



México Evalúa



Escuela de Gobierno y  
Transformación Pública  
Tecnológico de Monterrey



# La ASF y la fiscalización superior

en tiempos de mayorías



ANTICORRUPCIÓN

## Introducción

**L**a Auditoría Superior de la Federación (ASF) es una de las instituciones sobre las que recaen las mayores expectativas en la lucha que el país sostiene contra la corrupción. Órgano dependiente de la Cámara de Diputados con autonomía técnica y de gestión, la ASF realiza cada año cientos de auditorías mediante las cuales se hacen revisiones sobre el ejercicio de los recursos públicos en los diferentes niveles y entidades de gobierno, así como de los ingresos, la deuda pública y el cumplimiento de los objetivos de los programas y proyectos financiados con recursos públicos federales. A partir de 2016, el mandato de fiscalización contempla la facultad de revisar —en coordinación con sus contrapartes en las entidades federativas— el uso de los recursos federales transferidos a los gobiernos estatales y municipales, en el marco del Convenio de Coordinación Fiscal.

En 2020, esta institución revisa la primera Cuenta Pública (CP) correspondiente al ejercicio 2019 del gobierno de Andrés Manuel López Obrador y de los gobiernos estatales surgidos también de la elección de 2018. Lo hace bajo una mayoría legislativa en San Lázaro en manos del partido del presidente, circunstancia política inédita desde que en 2000 la ASF sustituyó a la entonces denominada Contaduría Mayor de Hacienda.

Ante esta excepcionalidad, **es pertinente hacer un recuento que escape a la lógica del escándalo efímero provocado por los distintos informes de la ASF** —que se presentan el 20 de febrero, el último día de junio y el último de octubre—. **Nuestro objetivo es el examen de la institución para conocer si realmente despliega sus atribuciones y lleva a cabo el ejercicio de fiscalización que las circunstancias políticas, sociales y económicas que el país requiere y cumplir las grandes expectativas en torno a su papel en la lucha anticorrupción.**

## El trabajo de la ASF rumbo a la fiscalización del primer año de López Obrador

La revisión del primer año de gobierno del presidente López Obrador se realiza bajo el marco de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas —aprobada en 2016 en el marco de la reforma anticorrupción— y bajo los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad, desde el primer día hábil del año fiscal siguiente a la CP que se revisa. **La ASF tiene la obligación de presentar informes parciales, bajo el Programa Anual de Auditorías (PAA) que la ASF determina como parte fundamental de su autonomía técnica.** Esto con el fin de que el Congreso cuente, de manera expedita, con insumos relativos al ejercicio de los recursos para desempeñar sus labores legislativas y de control parlamentario, tales como la aprobación de la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos, elaboración de iniciativas, exhortos y puntos de acuerdo. **A diferencia de lo que ocurría con la ley anterior, la ASF cuenta ahora con facultades plenas en materia fiscal, bancaria, bursátil y fiduciaria.** Los secretos en estas materias ya no pueden ser usados como pretexto en sus investigaciones, aunque solo el auditor superior puede ejercer dicha atribución, y no los auditores especiales como ocurría previamente.

Complementariamente, para evitar retrasos de los fiscales en las investigaciones —ante los cuales se tiene que presentar denuncia en caso de detectar un presunto delito—, se le otorgó a la ASF la facultad impugnar su inacción ante la autoridad judicial. Se amplió el universo de recursos públicos a fiscalizar con la inclusión —de nuevo, en coordinación con los entes locales— de las participaciones federales. **Quizá el cambio más sustancial fue separar las funciones de investigación, substanciación y resolución para que, ante las denominadas faltas graves administrativas, ligadas a presuntas acciones de corrupción, si-**

**guiera el proceso ante las autoridades de justicia administrativa.**

Finalmente, y **en línea con una aspiración de planeación, certeza, transparencia y rendición de cuentas, se estableció la obligación de que la ASF haga público su PAA.** Asimismo, se buscó fortalecer la participación de la sociedad civil organizada para que puedan sugerir auditorías con base en posibles hallazgos de presuntas irregularidades. Sin embargo, esto se alcanzó de manera imperfecta porque es necesaria la intervención de la Comisión de Vigilancia (comisión legislativa especializada en el seguimiento a la ASF) o del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción y la autorización del titular de la ASF. **En resumen, se puso la mesa para que uno de los grandes ganadores de la reforma anticorrupción fuera la Auditoría Superior de la Federación.**

Un punto de partida relevante para este ejercicio de examinar la labor de la ASF es el nombramiento de su titular. En marzo de 2018, con el voto de 377 diputados del PRI, MC, PVEM, Morena, Panal y algunos del PAN y PRD, David Colmenares Páramo fue nombrado auditor superior para un primer periodo de ocho años —que concluye el 31 de diciembre de 2025—, plazo en principio suficiente para evitar el ciclo político-electoral al que está sujeto la Cámara de Diputados. Así, un nombramiento con un respaldo tan plural —incluyendo al hoy partido mayoritario— y en una institución con facultades tan robustecidas, el nuevo auditor estaba llamado a entregar resultados más palpables en materia anticorrupción. Sin embargo, **a pesar de que lleva recorrida una cuarta parte de su término y que su posible ratificación no está próxima, existen pendientes notables que nos obligan a moderar las expectativas y externar preocupaciones.**

## Un mapa de ruta cambiante: el Programa Anual de Auditorías (PAA)

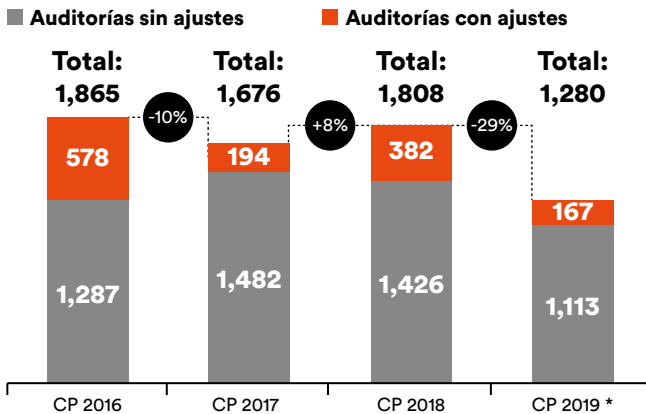
Un elemento central que guía el trabajo de la ASF es el PAA. Tras analizar la evolución de dicho programa desde la reforma de 2016 y revisar las cuatro cuentas públicas bajo sus nuevas facultades, detectamos que, de las 5,629 auditorías realizadas hasta junio de 2020, la Auditoría solo hizo modificaciones en 23.4% de ellas. El dato es relevante porque el PAA original y sus ajustes, reflejados de manera específica en la adición, baja y modificación de Auditorías —tipo, nombre y ente auditado—, determinan e impactan la cobertura y el alcance de la labor de fiscalización.

En comparación con la fiscalización de 2018, última revisión a la administración de Enrique Peña Nieto, la CP 2019 —primera revisión a la gestión de López Obrador y a las de los gobiernos locales (estatales y municipales) electos en 2018—, la ASF determinó practicar 29% menos auditorías. Parte de esta disminución se explica con la modificación de junio de 2020 al PAA porque la ASF ya no practicará 114 de ellas y a otras 167 se les realizaron ajustes.

De los cuatro ejercicios en los que es posible comparar el PAA original y sus cambios, la CP 2019 es la que presenta la mayor disminución, destacando que en ejercicios anteriores no se ha hecho público un documento que dé cuenta de dichas decisiones. Es preciso remarcar que cada ajuste al PAA tiene distintas implicaciones en la labor de fiscalización, la más evidente es que un menor número de auditorías afecta la cobertura de fiscalización, pero también puede modificar los enfoques y alcances de estos ejercicios para practicar auditorías a modo y/o reorientar las auditorías a otros entes. Todos estos son riesgos latentes en los ajustes que se den al PAA, por lo que es necesario su seguimiento durante el ejercicio de la fiscalización.

El tema de fondo es que hoy carecemos de reglas que permitan una rendición de cuentas sobre dichas decisiones, lo que a su vez restringe cualquier explicación pública que se intente sobre la definición de dicho plan. La Cámara de Diputados, a quien debe informar la ASF, cuenta con la Comisión de Vigilancia y la Unidad de Evaluación y Control (UEC), órgano técnico encargado de dar seguimiento a los informes del ente fiscalizador.

Gráfica 1. Evolución del PAA (número de auditorías)



\*Preliminar a junio 2020.  
Fuente: elaboración propia con información de la ASF publicada en el Diario Oficial de la Federación. PAA: Programa Anual de Auditorías.

Para la revisión de las CP 2016, 2017, 2018 y 2019, la ASF publicó en el *Diario Oficial de la Federación* lo siguiente:

Tabla 1. Evolución del PAA

Cuenta Pública	Auditorías PAA Original [A]	Ajustes al PAA			Balance PAA Final [E=A+B-D]	Auditorías con ajustes [F=B+C+D]	Auditorías sin ajustes [G=E-F]	% PAA con ajuste [H=(G/E)]
		Adición [B]	Modificación [C]	Baja [D]				
		2016	92	471				
2017	126	27	41	1,676	194	1,482	12%	
2018	265	88	29	1,808	382	1,426	21%	
2019*	16	37	114	1,280	167	1,113	13%	

\*Preliminar a junio 2020.  
Fuente: elaboración propia con información de la ASF publicada en el Diario Oficial de la Federación.

