonia hasta la actual, ha persistido durante casi cinco siglos un órgano de control externo responsable de velar por el adecuado uso y ejercicio de los recursos públicos.

Sin proponérselo explícitamente, los impulsores de la Contaduría Mayor de Hacienda, que en el año 2024 cumplirá doscientos años de haberse creado, y los personajes que consolidaron su existencia, perfilaron a esa entidad como un sistema de contrapesos del Ejecutivo en turno y de clara separación de poderes. En fechas más recientes, se ha dotado al Poder Legislativo la facultad de “conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas” tal como disponía la reforma constitucional de 1977 al artículo 74.

Por lo acotado en el párrafo previo, hoy es indisoluble e inequívoca la potestad constitucional otorgada al Congreso mexicano relacionada con tres pilares esenciales de su existencia: legislar, aprobar el presupuesto y fiscalizar los fondos públicos.





SEGUNDA PARTE

Mitos sobre la Fiscalización Superior

I. Introducción.

Como se acotó previamente, lo relevante de los movimientos emancipadores e independentistas fraguados en los albores del Siglo XIX, más allá de las repercusiones económicas, políticas y sociales que resultaron de la transición a un régimen republicano, democrático, representativo y federal, consumado con la promulgación de nuestra Carta Magna en 1824, fue el establecimiento de los cánones constitucionales que enmarcan las facultades, atribuciones y responsabilidades de lo que hoy denominamos Fiscalización Superior (FS).

Durante el transcurso de estos - casi doscientos - años de labores que iniciaron con la promulgación de la Ley para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, donde la entonces Contaduría Mayor de Hacienda desempeñaba la función de someter a examen la glosa de las cuentas que el Ministerio de Hacienda debía presentar ante la Cámara de Diputados, seguidos de las reformas que condujeron a la abrogación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; las tareas vinculadas con la fiscalización del gasto público han sido objeto de estudio y creciente interés por parte de una ciudadanía cada vez más involucrada, expectante y recelosa con el desempeño y los resultados de quien ésta a cargo de los recursos.

El escrutinio el cual, desde los órganos públicos se realiza al uso adecuado, oportuno, eficaz y eficiente de los recursos públicos federales, manejados u ejercidos por cualquier entidad, institución, persona física o moral, pública o privada, etcétera, se ha consolidado como una tarea primordial en el ámbito público, ya que esta acción coadyuva en la solución de controversias y demandas que pugnan por una sociedad regida por los principios de veracidad, transparencia, rendición de cuentas y cero tolerancias a la corrupción.

Por tanto, detallar los alcances, atribuciones y facultades a cargo del actual órgano técnico de fiscalización de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión al que se refieren los artículos 74, fracciones II y VI y 79 y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), dotado de autonomía técnica y de gestión, encargado de fiscalizar el uso de los recursos públicos federales en los tres Poderes de la Unión; los órganos constitucionales autónomos; los tres órdenes de gobierno, el gobierno federal, los estados y municipios, etcétera, resulta de particular utilidad en el contexto del ciclo presupuestario que comprende toda erogación financiera, particularmente la referida en la etapa de evaluación y rendición de cuentas; además, su mejor entendimiento promete eliminar el sesgo de incomprensión y mistificación originado por el carácter altamente técnico y especializado que reviste su tarea institucional, la cual ha sido definida por el propio David Colmenares, Auditor Superior de la Federación quien detalla que ésta “juega un papel preponderante en los temas y los procesos centrales de la gobernanza democrática y la búsqueda de una rendición de cuentas efectiva en México”. Colmenares (2020:69)

II. El mito del centinela.

Emanada de las diversas reformas legales y constitucionales que acompañaron el proceso de transición democrática del país, acontecidas desde el año de 1917, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) como hoy la conocemos, inicia sus labores a partir del 30 de diciembre del año 2000 y, desde entonces, se ha posicionado como una institución modelo y referente a nivel nacional e internacional en lo que a una adecuada gestión y desempeño gubernamental se refiere.