A falta de una metodología precisa y pública de los criterios que guían a la ASF en la elaboración y ajustes del PAA, no pasa desapercibido que **la Ley de Fiscalización otorga a la Comisión de Vigilancia la atribución para analizar la integración y modificación del PAA, así como para evaluar su cumplimiento.**

En un ejercicio de control democrático, así como de rendición de cuentas a la que está obligada, la Comisión de Vigilancia debe informar el resultado de este análisis, y la atención que mereció este análisis por parte de la ASF y, **paralelamente, a través de la UEC —sin menoscabo de la autonomía técnica y de gestión— solicitar las justificaciones pertinentes y criterios de selección bajo los cuales los auditores especiales de la ASF presentan al auditor superior sus propuestas de los rubros a fiscalizar y los criterios para modificar la ruta de trabajo conforme avanzan en su labor.**

Estos criterios pueden estar sustentados en diversas metodologías, tales como la selección aleatoria de recursos a fiscalizar, la determinación de auditorías con base en riesgos institucionales (internos, soportados en revisiones propias de la entidad de fiscalización superior o externos en caso de coordinar esfuerzos con dependencias responsables del control interno), la definición cíclica (alternar la revisión de rubros entre ejercicios de revisión), la maximización del universo de recursos a fiscalizar o un enfoque mixto (combinación de criterios). Sin embargo, **se carece de información que permita conocer si estas instancias en el Congreso han solicitado y/o recibido una explicación que justifique la integración y los cambios realizados en el PAA.**

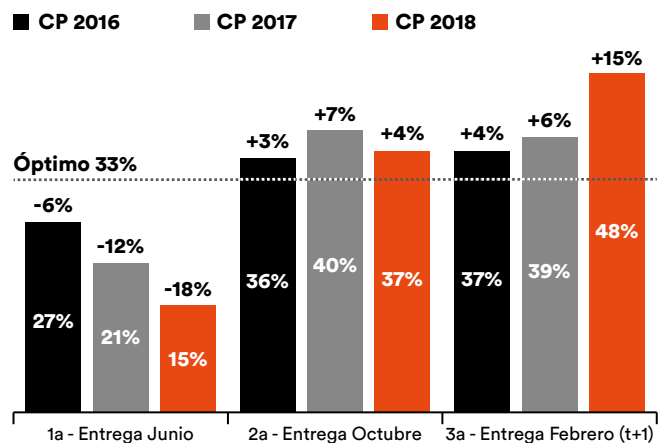
La autonomía de la ASF es técnica y de gestión, es decir, no es una autonomía plena. **Es por ello indispensable que la Comisión de Vigilancia se involucre de manera más decidida en la planeación de la fiscalización.** El Programa Anual de Auditorías es el instrumento con la capacidad y el potencial para darle coherencia a la fiscalización. Está en juego la planeación oportuna de las auditorías. Por ejemplo, **los ajustes al PAA en las CP 2017, 2018 y 2019 se realizaron entre cinco y seis meses después de la publicación original**, lo que implica que los auditores contaron con menos tiempo para realizar su trabajo y, por ende, **los informes de auditoría se entregaron a los legisladores con**

**una ventana de tiempo demasiado estrecha para reaccionar oportunamente**, minando así uno de los objetivos originales de la reforma a la ley de la ASF.

**La reforma de 2016 estableció que la ASF realizara tres informes a lo largo del año, justo para que los legisladores contaran con información expedita y oportuna.** En teoría, estos insumos deberían servirles para tomar mejores decisiones, tanto en su labor de contrapeso en la revisión del ejercicio del gasto aprobado al Ejecutivo, gobiernos estatales, municipales y demás entidades del Estado, como durante la definición de presupuestos más responsables, que aprendieran de los aciertos y problemas de ejercicios anteriores.

**Es factible esperar una entrega relativamente homogénea durante las tres rondas de reportes. Sin embargo, por lo observado en las CP de 2016 a 2018, no fue así. Por ejemplo, en la primera entrega de la revisión de la CP de 2018 —junio de 2019—, sólo se avanzó en 15% de las auditorías planeadas**, situación que no se compensó en octubre durante la segunda entrega y se tuvo que esperar a la tercera, realizada en febrero de 2020, cuando la Auditoría entregó la mayor parte de los resultados —48% del total de informes considerados en el plan de auditorías—.

**Gráfica 2. Cumplimiento del PAA, según fecha de entrega**



Fuente: elaboración propia con información del PAAFS (DOF) y el sitio [https://www.asf.gob.mx/Section/58\\_Informe\\_de\\_auditoria](https://www.asf.gob.mx/Section/58_Informe_de_auditoria). PAA: Programa Anual de Auditorías.

## La fiscalización de la primera cuenta pública de este gobierno, comprometida

**En los últimos tres ejercicios de fiscalización, se ha presentado de manera sistemática una cantidad menor de informes en la primera entrega** (junio de cada año) y la CP 2019 no será la excepción, debido a la pandemia por Covid-19. Después de haberse ajustado el PAA a un total de 1,280 auditorías al adicionar 16 y dar de baja 114, esperábamos que, como lo establece la ley, la ASF cumpliera con la primera entrega de informes individuales el 30 de junio de 2020. **Sin embargo, la ASF no presentó ningún informe de la CP 2019, lo que llevará a concentrar en octubre y febrero de 2021, es decir, en dos entregas, todos los informes de auditoría.**

En cuanto a la obligación para entregar en junio de 2020 lo primeros resultados de la fiscalización, el auditor superior se limitó a enviar al presidente de la Comisión de Vigilancia, mediante oficio OASF/0677/2020, tres comunicaciones de los auditores especiales de Gasto Federalizado, de Desempeño y de Cumplimiento Financiero, en las que se informa que estas tres áreas de la ASF enfrentaron problemas debido a la suspensión de plazos y labores para notificar auditorías, realizar requerimientos de información y llevar a cabo la confronta de resultados.

El documento de 56 páginas precisa que se iniciaron 221 auditorías, lo que representa sólo 17.2% del PAA ajustado para la CP 2019, sin que se lograra concluir alguna. Por tanto, ninguna de las tres auditorías especiales estaba en posibilidad de entregar los informes de auditoría para la primera entrega de la CP 2019 (junio 2019). De esta forma, **sin resultados de auditoría, se inaugura la fiscalización del gobierno de López Obrador.** Como anillo al dedo, citando al presidente.

No nos pasa inadvertido que, a diferencia de los PAA 2016, 2017 y 2018 —aprobados en diciembre (15, 20 y 19, respectivamente) del año previo y publicados a principios de enero en el *DOF*—, el PAA 2019 se aprobó el 12 de febrero de 2020 y se publicó el 17 del mismo mes. **Por lo tanto, para la CP 2019 el titular de la ASF no garantizó —al ser la aprobación del PAA una atribución no delegable— un periodo de planea-**

**ción adecuado para que la institución preparara lo necesario para iniciar los trabajos de fiscalización el primer día hábil de 2020.**

Un retraso tan pronunciado en la definición del PAA 2019 (seis semanas), considerando procesos tan ajustados y complejos, es opuesto a los propósitos y objetivos del trabajo de fiscalización. A la par de esta situación, imputable a la ASF, la crisis sanitaria contribuyó a llevarnos al punto actual, en el que **la Cámara de Diputados no ha recibido ningún informe de auditoría en medio de la discusión del Paquete Económico 2021** que se está realizando en estas semanas en dicho órgano legislativo.

**En términos de los trabajos de fiscalización, la ASF y los entes auditados contarán aún con menos tiempo para cumplir al 100% con el programa de auditorías. Lo que debía fiscalizarse en 12 meses, se tendrá que revisar en seis o siete.** Una consecuencia será que la entrega de los informes se concentrará en octubre de 2020 y febrero de 2021. Por ello, **la Cámara de Diputados debe fortalecer la vigilancia sobre la labor de la ASF con un seguimiento puntual**, a efecto de que no comprometa —en términos de cantidad y calidad de su trabajo, o al incorporar más modificaciones al PAA, como ha ocurrido en ejercicios previos— la revisión de la primera CP de los gobiernos federal y estatales.

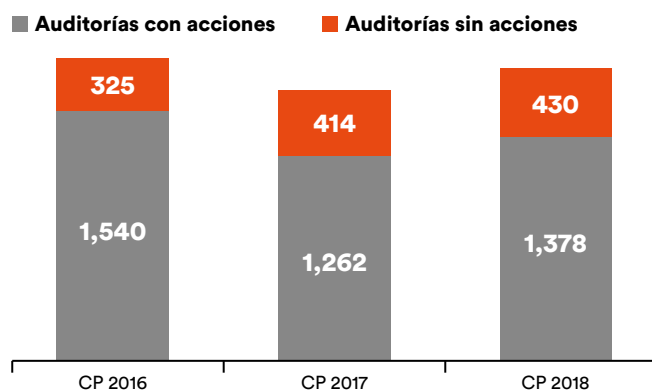
Más allá de la coyuntura, ¿se corrigió la queja que llevó a los legisladores en 2016 a incluir los informes parciales para no recibir información que tuviera un retraso sustantivo? No. Trazando una línea de tiempo, 48% de los informes de la CP 2018, con los resultados de **la revisión de un presupuesto aprobado en 2017, ejecutado en 2018 y fiscalizado en 2019, llegaron a la Cámara de Diputados hasta febrero de 2020.** Con un retraso de esta magnitud, ¿cómo pueden servir de insumo a los legisladores en su discusión para negociar, modificar y aprobar el Presupuesto de Egresos propuesto por el presidente para este año fiscal? **El desfase de dos años hace imposible que lo aprendido en la forma de ejecutar el gasto sirva para integrar un presupuesto que sirva genuinamente como instrumento base para tomar mejores decisiones en el financiamiento de las políticas públicas del país.**

## Auditorías sin hallazgos

**Un componente adicional en la evaluación a la ASF es la cantidad de auditorías que no determinan acciones** —recomendaciones, responsabilidades administrativas, patrimoniales o penales— **para las CP 2016, 2017 y 2018. Detectamos que una de cada cinco auditorías practicadas (1,169) concluyeron sin acciones.** Se identificó que ocho de cada de 10 (933) de las auditorías sin observaciones corresponden a ejercicios de fiscalización al gasto federalizado y a las participaciones federales.

Con esta información, sobresale que **una de cada cuatro auditorías al rubro de gasto de fondos, aportaciones y participaciones federales concluyen sin observaciones.** El hallazgo trae a cuenta uno de los grandes retos de la fiscalización: la revisión a las entidades federativas, municipios, así como poderes y órganos autónomos locales:

### Gráfica 3. Auditorías de las Cuentas Públicas 2016 – 2018 sin acciones



Fuente: elaboración propia contrastando el PAAFS definitivo (posterior a ajustes) con el Sistema Público de Consulta de Auditorías (<http://www.asfdatos.gob.mx>).

Hasta la CP 2015, la ASF sólo fiscalizaba el gasto federalizado programable —aportaciones, convenios de descentralización y reasignación y subsidios, modalidades operadas a través de 85 fondos y programas—. A partir de la reforma de 2016, en medio de múltiples escándalos

por mal uso de recursos públicos a nivel subnacional, y que pasaron inadvertidos por los entes locales de fiscalización, **a la ASF se le asignó la facultad de fiscalizar las participaciones federales —fondos e incentivos—.** Este cambio implicó que prácticamente se duplicara el universo de recursos a fiscalizar. Con información de la ASF para el ejercicio fiscal 2019, el total de recursos transferidos a las entidades y municipios totalizó 1.9 billones de pesos —más de un billón de pesos de gasto federalizado y 879 mil mdp de participaciones federales—, lo que en conjunto representó 33.1% del PEF.

Revisar al 100% los recursos que se transfieren a los estados es un reto enorme, aún más si se busca profundizar la fiscalización mediante el enfoque de cumplimiento financiero, esquema bajo el cual se suelen practicar las auditorías a los recursos transferidos a estados y municipios. Para las CP de 2016 a 2018, se practicaron 5,349 auditorías con acciones, de las cuales 3,736 (70%) revisan el gasto federalizado. Ampliar el universo del gasto fiscalizable a las participaciones federales dificulta el cumplimiento del mandato de la ASF, a la vez que las auditorías sin observaciones podrían transmitir de manera fidedigna los problemas que enfrenta la institución para auditar simultáneamente un volumen considerable de recursos, entes fiscalizados e instrumentos.

En efecto, **las restricciones técnicas, así como recursos financieros y humanos acotados para realizar una revisión exhaustiva del gasto federalizado, obligan a la ASF a reformular la estrategia para cumplir su mandato.** La pandemia en curso es una ventana de oportunidad con el aprovechamiento de las tecnologías de la información. **Las circunstancias exigen que la ASF realice tiros de precisión, que defina criterios de fiscalización sustentados en muestreos representativos —tanto para la determinación de auditorías como para la revisión de información en la ejecución de auditorías y el seguimiento de acciones— y análisis de riesgos, así como un esquema de coordinación transversal más eficiente con las dependencias encargadas del control interno y las entidades de fiscalización estatales.**

## Cuadro 1. Tipos de auditorías realizadas por la ASF

<b>Auditoría de cumplimiento financiero</b>	Revisa que la recaudación, captación, administración, ejercicio y aplicación de recursos aprobados por el Congreso se lleven a cabo de acuerdo con la normativa correspondiente, y que su manejo y registro financiero haya sido correcto
<b>Auditoría forense</b>	Auditoría de cumplimiento financiero que se caracteriza por la aplicación de una metodología de fiscalización rigurosa y pormenorizada de procesos, hechos y evidencias, con el propósito de documentar la existencia de un presunto acto irregular
<b>Auditoría de desempeño</b>	Consiste en la 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

Fuente: definiciones establecidas por la ASF en su sitio web.

Como a nivel federal, también en el rubro del gasto federalizado y las participaciones federales, la ASF enfrenta en la CP 2019 el reto de revisar el primer ejercicio de ocho gestiones estatales que iniciaron funciones en 2018 o 2019: siete corresponden a la coalición de Morena —Baja California, Ciudad de México, Chiapas, Morelos, Puebla, Tabasco y Veracruz—, una del PAN —Guanajuato— y otra de Movimiento Ciudadano (Jalisco). En conjunto, para las citadas entidades, el PAA para la CP 2019 considera un total de 184 auditorías. La ASF debe tener presente que casos emblemáticos como las irregularidades de la Operación Safiro (Chihuahua) y los desvíos en Veracruz se financiaron con recursos provenientes de las participaciones federales.



## Pendientes en el seguimiento a las observaciones de auditoría

**Cada acción de auditoría de la ASF requiere de una respuesta del ente auditado y de una posterior revisión de la ASF para determinar si se aclara o no la observación original.** Este proceso es conocido como **seguimiento de acciones**. Para revisar la labor de la ASF con relación a las acciones derivadas de sus auditorías, se analizan exclusivamente, por su relevancia, los denominados 'pliegos de observaciones' y los procedimientos para fincar responsabilidades resarcitorias —la evolución procesal de los pliegos—, así como las investigaciones de presunta responsabilidad administrativa, incorporados con la reforma de 2016.

**Un pliego de observaciones es la cuantificación de los montos ejercidos de manera presuntamente irregular y su estado de trámite en el seguimiento y permite establecer un punto de control en el desempeño de la ASF como institución clave del ecosistema anticorrupción.**

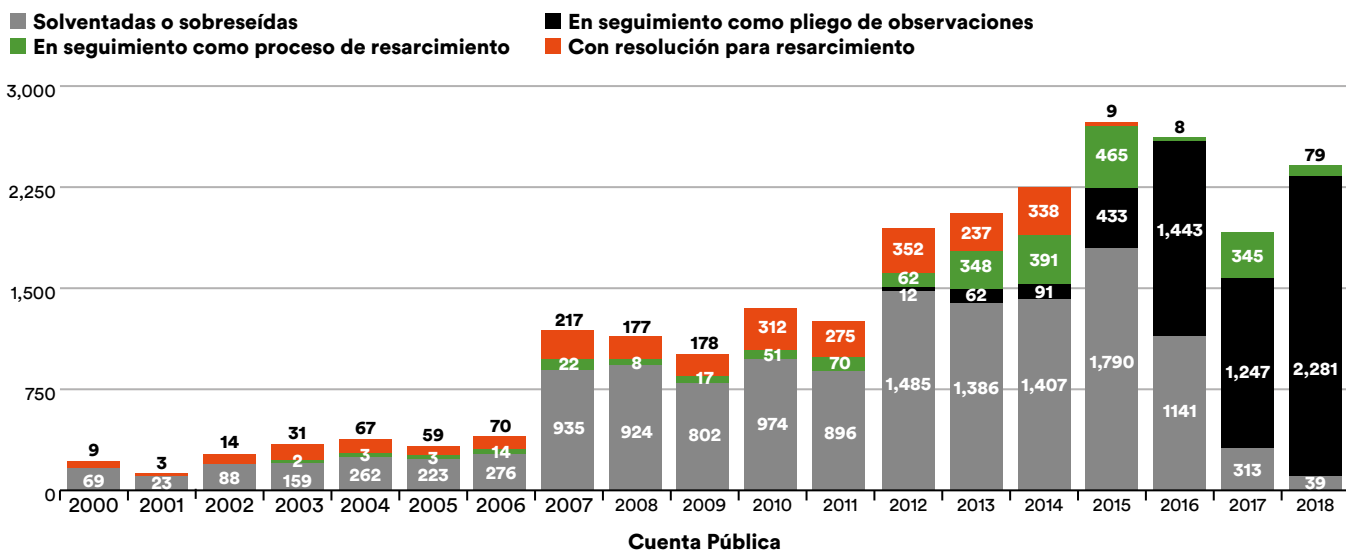
**La efectividad en la confirmación de las irregularidades, la determinación de los resarcimientos consecuentes y su reintegro al erario delinear uno de los rubros críticos de la fiscalización superior.**

De esta forma, si los señalamientos de presuntas responsabilidades patrimoniales son robustos, las irregularidades deben derivar en casos confirmados. Si éstas se presentan con solidez ante tribunales administrativos, deben representar una obligación a funcionarios, empresas y particulares para resarcir al erario y los montos deben ser reintegrados a la Hacienda Pública.

**Entre las CP que corren del año 2000 a 2018, se emitieron cerca de 23 mil pliegos de observaciones** —presuntos daños a la Hacienda Pública—. Como se aprecia en la siguiente gráfica, la ASF ha determinado un número creciente de acciones con implicaciones de responsabilidad patrimonial.