Su diseño y arquitectura institucional, neutral e independiente, ajena de intereses particulares y de índole político, le ha permitido desempeñar un trabajo autónomo, veraz e imparcial orientado a la consecución de su mandato, cumpliendo así con el objetivo de “evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas; revisar la aplicación de las fórmulas de distribución, ministración y ejercicio de las participaciones federales, así como los financiamientos contratados por las entidades federativas y municipios; promover las acciones o denuncias correspondientes para la imposición de las sanciones administrativas y penales por las faltas graves que se adviertan derivado de sus auditorías e investigaciones, así como dar vista a las autoridades competentes cuando detecte la

comisión de faltas administrativas no graves para que continúen la investigación respectiva y promuevan la imposición de las sanciones que procedan, y las demás que formen parte de la fiscalización de la Cuenta Pública o de la revisión del cumplimiento de los objetivos de los programas federales”. ASF (2021:3)

Al mismo tiempo, este proceso se ha visto fortalecido en el transcurso de los años con la adopción de ordenamientos legales y normativos, tales como: la entrada en vigor el 19 de julio de 2016 de la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA); la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (LOTFJA), mismas que, en su conjunto, han permitido que, año con año, el órgano fiscalizador amplié el ejercicio de sus facultades y atribuciones.

La promulgación de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF), por ejemplo, favorece el proceso de auditorías, estudios e investigaciones de este órgano técnico de fiscalización superior, asimismo detalla los alcances jurisdiccionales y el espectro de cumplimiento de la función fiscalizadora depositada por mandato Constitucional y establece que, en el ejercicio de sus atribuciones, “podrá fiscalizar las operaciones que involucren recursos públicos federales o participaciones federales a través de contrataciones, subsidios, transferencias, donativos, fideicomisos, fondos, mandatos, a sociedades públicas o privadas o cualquier otra figura jurídica y el otorgamiento de garantías sobre empréstitos de estados y municipios, entre otras operaciones”. Art. 2 LFRCF

Igualmente constriñe “la organización de la Auditoría Superior de la Federación, sus atribuciones, incluyendo aquéllas para conocer, investigar y substanciar la comisión de faltas administrativas que detecte en sus funciones de fiscalización, en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; así como su evaluación, control y vigilancia por parte de la Cámara de Diputados”. *Ibid.*

Por lo dicho anteriormente, podemos advertir que lo valioso de su contenido, además de permitir hacer visible la pertinencia y los beneficios de la fiscalización superior, es que nos acerca un paso más en la clarificación de una arraigada creencia que circunda en torno a esta trascendente labor, la cual sugiere que a la ASF le corresponde emprender acciones de carácter punitivo o judicial que conlleven al castigo o enjuiciamiento de probables infractores como resultado de la revisión que efectúa, y, aunque ciertamente esto no es así, es un hecho que siempre se ha visto vinculado a su tarea, configurando con ello uno entre los tantos mitos que ensombrecen el trabajo de auditoría.



Para explicar mejor esta discrepancia es importante hacer notar que ni la CPEUM ni la LFRCF otorgan facultades jurisdiccionales para que la ASF emprenda acciones judiciales o con motivo del ejercicio de la acción penal que conduzcan o pretendan la aprensión de las personas infractoras.

Lo que se prevé en el Artículo 64 de la LFRCF es que sí 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 Auditoría Superior de la Federación procederá a:



- I. Promover ante el Tribunal, en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la imposición de sanciones a los servidores públicos por las faltas administrativas graves que detecte durante sus auditorías e investigaciones, en que incurran los servidores públicos, así como sanciones a los particulares vinculados con dichas faltas;
- II. Dar vista a los órganos internos de control competentes de conformidad con la Ley General de Responsabilidades Administrativas, cuando detecte posibles responsabilidades administrativas distintas a las mencionadas en la fracción anterior;
- III. Presentar las denuncias y querellas penales, que correspondan ante la Fiscalía Especializada, por los probables delitos que se detecten derivado de sus auditorías;
- IV. Coadyuvar con la Fiscalía Especializada en los procesos penales correspondientes, tanto en la etapa de investigación, como en la judicial; y
- V. Presentar las denuncias de juicio político ante la Cámara que, en su caso, correspondan en términos de las disposiciones aplicables.” Ibid.