**La consecuencia de determinar una gran cantidad de pliegos de observaciones es la saturación en los procesos de seguimiento y sanción**, expresándose en dos situaciones que inciden negativamente en el impacto esperado de la fiscalización superior. En primer lugar, **en el 57.4% de los supuestos daños patrimoniales (13,192 pliegos), la ASF no logró sostener la irregularidad. En segundo lugar se encuentran en seguimiento un total de 7,457 acciones con respon-**

Gráfica 4. Evolución de los pliegos de observaciones y estado de trámite, 2000-2018



Fuente: elaboración propia con base en la información pública disponible en el Sistema Público de Consulta de Auditorías (<http://www.asfdatos.gob.mx>).

sabilidades de daño patrimonial, lo que representa **más del 32.4% de los pliegos de observaciones.**

Hasta este punto, se documenta que cerca del **90% de las acciones con responsabilidad patrimonial se solventaron o se encuentran en seguimiento**, denotando problemas estructurales en los procesos de ejecución de auditorías y capacidad de seguimiento. Consecuentemente, **sólo en el 10% de los casos (2,348 de 23 mil) se confirmó la irregularidad, determinándose como procedente el resarcimiento y reintegro de los montos.**

Ante este problema, **el auditor superior ha expresado en su columna semanal** (periódico El Financiero) **que la fiscalización debe reorientarse preferentemente hacia las auditorías de desempeño**, un giro que llevaría a emitir menos pliegos de observaciones. La propuesta es impecable porque, si se reducen las presunciones de daños patrimoniales, el problema se queda sin materia. Sin embargo, **dejar de practicar auditorías de cumplimiento financiero y forenses, que tienen por objeto revisar el ejercicio del presupuesto asignado y sus desviaciones (daños patrimoniales), es riesgoso porque se estaría comprometiendo el alcance y el objeto de la ASF**, definido en el artículo 79 constitucional en cuanto al manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos.

La propuesta del auditor superior, puesta en práctica a partir de la revisión de la CP 2017, consistió en la creación de un enfoque mixto: auditorías de cumplimiento financiero con enfoque de desempeño. Este nuevo enfoque se ha ejecutado prácticamente en su totalidad (608 de 613 auditorías, 99.1%) a la revisión del gasto federalizado y las participaciones federales y si se comparan sus resultados (observaciones de auditoría) con las auditorías de enfoque exclusivo de cumplimiento financiero en la fiscalización del mismo rubro (gasto federalizado), no se observan hasta el momento diferencias significativas hacia acciones que busquen irregularidades.

Se observa que las auditorías de enfoque combinado que practica la ASF a partir de la gestión del auditor superior Colmenares generan, en promedio, más recomendaciones y más responsabilidades administrativas del tipo no graves (turnadas para su seguimiento en este caso a las dependencias responsables del control interno en las entidades federativas).

**En cuanto a las responsabilidades patrimoniales, ambos enfoques generan prácticamente, en promedio, el mismo número de pliegos de observaciones y, a pesar de que se observa un ligero aumento**

**Tabla 2. Comparativo de los resultados de fiscalización al gasto federalizado, aplicando enfoques diferenciados, cuentas públicas 2017 y 2018**

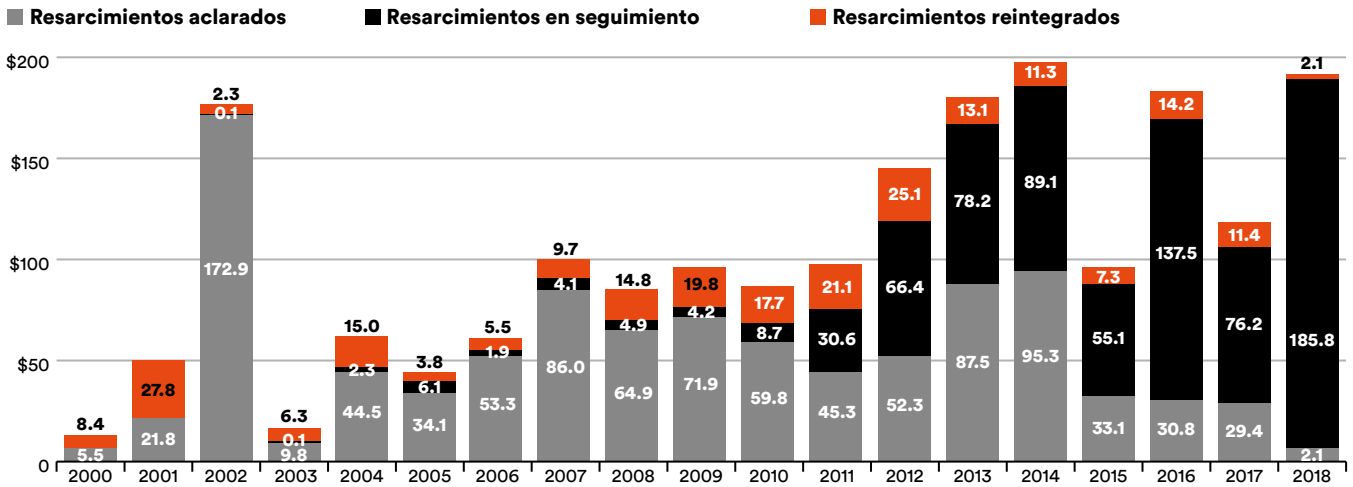
Auditorías / Acciones / Unidad		Cumplimiento financiero	Cumplimiento Financiero con enfoque de desempeño
		A	B
Auditorías	Total	997	608
Recomendaciones	Total	637	899
	Promedio	0.64	1.48
Responsabilidades administrativas no graves	Total	1,738	1,462
	Promedio	1.74	2.40
Presuntos daños patrimoniales	Total	1,666	1,012
	Promedio	1.67	1.66
Responsabilidades administrativas graves	Total	140	102
	Promedio	0.14	0.17
Responsabilidad resarcitoria	Total	65	12
	Promedio	0.07	0.02

**de acciones con responsabilidad administrativa grave, llama la atención que el enfoque exclusivo de cumplimiento financiero genera más procesos para la recuperación de activos (responsabilidad resarcitoria) que el nuevo enfoque.**

Sin embargo, más de allá de comparar lo que acontece circunstancialmente con el gasto federalizado, comparando distintos enfoques de auditorías, es necesario retomar que los pliegos de observaciones deben ser vistos como la cuantificación monetaria de las presuntas irregularidades. El problema no sólo debe analizarse en cuanto a cantidad de acciones, sino en términos de recursos. **El total de resarcimientos determinado por la ASF en los más de 23 mil pliegos suman cerca de dos billones de pesos en todo el periodo observado. De este total, la cifra negra de la ASF se replica: 50.3% (un billón de pesos) corresponde a montos aclarados por presunta irregularidad, 37.8% (751 mil mdp) se encuentra en seguimiento y sólo 11.9% (236 mil mdp) han sido reintegrados. El detalle por CP se presenta en la siguiente gráfica.**

**El resarcimiento de los recursos públicos desviados es uno de los grandes pendientes de la fiscalización superior y de la lucha anticorrupción en el país.** Por ello debe enfatizarse la calidad de la información transparente, relevante y pertinente para establecer con claridad los resultados de la ASF. **Es necesario que detalle el estado que guardan los**

Gráfica 5. Evolución de las recuperaciones determinadas por la ASF, 2000-2018, pesos constantes en miles de millones (base 2020)



Fuente: elaboración propia con base en la información pública disponible en el Sistema Público de Consulta de Auditorías (<http://www.asfdatos.gob.mx>).

procedimientos resarcitorios y, en su caso, los montos reintegrados derivados de dichos procedimientos como parte de su labor de fiscalización.

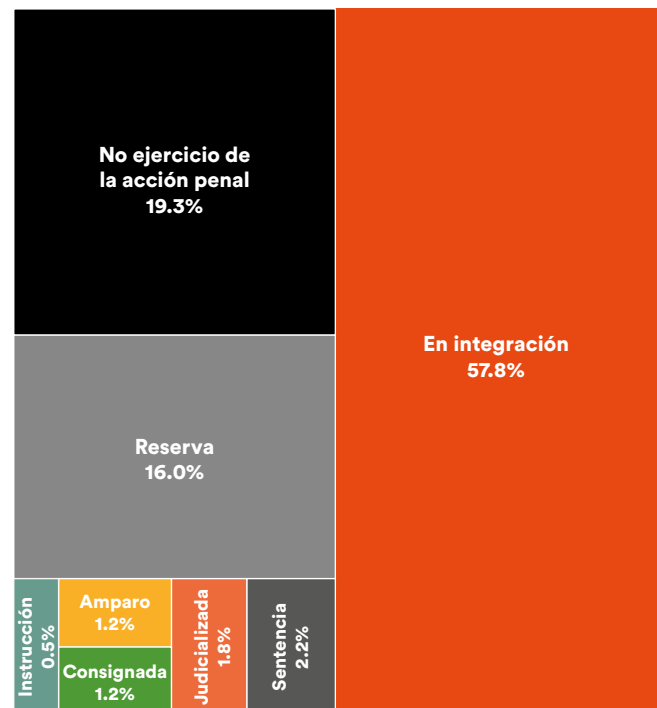
Sin información fundamental de lo que se recuperó e ingresó efectivamente a la Hacienda Pública, es difícil dar cuenta del alcance de su contribución exitosa en los esfuerzos que se esperan de la ASF. Nuevamente sorprende que, **al revisar los informes de la UEC, no se observa un análisis que dé cuenta de esta situación. La Comisión de Vigilancia tampoco ha reportado datos sobre las recuperaciones efectivas de la Auditoría Superior al erario, información fundamental para la rendición de cuentas.**

Una métrica complementaria para evaluar el desempeño de la ASF es el seguimiento a las denuncias de hechos por presuntos delitos. Es de esperarse que, si de la fiscalización se sustentan las denuncias presentadas ante la Fiscalía General de la República (FGR, antes PGR), éstas derivarán en casos bien documentados y judicializados. En pocas palabras, **las acciones de la ASF deben contribuir a detectar, desarticular y disuadir a quienes se benefician de redes de corrupción montadas para exprimir los presupuestos públicos.**

Sin embargo, **en la presentación de denuncias de hechos ante la FGR, la ASF tiene prácticamente nulos resultados.** De la revisión de las CP 1998 a 2017, se detectó que la ASF ha presentado un total de **1,004 denuncias, de las cuales sólo 22 —correspondientes a las CP 2000, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013**

Gráfica 6. Estado de trámite de las denuncias formuladas por la ASF, 1998 a 2017

### Estado de trámite de las 1,004 denuncias formuladas por la ASF cuentas públicas de 1998 a 2017



Fuente: elaboración propia con datos del informe semestral con el estado que guarda la solventación de observaciones y acciones promovidas a las entidades fiscalizadas (marzo, 2020).