Es evidente que las atribuciones vigentes que la Ley le confiere a la ASF únicamente la facultan para promover acciones o denuncias tendientes a la imposición de sanciones administrativas o penales, así como el dar vista a las autoridades competentes para que éstas continúen con la investigación y sanciones que, en su caso, resulten procedentes.

Asimismo, es importante precisar que, de acuerdo con este ordenamiento, la fiscalización de la Cuenta Pública tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera para comprobar que ésta se realizó en estricto cumplimiento de la normatividad y disposiciones legales correspondientes, así como el de verificar conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad, el grado de cumplimiento los objetivos de los programas federales, por ello, sus alcances pueden ser concebidos al margen de “una actividad del Estado que contribuye al equilibrio entre los tres Poderes de la Unión y que está depositada en la representación popular, que se auxilia de un órgano técnico para auditar la Cuenta Pública.” Portal (2013:8)

Este enfoque, también, se ve secundado y renovado con la óptica de Colmenares (2020:73), quien afirma que “la meta de la fiscalización no deben ser los montos de las observaciones, ni la cantidad de acciones, sino, más bien, los efectos en la gobernanza de las entidades públicas y su contribución real a la rendición de cuentas”.

En conclusión, encontramos que, para desmitificar el mito del centinela, es necesario insistir en que el trabajo desarrollado que comprende la función fiscalizadora debe ser visto bajo un enfoque de mejores prácticas, orientadas hacia una eficaz y, cada vez más eficiente, gestión de los recursos públicos, sin que ello redunde en la intromisión de la portentosa tarea depositada en los organismos judiciales responsables de la impartición de justicia.

III. El mito del precepto.

Otro percance que surge con motivo de la necesaria articulación en la división de poderes que conforman el entramado sistema de pesos y contrapesos, originado en nuestro país como resultado de su constante evolución democrática, y que resulta en detrimento de la encomienda asignada a la ASF, es la también falsa creencia de su carácter autónomo.

El hecho constitutivo de este precepto configura un segundo mito que oscila en torno del órgano fiscalizador, el cual no cumple con los criterios doctrinales que corresponden con la creación de los Órganos Constitucionalmente Autónomos (OCAs) previstos por nuestra Carta Magna.

Si bien la CPEUM establece que la ASF tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, la LFRCF precisa que dicha autonomía técnica se refiere a “la facultad para decidir sobre la planeación, programación, ejecución, informe y seguimiento en el proceso de la fiscalización superior”; y por cuanto hace a su autonomía de gestión ésta la delimita como “la facultad de la Auditoría Superior de la Federación para decidir sobre su

organización interna, estructura, funcionamiento y resoluciones, así como la administración de sus recursos humanos, materiales y financieros que utilice para la ejecución de sus atribuciones. (...). Art. 4.

A diferencia de los OCA, la ASF no cuenta con facultades para iniciar leyes, no puede promover controversias constitucionales, ni acciones de inconstitucionalidad y, más importante, no es independiente de alguno de los poderes que representan la máxima autoridad del Estado, sino que, por el contrario, esta forma parte del Poder Legislativo, particularmente de la H. Cámara de Diputados, misma que, por medio de la Comisión de Vigilancia y de su Unidad de Evaluación y Control (UEC), vigila, supervisa y evalúa su desempeño con el propósito de conocer si ésta cumple con las atribuciones que por Ley le corresponden, de ahí que, Fernández (2009:131) señale que, el hecho de que la ASF no sea un organismo constitucionalmente autónomo, no implica que no pueda actuar con imparcialidad, pero en el contexto en el que está inserta le puede restar credibilidad.

Contrario a esta idea, Portal (2013:10) afirma que “los conceptos de autonomía e independencia no son una improvisación o una ocurrencia para distinguir la labor de auditoría gubernamental de otras tareas del Estado; más bien forman parte de las mejores prácticas en el ámbito internacional y reflejan las condiciones prevalecientes de las democracias avanzadas. (...)”.

Luego, ante la persistencia de una latente apreciación que insinúa que las tareas desempeñadas por la ASF se realizan de modo unidireccional e independientes de cualquier Poder o proceso democrático, así como ejecutadas de forma arbitraria y sin un orden previamente establecido, urge clarificar con mayor detalle el proceso de fiscalización, pues en ello radica la importancia de brindar confiabilidad y certeza respecto de sus resultados.