**y 2015 2005— han causado sentencia (2.2% del total de denuncias),** sin que se conozca el sentido de la resolución judicial. Esto es, **en los reportes de la ASF a la Cámara de Diputados no se especifica si las sentencias confirmaron los delitos denunciados por la ASF.** Asimismo, debe señalarse que, derivado de la revisión para la CP 2018, ya bajo la responsabilidad del auditor David Colmenares, la ASF a junio de este año, aún no ha presentado denuncias.

Un número sustantivo de denuncias, 580, se encuentran en etapa de integración, además de que 161 se encuentran bajo reserva. Esta enorme proporción (57.8% y 16% respectivamente) da cuenta de otro problema histórico: la falta de una coordinación efectiva entre la ASF y la FGR para integrar expedientes robustos, que den cuenta de investigaciones mejor logradas que pudieran derivar en casos exitosos ante las autoridades judiciales.

**La reforma de 2016 no logró resolver el problema.** La Ley de Fiscalización de 2016 estableció que la FGR debía informar y recabar la opinión de la ASF antes de declinar su competencia, abstenerse de investigar los delitos, archivar temporalmente las investigaciones o decretar el no ejercicio de la acción penal. Por su parte, se facultó a la ASF para impugnar las actuaciones de la FGR previamente listadas. De acuerdo al artículo 20, Apartado C, fracción III, **la ASF puede “impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño”.** La misma ley brinda también la facultad al Auditor Superior para recurrir las determinaciones de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción (artículo 89 Fracción XXVII).

Sin embargo, en su último informe publicado en mayo de este año, la ASF establece que, de las 1,004 denuncias de hechos presentadas hasta entonces, 194 derivaron en no ejercicio de la acción penal. Sólo hay 12 con un amparo. Además, la ASF no informa si se trata de amparos de los imputados en contra de las denuncias interpuestas por dicha institución ante la Fiscalía Especializada, o si son 12 amparos interpuestos por la propia ASF ante su inconformidad en la resolución judicial de 12 denuncias que presentó. Recordemos que incluso, antes de la reforma de 2016, la Suprema Corte ya había resuelto que **la ASF** es un “órgano encargado de salvaguardar la hacienda pública federal o el patrimonio

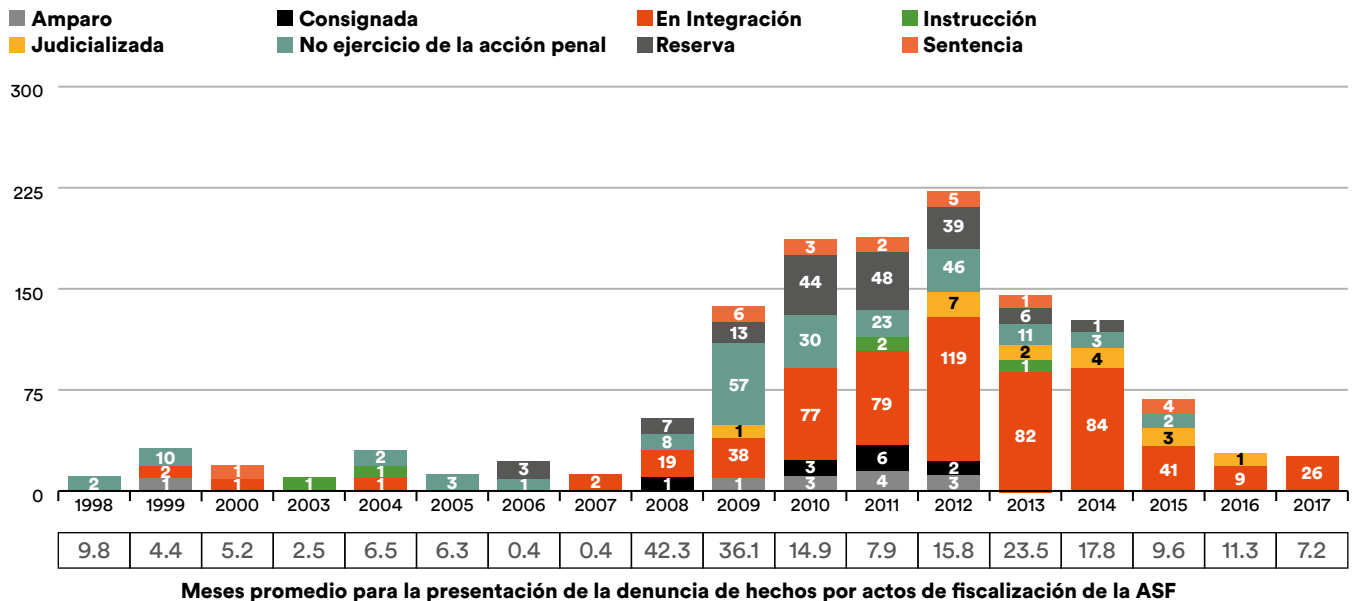
de los entes públicos federales, independientemente de cuál sea el ente fiscalizado al que materialmente pertenezcan los recursos; por tanto, **tiene interés jurídico para reclamar el acuerdo que autoriza en definitiva el no ejercicio de la acción penal en vía de amparo indirecto,** cuando actúa como denunciante en una averiguación previa con motivo del ejercicio de sus facultades constitucionales de fiscalización” (Tesis PC.I.P.J/13 P (10a., octubre 9 2015).

Asimismo, el artículo 38 de la Ley de Fiscalización señala que “en cuanto a las denuncias penales formuladas ante la Fiscalía Especializada o las autoridades competentes, en dicho informe **la Auditoría Superior de la Federación dará a conocer la información actualizada sobre la situación que guardan las denuncias penales, el número de denuncias presentadas, las causas que las motivaron, las razones sobre su procedencia o improcedencia, así como, en su caso, la pena impuesta”.** Sin embargo, en los reportes referidos de la ASF no se brinda esta información.

**Finalmente, es preciso señalar que estas 1,004 denuncias tienen un tiempo promedio de 8.5 años de haberse presentado y que, para la CP 2017 (último dato disponible), la ASF tardó más de siete meses en promedio,** contados a partir de la entrega del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior, para presentar las denuncias ante la detección de posibles delitos. Hasta ahora, ni la ASF ni los fiscales han informado sobre las razones de estos retrasos. ¿Qué impulso procesal ha ejercido la Unidad de Asuntos Jurídicos de la ASF o la FGR para perfeccionar las investigaciones e impulsar la labor de los fiscales? ¿Cuántos años más tiene que esperar el país para que se rindan cuentas de las denuncias penales derivadas de las auditorías realizadas por la ASF? ¿Por qué los legisladores no han preguntado detalles del estado que guardan estas investigaciones, **tanto a la ASF como a la FGR?** Incluso la nueva Ley de la Fiscalía General de la República contempla la presentación de un informe anual de los resultados obtenidos, además de la presentación de un plan de persecución penal. Ante una problemática del tamaño del rezago —indefinición de las denuncias presentadas por parte de la ASF—, habría que esperar que la fiscalía diera información al respecto en sendos documentos. Hasta ahora no ha sido así. Además, el Congreso no ha solicitado explicación de la sanción penal de los delitos denunciados por la ASF en el ejercicio de la fiscalización superior, una omisión informativa fundamental.

Gráfica 7. Evolución de las denuncias formuladas por la ASF entre las cuentas públicas 1998 y 2017, según estado de trámite, cuenta pública y meses promedio para su presentación

### Histórico con el estado de trámite de las 1,004 denuncias formuladas por la ASF de las cuentas públicas de 1998 a 2017



**Nota:** los meses promedio para presentar la denuncia se calculó a partir de un promedio aritmético de la resta entre la fecha de presentación de la denuncia y la fecha de presentación del Informe Ejecutivo o del Informe General de resultados de la Cuenta Pública respectiva (últimos días de febrero). Si la denuncia se presentó antes de la presentación (145 casos) disminuye el promedio y viceversa (859).

**Fuente:** elaboración propia con datos del Informe semestral con el estado que guarda la solventación de observaciones y acciones promovidas a las entidades fiscalizadas (marzo, 2020).

El 25 de abril de 2017 los entonces auditor superior Juan Manuel Portal y procurador general de la República Raúl Cervantes firmaron **un convenio de colaboración**. El procurador afirmó en aquella ocasión "Lo que aspiramos a partir de la firma del Convenio, y posteriormente, sus anexos técnicos, es **una nueva división del trabajo**: la **Auditoría Superior**, utilizando sus nuevas facultades, **procederá a investigar e integrar las denuncias**. Y

**la Procuraduría, a concentrarse en la estrategia de litigio"** (lopezdoriga.com, 24/04/2017). La evolución de las 235 denuncias presentadas por la ASF desde entonces no ha sido distinta respecto al acumulado anterior. **Los resultados en materia penal**, derivada de las denuncias de hechos presentadas por la autoridad fiscalizadora ante la Fiscalía Especializada, **han sido muy limitados con todo y convenio** entre dichas instancias.