En abono a este propósito, y con el ánimo de afrontar con éxito el reto de democratizar a las instituciones del Estado mexicano, de las cuales la propia ASF forma parte, es conveniente resaltar que, de conformidad con lo dispuesto en los Artículos 17 y 40 de la LFRCF, la ASF “podrá formular recomendaciones, solicitudes de aclaración, pliegos de observaciones, promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, informes de presunta responsabilidad administrativa, denuncias de hechos y denuncias de juicio político”. *Ibid.*

Por medio de la promoción o emisión de estas acciones, la ASF observa:

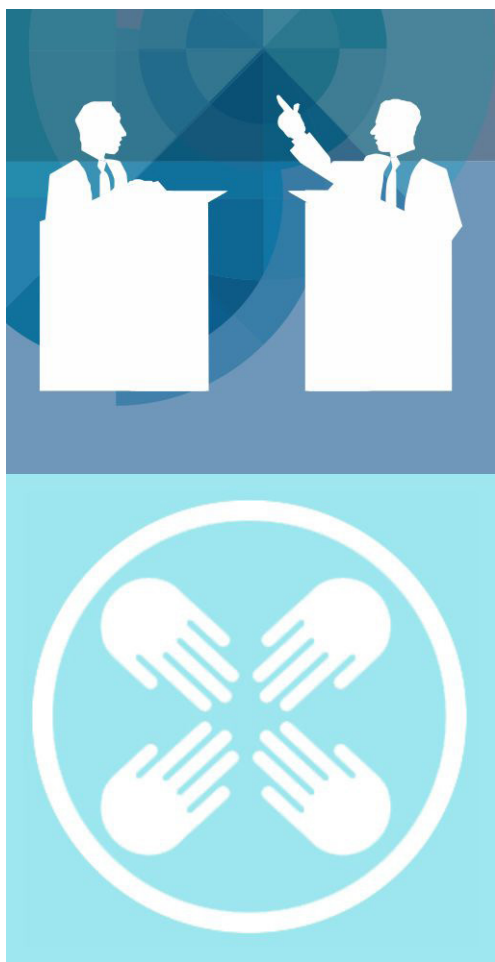
- I. A través de las solicitudes de aclaración, requerirá a las entidades fiscalizadas que presenten información adicional para atender las observaciones que se hayan realizado;
- II. Tratándose de los pliegos de observaciones, determinará en cantidad líquida los daños o perjuicios, o ambos a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos;
- III. Mediante las promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, informará a la autoridad competente sobre un posible incumplimiento de carácter fiscal detectado en el ejercicio de sus facultades de fiscalización;
- IV. A través del informe de presunta responsabilidad administrativa, la Auditoría Superior de la Federación promoverá ante el Tribunal, en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la imposición de sanciones a los servidores públicos por las faltas administrativas graves que conozca derivado de sus auditorías, así como sanciones a los particulares vinculados con dichas faltas;
- V. Por medio de las promociones de responsabilidad administrativa, dará vista a los órganos internos de control cuando detecte posibles responsabilidades administrativas no graves, para que continúen la investigación respectiva y, en su caso, inicien el procedimiento sancionador correspondiente en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas;
- VI. Mediante las denuncias de hechos, hará del conocimiento de la Fiscalía Especializada, la posible comisión de hechos delictivos, y

- VII. Por medio de la denuncia de juicio político, hará del conocimiento de la Cámara la presunción de actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, a efecto de que se substancie el procedimiento y resuelva sobre la responsabilidad política correspondiente. LFRCF.

Lo relevante de estas acciones, más allá del alcance preventivo o correctivo que implica su estricto y puntual cumplimiento, es que éstas brindan certidumbre y confiabilidad respecto de los hallazgos detectados, con motivo de la fiscalización a la gestión financiera efectuada por los entes auditados, de este modo se observa que sus efectos redundan en prácticas vinculadas con los más altos estándares, basados en normas internacionales en materia de auditoría.