## Seguimiento de las acciones de fiscalización

Un problema histórico de la ASF es el rezago en el seguimiento de las acciones que derivan de las auditorías que practica. Este problema requiere de atención especial porque **no es suficiente señalar el acumulado de observaciones pendientes de resolución, sino también revisar y proponer una forma de medir el ritmo de avance en el trámite de estas acciones.**

Con ese fin, cabe recordar que **uno de los ajustes a la estructura de la ASF que realizó Colmenares al inicio de su gestión fue la creación de la Auditoría Especial de Seguimiento, Informes e Investigación.** Partiendo de una realidad innegable sobre el desfase en las acciones que generaban los grupos auditores y la limitada capacidad de la institución para procesarlas, **se otorgó a esta nueva área la atribución de coordinar la solventación de recomendaciones y acciones derivadas de las auditorías de la ASF.**

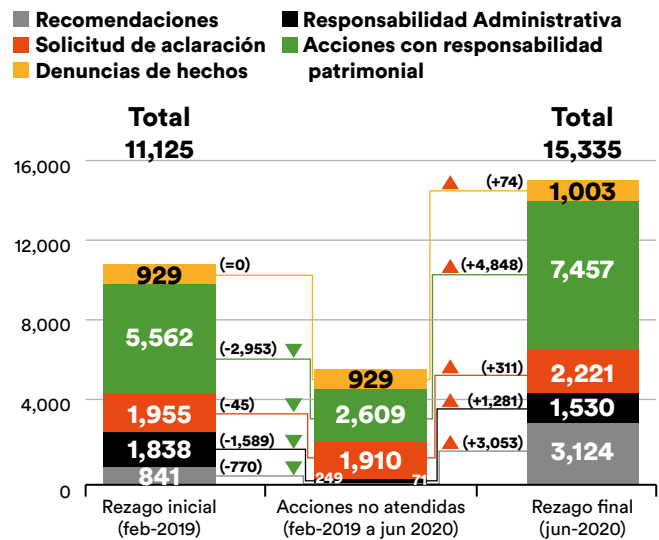
Para medir la efectividad de la ASF en la disminución del rezago y con ello el desempeño de la nueva Auditoría Especializada de Seguimiento, es necesario establecer la línea base de rezago. Para ello, a partir de la información disponible en el sitio web de la ASF, se realizaron respaldos periódicos de la base de datos de observaciones (cuatrimestralmente desde febrero de 2019 hasta junio de 2020, que coinciden con la presentación de los informes parciales de la ASF) y se asociaron entre sí a partir de la clave de acción (identificador) para definir el universo inicial de rezago y con ello la trazabilidad de acciones según su estado de trámite.

**En febrero de 2019, el universo de acciones en seguimiento ascendía a 11,125 acciones, de las cuales, a junio de 2019, se solventaron 5,347, pero en el mismo periodo se generaron 9,567 acciones para concluir con un balance de 15,335 observaciones en seguimiento, lo que implica un aumento de 37.8% respecto de la línea base.**

El análisis permite apreciar un ritmo diferenciado de solventación según el tipo de acción. Existe un alto nivel de atención de las recomendaciones y promociones de responsabilidad administrativa, así como una elevada incorporación de este tipo de observaciones. Esta rotación implica que, a pesar de que se genera una gran cantidad de acciones, estas son solventadas en el corto plazo.

Otra es la situación con las solicitudes de aclaración que disminuyeron marginalmente (45) y aumentaron (311) en el periodo observado. De la misma forma ocurre con las

**Gráfica 8. Seguimiento de acciones de auditoría a junio de 2020 del universo de acciones en rezago en febrero de 2019**



Fuente: elaboración propia con base en la información pública disponible en el Sistema Público de Consulta de Auditorías (<http://www.asfdatos.gob.mx>).

denuncias de hecho, las cuales presentan un nulo avance en su conclusión, como se ha señalado previamente.

Por su importancia, **es relevante analizar** por separado lo relativo a **las acciones con implicaciones de responsabilidad patrimonial (presunción de daño al erario y resarcimientos).** En principio, podría destacarse un alto porcentaje de conclusión de este tipo acciones porque de las 5,562 iniciales, se concluyeron 2,953 (47%). Sin embargo, debe precisarse que sólo 258 (9.9%) confirmaron la irregularidad y por tanto evolucionaron para fincar la responsabilidad para resarcir el daño al erario que la ASF identificó en sus procesos de auditoría, faltando aún de comprobar la efectiva recuperación de activos.

Este resultado es consistente con los hallazgos de secciones anteriores que confirman una elevada proporción de pliegos de observaciones en los que se desestiman las supuestas irregularidades detectadas o que se encuentran en seguimiento.

**El balance a junio de 2020 es que la nueva Auditoría Especializada de Seguimiento está lejos de presentar los resultados esperados para resolver el problema de rezago y de mejorar los resultados de la ASF en la confirmación de irregularidades.**



## La apuesta del legislador: más atribuciones, pero recursos limitados

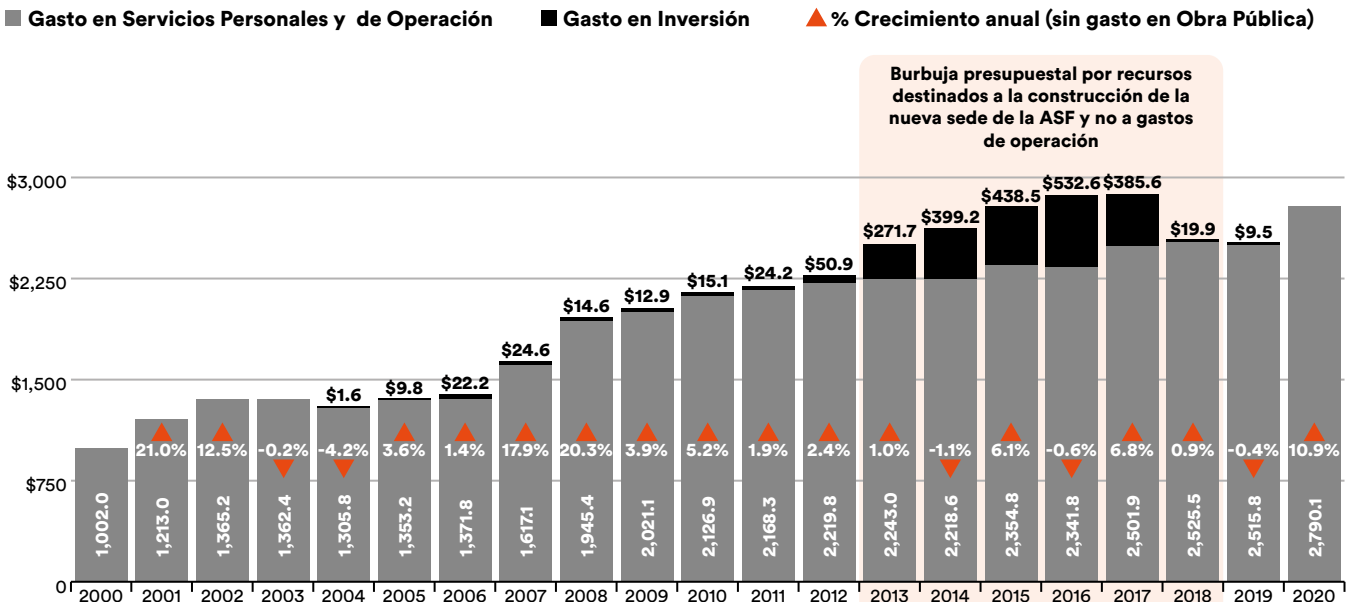
Un elemento objetivo para mostrar los pendientes en el fortalecimiento de la fiscalización superior en México es el presupuesto que aprueba la Cámara de Diputados a la ASF. Analizamos la evolución de dicho presupuesto entre el año 2000 y 2019. Separando el gasto en servicios personales y operación (personal de la ASF, profesionalización, equipamiento tecnológico y viáticos) del gasto en obra pública (construcción de la nueva sede de la ASF), detectamos lo siguiente.

**Entre el año 2000 y 2009, el presupuesto de la ASF se duplicó en términos reales, con una tasa de crecimiento promedio anual de 8.5%.** La consolidación presupuestal de la institución llevó a que se triplicara el número de auditorías (de 312 a 945) y a que prácticamente se duplicaran las observaciones anuales de auditoría (de 4,712 a 9,082 acciones). **Posteriormente, entre 2010 y 2016 (antes de la reforma), se frenó el crecimiento anual promedio del presupuesto al ubicarse**

**en 2.2%.** Esto, pese a que, además de la cantidad importante de acciones en seguimiento, continuó incrementándose el número de auditorías en 70% para llegar a un total de 1,643 en la CP 2015 (fiscalizada en 2016) y se mantuvo constante el número de nuevas acciones que anualmente generaba la ASF.

Para 2017, año en el que se revisó la CP 2016 —la primera bajo la nueva ley—, se autorizó un incremento de 6.8%. Aun cuando este incremento rompía una racha de seis ejercicios de incrementos marginales, los recursos adicionales fueron insuficientes para atender el problema del rezago en el seguimiento, la calidad de la fiscalización (escasa efectividad en la confirmación de irregularidades) y las necesidades que derivaban de un mandato ampliado, al duplicarse el universo de gasto fiscalizable con las participaciones federales y establecer disposiciones más rigurosas para la revisión de la deuda subnacional y de disciplina financiera local.

Gráfica 9. Evolución del presupuesto de la ASF, 2000-2020, millones de pesos constantes (base 2020)



Nota: los datos para 2000-2019 corresponden a montos ejercidos, reportados en la Cuenta Pública y para 2020, al presupuesto modificado al primer trimestre de 2020.  
Fuente: elaboración propia con base en la información disponible en <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx> y <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>

Para 2018 y 2019, la situación presupuestal empeoró con tasas anuales de 0.9% y de -0.4%. Para 2020, el monto modificado al primer trimestre del ejercicio ascendió, en comparación al gasto ejercido en 2019, en 10.5% y fue superior en 17.3% a los recursos aprobados originalmente por la Cámara de Diputados. La diferencia de 411.6 mdp adicionales respecto de lo aprobado fueron recursos etiquetados al rubro de servicios personales en un 87.6% (360.5 mdp) y servicios generales 12.4% (51.3 mdp), capítulos en los que la ASF durante 2019 registró sobre ejercicios de 3% y 13%, respectivamente.

**En suma, desde 2009 hasta 2019, ha prevalecido la subinversión en la fiscalización superior. Los legisladores, además de no considerar los informes de auditoría para desempeñar sus funciones, no han fortalecido a su órgano técnico de fiscalización con asignaciones presupuestales suficientes.** A cambio de recursos, la apuesta del legislador se centró en crear un entorno de coordinación con entidades de fiscalización estatales, organismos

perjudicados también por la subinversión de los presupuestos estatales, para la fiscalización de los recursos estatales y municipales.

Se anticipa que la pandemia de Covid-19 retrasará la aplicación de estos recursos. Sin embargo, en vista de la escasez que la crisis económica impondrá al sector público, será de la mayor relevancia que la ASF transparente la aplicación del presupuesto modificado para conocer si se destinará a personal auditor (contratación y profesionalización) o se utilizará para la contratación o regularización de personal ajeno a las funciones básicas de la institución, lo cual no tendrá impacto en las funciones fiscalizadoras. Por ello **es importante que los legisladores llamen a la ASF a participar e integrar sus recursos para el ejercicio 2021 bajo los parámetros de la Metodología del Anexo Transversal Anticorrupción. La ASF es la única institución del Sistema Nacional Anticorrupción que decidió no participar en este esfuerzo por conocer y focalizar los recursos anticorrupción.**



## Auditorías a proyectos y programas prioritarios de la administración federal

El PAA 2019 ajustado determinó que una de cada cuatro auditorías (339) se practicarán al gobierno federal. El 65% de estos ejercicios de fiscalización se llevarán a cabo bajo el enfoque de cumplimiento financiero, 25% serán de desempeño, 4% corresponden a estudios y evaluaciones, 3% a un enfoque mixto de cumplimiento y desempeño y 3% a auditorías forenses. El Gobierno federal es el grupo de entes fiscalizados en el que incide en mayor medida el enfoque de desempeño con un total del 86% para toda la CP 2019.

Antes de que la ASF argumentara que, debido a la situación por la Covid-19 no podría entregar ningún informe en la primera entrega correspondiente a la CP 2019, observamos que el PAA retomó los proyectos de infraestructura más relevantes para el presidente López Obrador, así como algunos programas de política social prioritarios. Hay que destacar que estos proyectos y programas, en su mayoría, se fiscalizarían con un enfoque al desempeño y de gestión financiera:

Sin embargo, hay señales de preocupación que deben sumarse a las dudas apuntadas previamente. Por ejemplo, **es llamativo que los funcionarios de la**

**ASF decidieran practicar una auditoría de desempeño en la cancelación del controvertido Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM).** El presidente, al tomar su decisión, declaró que había múltiples indicios de corrupción en el desarrollo de este proyecto (El Economista, 28/02/2019). Estos dichos, que no fueron acompañados de ninguna denuncia o evidencia (El Universal, 09/01/2019), se tradujeron, según el entonces secretario de Comunicaciones y Transportes Javier Jiménez Espriú, en al menos 75 mil 223 mdp correspondientes a obras realizadas, gastos no recuperables de los contratistas y el finiquito de las indemnizaciones correspondientes por la no terminación de los 692 contratos de la obra. **Pese a los montos involucrados y a las acusaciones presidenciales, la ASF decidió realizar una auditoría de desempeño y no una forense para verificar, en su caso, las redes de corrupción y responsables por daños patrimoniales al Estado mexicano.**

La determinación es relevante porque, como la propia ASF define en su [página de internet](#), las "auditorías de desempeño se orientan a constatar el cumplimiento de metas y objetivos de los programas gubernamentales, si fueron realizados con eficacia, eficiencia y economía,

Tabla 3. Auditorías relevantes en el PAA de la CP 2019 para el gobierno federal

Auditorías de Desempeño	Auditorías de Cumplimiento Financiero	Auditorías Forenses
Proyecto del Aeropuerto Felipe Ángeles	Proyecto del Aeropuerto Felipe Ángeles	Contratación de Personal Mediante el Esquema de "Servidores de la Nación"
Proyecto de la Refinería Dos Bocas	Proyecto de la Refinería Dos Bocas	Becas para el Bienestar Benito Juárez
Proyecto del Tren Maya	Proyecto del Tren Maya	Programa "Jóvenes Construyendo el Futuro"
Operación de Adquisiciones Públicas	Erogaciones de la Guardia Nacional	
Jóvenes Construyendo el Futuro, Modalidad Educativa	Fideicomisos públicos	
Universidades para el Bienestar	Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios	
Benito Juárez García	Recursos Federales Transferidos a través del Acuerdo de Coordinación Celebrado entre la Secretaría de Salud y la Entidad Federativa	
Vigilancia Epidemiológica	Compra de Medicamentos en Unidades Médicas	
Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	Compra de Medicamentos Oncológicos	
Microcréditos para el Bienestar	Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras	
Jóvenes Construyendo el Futuro	Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	
Censo del Bienestar y Padrón de Beneficiarios de los Programas de Desarrollo Social	Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	
Operación de Notimex, Agencia de Noticias del Estado Mexicano	Programa Sembrando Vida	
Suspensión y Cierre del Proyecto del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM, Texcoco)	Programa Crédito Ganadero a la Palabra	
	Programa de Microcréditos para el Bienestar	
	Plan de Emergencia para el Abasto de Combustibles por Autotancques	

así como el impacto y beneficios que tuvieron entre la ciudadanía”, mientras que las forenses “consisten en la revisión y el análisis pormenorizado y crítico de los procesos, hechos y evidencias derivados de la fiscalización, para la detección o investigación de un presunto ilícito” (ASF, 2014). ¿Qué llevó a la ASF a optar por una ruta de esta naturaleza y evitar indagatorias sobre los presuntos actos de corrupción que supuestamente caracterizaron al NAICM? Ni los legisladores ni la opinión pública cuentan con un documento oficial que fundamente, conforme a los lineamientos y normativa, la decisión de los auditores especiales y el titular de la ASF, de no realizar la fiscalización con un enfoque forense, dada la magnitud y trascendencia de los recursos involucrados.

**La decisión de la ASF para que en la revisión de la CP 2019 se aplique un enfoque de desempeño para fiscalizar la cancelación del NAICM llamaría a la cautela sobre sus resultados. Desde el año 2008, el 100% de las observaciones que se generan a partir una de una auditoría de desempeño son recomendaciones para promover medidas sobre la eficiencia, eficacia y economía en el cumplimiento de los objetivos de los programas. De esta forma, este tipo de auditoría impediría documentar la existencia de un acto irregular para cuantificar un daño patrimonial. Fiscalizar un proyecto controvertido aplicando un enfoque de desempeño, que no concluye con los resultados que los casos ameritan, es una práctica que se ha observado en otras cuentas públicas y en cuyos actos se han revelado hechos de corrupción cuyos procesos penales se encuentran en curso.**

Ejemplo de esta situación es el caso de Pemex Fertilizantes y la revisión del caso Agronitrogenados y Grupo Fertinal. La ASF practicó dos auditorías de cumplimiento financiero (DE-514 de 2015 y 468-DE de 2016). En esta última, el entonces titular de la ASF, Juan Manuel Portal, autorizó modificar el nombre de la auditoría de “Adquisición de Grupo Fertinal, S.A. de C.V. y Subsidiarias”, por el de “Gestión Financiera”, determinando 17 acciones (10 recomendaciones y 7 presuntas responsabilidades administrativas). Hoy en día estas acciones están solventadas, sin que se hayan identificado responsabilidades patrimoniales vinculadas a la adquisición de ambas empresas, pese a que, en dichas revisiones, la ASF contó con la evidencia de estudios financieros que daban cuenta de la sobrevaluación del capital de Grupo Fertinal, de su deuda, de la falta de inversión en los años previos a la compra, del deterioro de los activos fijos del orden de 524 mdd y de la autorización de dos créditos por 120 mdd en 2016 para evitar la insolvencia y falta de liquidez de la empresa recién adquirida.

No obstante la omisión de señalar irregularidades patrimoniales —aún y cuando se contó con la evidencia del sobreprecio bajo el cual se llevó a cabo la operación de adquisición—, para la CP 2017 se practicó la auditoría 492-DE con un enfoque de desempeño y no con uno forense (ASF, CP 2017). Por tanto, la ASF sólo emitió 17 recomendaciones al desempeño (16 de las cuales ya han sido atendidas). Aun cuando la autoridad fiscalizadora corroboró mediante esta auditoría una afectación al erario por 21.2 mil mdp (79.7%) del total de 26.6 mil mdp de las aportaciones patrimoniales a Pemex Fertilizantes, no se realizaron investigaciones para acreditar falta administrativa grave alguna ni se detectó algún posible delito para su denuncia respectiva ante la Fiscalía.