Para llegar a este punto, la ASF cuenta con una vasta capacidad profesional, integrada por un amplio cúmulo de servidores públicos, quienes desarrollan sus tareas en apego a estrictos estándares normativos y quienes emplean técnicas contables y financieras, así como normas contables de auditoría emitidas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés) con el objetivo de poder llevar a cabo tres modalidades de auditoría: las de cumplimiento, las de índole financiera y las auditorías de desempeño. Por cuanto hace a las Auditorías de Cumplimiento Financiero, es importante hacer notar que en estas se revisa que la recaudación, captación, administración, ejercicio y aplicación de recursos aprobados y que su manejo y registro financiero hayan sido correctos.

A su vez, bajo esta categoría se incluyen las cinco modalidades: 1) Auditoría de inversiones físicas, 2) Auditoría forense, 3) Auditoría a las tecnologías de la información y comunicaciones, 4) Auditoría a los sistemas de control interno y 5) Auditoría al gasto federalizado.



Por su parte, las Auditorías de Desempeño son definidas por la ASF, con base en lo establecido por la INTOSAI, como una revisión objetiva y confiable que permite conocer si las políticas públicas operan bajo los principios de eficacia, eficiencia y economía.

Este tipo de auditorías “otorgan información, análisis y perspectivas sobre el quehacer gubernamental para minimizar los costos de los recursos empleados, obtener el máximo de los insumos disponibles, lograr los resultados previstos y verificar el impacto social y económico para la ciudadanía”. ASF (2004)

En resumen, podemos observar que las tareas desarrolladas por la ASF están inmersas en procedimientos eminentemente técnicos, que incluyen un vasto empleo de técnicas y procesos delimitados y planeados al amparo de la Ley, por lo que no se trata de actos emprendidos a capricho. Valadés (2009:301) sostiene que “la auditoría no hace valoraciones de naturaleza política. (...) El interés de los representantes de la nación es ver que el gobierno cumpla con lo que le fue autorizado. En consecuencia, la autonomía del sector que va a evaluar las decisiones tomadas por los órganos del poder debe ser del interés de esos mismos órganos en beneficio de su propia relación y de sus mejores formas de colaboración”. Sic.





Referencias

Acosta Villada, A. (2013): *Las instituciones de fiscalización en México: su paso por la historia*. Revista Estudios Latinoamericanos, (31), FCPyS-UNAM, Ene-Jun.

Auditoría Superior de la Federación (2004): 1824-2004, 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México. Comisión de Vigilancia, H. Cámara de Diputados.

Colmenares Páramo, David Rogelio. "La Auditoría Superior de la Federación y el Nuevo Sistema Nacional de Fiscalización en México". Cuadernos de Gobernabilidad y Fiscalización 30, SUG-UNAM, 2019.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada DOF 06-06-2023.

Faya Viesca, Jacinto (1980): *Evolución Constitucional y Significado Político de la Cuenta Pública en México*. Revista de Administración Pública No. 44. Instituto Nacional de Administración Pública. Oct.-dic.

Fernández, Jorge. La Autonomía de la Auditoría Superior de la Federación y de la Procuraduría General de la República. Akerman, John y Astudillo Cesar coords. La Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación. México. UNAM (2009).

González de Aragón Ortiz, Arturo. Para entender la Auditoría Superior de la Federación, Nostra Ediciones, (2009).

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Última reforma publicada DOF 20-05-2021.

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, Instituto Nacional de Administración Pública.

Portal M, Juan. Autonomía constitucional de la ASF, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (2013).

Rodríguez Sánchez, Hortencia. *Las tres "E" o las tres "I" de la Fiscalización en México* en "PRAXIS de la Justicia Administrativa", Tribunal Federal de Justicia Administrativa Año XIII, Núm., 29, 2021.

Romero Gudiño, Alejandro (2015): *Evolución de las Instituciones de Fiscalización Superior en México* en "Los avances del México contemporáneo: 1955-2015. La economía y las finanzas públicas". Cámara de Diputados, Instituto Nacional de Administración Pública.

Solares Mendiola M. *Antecedentes históricos de la fiscalización en España* en "La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica". Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. 2004

Valadés, Diego. Autonomía, Fiscalización y Control de Poderes. Akerman, John y Astudillo Cesar coords. La Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación. México. UNAM (2009)







ASF Auditoría
Superior
de la Federación
CÁMARA DE DIPUTADOS