**En lo que hoy se conoce como el caso Lozoya, por un lado, la ASF determinó fiscalizar el proyecto Fertinal con el enfoque adecuado, pero sin concluir con los resultados consecuentes, dada la evidencia de múltiples y cuantiosas irregularidades de sobreprecios en la operación de adquisición. Por el otro, a pesar de tener conocimiento de estos hechos, como se evidencia en los informes de auditorías de dos CP distintas (DE-514 y 468-DE de 2016), se decidió auditar en 2017 con un enfoque inadecuado (desempeño, 492-DE de 2016). Esto implicó, en los hechos, que las acciones de la ASF derivaran en impunidad para la red de corrupción que operó al más alto nivel en el sexenio de Enrique Peña Nieto.**

Estos delitos aún están siendo investigados por la FGR sin que se haya informado a la opinión pública, hasta ahora, los avances correspondientes de la pesquisa. Cabe recordar que, en las denuncias presentadas por Pemex en 2019, dicha empresa productiva del Estado retomó los resultados de la ASF para fundamentar los hechos ilícitos que denunció (Ver al respecto: Proceso, 22/07/2019).

**Las autoridades de la ASF en la gestión anterior son responsables de las omisiones señaladas en la fiscalización del caso Fertinal. Sin embargo, el titular actual de la ASF tiene la posibilidad de evitar errores similares en la auditoría que está realizando sobre la cancelación del NAICM. Para ello requeriría modificar el PAA a efecto de aplicar un enfoque que le permita valorar las indemnizaciones y penalizaciones en las que se ha incurrido por la cancelación del proyecto, así como establecer si en los actos de autoridad que dieron origen a los contratos del NAICM efectivamente existieron hechos de corrupción como ha alegado reiteradamente el actual gobierno. En un ejercicio de prospectiva, es de la mayor trascendencia**

**que la ASF establezca una posición firme y técnica, acorde a su mandato, para someter a una fiscalización rigurosa la cancelación del NAICM, decisión de gobierno que es un parteaguas de la administración federal en curso.** En febrero de 2019 se había reportado que la decisión significaría el pago de 34 mil mdp (Reforma, 28/02/2019), pero seis meses después, el entonces secretario de Comunicaciones señaló que la decisión costó 71 mil mdp (Animal Político, 28/08/2019).

En el caso de la política social, las polémicas se han multiplicado desde antes de la toma de posesión del presidente López Obrador, debido al llamado Censo del Bienestar levantado por los “Siervos de la Nación”. El Gobierno federal se ha resistido sistemáticamente a detallar esta información, pese a los mandatos del INAI motivados por múltiples peticiones ciudadanas. En efecto, la calidad de la información publicada por las autoridades federales ha sido severamente cuestionada (Nexos, 20/05/2020).

La urgencia de revisar este ejercicio se magnifica a la luz de los desafíos por la Covid-19, pues estos programas y el censo han sido la respuesta del Gobierno federal para el otorgamiento de apoyos para enfrentar las crisis económicas derivadas de la pandemia (Nexos, 21/05/2020). Ante eso, ¿la ASF está llevando a cabo una auditoría cruzada entre la revisión al Censo del Bienestar, el Padrón de Beneficiarios de los Programas de Desarrollo Social y la dispersión y validación de la entrega de las transferencias y subsidios? Un ejercicio de esta naturaleza permitiría identificar entregas irregulares de apoyos bajo el paraguas de la política social. Nuevamente, hasta ahora, la ASF no ha dado detalles al respecto.

Con relación al proyecto del Aeropuerto Felipe Ángeles a cargo de la Sedena, CompraNet publica que esta dependencia asignó en 2019, mediante adjudicación directa, cerca del 42% del total de los montos comprometidos (12 mil mdp). Por ende, será relevante conocer si la ASF fiscalizará esta obra, a partir de los procedimientos de adjudicación, y si estos garantizaron las mejores condiciones para el Estado o se identifican sobrepuestos o irregularidades como se ha documentado en otras contrataciones realizadas por esta secretaría (El País, 05/07/2020).

**En otra área de potencial opacidad se encuentran los proyectos que involucran a Pemex, debido al régimen de excepcionalidad del que goza en materia de contrataciones y al entramado de empresas filiales e incluso de sociedades mercantiles con las que opera.** Las auditorías programadas, tanto para el Plan de Emergencia para el Abasto de Combustibles por Autotanques para apoyar la estrategia del combate al

huachicol, como sobre la construcción de la refinería de Dos Bocas, están enfocadas en ámbitos fundamentales del gasto público federal (Canal Once, 13/02/2019). Por ende, los resultados de la ASF en esta materia son de suma importancia desde una perspectiva de rendición de cuentas, eficacia del gasto público y prevención-de-tección-investigación de corrupción.

En el rubro de los autotanques, la compra de las pipas tuvo lugar a finales de enero de 2019. La adquisición la realizó una empresa filial no paraestatal de PEMEX (I.I.I. Servicios S.A. de C.V.), lo que implicó que el procedimiento de compra fuera un acuerdo entre particulares, ya que no se realizó con base en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, sino de acuerdo con el régimen especial de derecho mercantil (privado) que le otorga la Ley de Petróleos Mexicanos (Artículo 61).

A pesar de este régimen de excepción, debe resaltarse la naturaleza pública de los recursos y del problema, factores que la ASF debería considerar para fiscalizar el ejercicio de los recursos y verificar que la compra siguió los principios constitucionales de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, de forma que se garantizaran las mejores condiciones para el Estado (ASF, 2014).

Adicionalmente, debería fiscalizar si el calendario de entrega de los autotanques se cumplió en tiempo y forma para atender, de acuerdo a los tiempos que marcaba la emergencia, el problema público de logística y abasto de hidrocarburos o si estos fueron entregados, en algún grado, una vez que se restableció el abasto. La situación de emergencia fue lo que llevó a Pemex a justificar la adquisición a través de una filial no paraestatal. Por ello, tendría que verificar si la decisión de las autoridades de Pemex rindió los resultados esperados en términos de reducción en la pérdida de combustible y la desarticulación de la(s) red(es) de delincuencia organizada (Animal Político, 24/10/2019). Cabe recordar que estas fueron las razones argumentadas por el Gobierno federal para la suspensión temporal del flujo de hidrocarburos a través de la red de oleoductos. No ha habido autoridad externa que verifique que esos objetivos se hayan cumplido.

Mención especial merecen las auditorías al sector salud. El **IMSS y el ISSSTE**, al cierre del ejercicio 2019, terminaron comprometiendo, mediante adjudicación directa, 35.7 mil mdp (39.2% del monto total de compras) y 19.5 mil mdp (57.8%), respectivamente. En ambos institutos **las licitaciones públicas son cada vez menos utilizadas para las compras gubernamentales, siendo sustituidas por asignaciones directas o invitaciones restringidas. La multiplicación de escándalos en este sector**

por la insuficiencia de vacunas del cuadro esencial para menores, falta de medicamentos para el tratamiento de niños con cáncer, carencia de equipo de protección para médicos y enfermeras del sector salud federal y en los estados, y sus compras en circunstancias extraordinarias derivadas por la pandemia, **llevarían a suponer la necesidad de auditorías de cumplimiento financiero y forenses, que expliquen a la sociedad cómo se ha venido ejerciendo el presupuesto en un rubro fundamental en estos momentos de emergencia.**

**Los resultados de la fiscalización de años anteriores han demostrado que las entidades federativas han desviado recursos de los ocho fondos federales asignados para rubros de beneficio social (salud y educación). Sin embargo, no se contempla una fiscalización pormenorizada de su aplicación en situaciones de emergencia por la pandemia y la atención de infraestructura hospitalaria.**

Al recuento se suma la necesidad de revisar la distribución de 34.7 mil mdp a través de cuatro programas insignia de la Secretaría de Educación Pública y de la Secretaría del Trabajo: Becas Benito Juárez para estudiantes de Educación Media Superior (25 mil mdp); La Escuela es Nuestra (2.5 mil mdp), las Universidades para

el Bienestar Benito Juárez García (880 mdp) (Noticieros Televisa, 2020) y el Programa “Jóvenes Construyendo el Futuro” (6.2 mil mdp). Hay que recordar que, en el caso de La Escuela es Nuestra, el presidente argumentó que era un programa para distribuir directamente el dinero a las escuelas, en respuesta a los presuntos problemas de corrupción que existieron en el Instituto Nacional de Infraestructura Educativa (INIFED). Y aunque nuevamente sus subalternos nunca presentaron denuncia penal o recurso administrativo que ratificara los dichos presidenciales, la reforma educativa desapareció al INIFED, para luego reiteradamente negarse a publicar el listado de los planteles beneficiados por dicho programa, con los montos asignados y las obras realizadas. La autoridad educativa federal no ha contestado solicitudes de información al respecto, pese a que, en principio, tendría que ser pública, como todo recuento democrático del uso del erario.

Ante el escenario antes detallado, las auditorías forenses anunciadas por la ASF son de suma importancia y se esperaría que los auditores especiales recomendaran al auditor superior ajustes adicionales al PAA para hacer una revisión forense del nuevo aeropuerto, el Tren Maya, el programa La Escuela es Nuestra y la adquisición de medicinas y material médico.

## Intervención de la Cámara de Diputados

**La Cámara de Diputados cuenta con la atribución exclusiva de autorizar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), por ello cuenta también con la atribución exclusiva de fiscalizar el uso y aplicación de los recursos.** El ciclo presupuestario, comprendido de manera extendida, es un proceso con una duración superior a tres años, contemplando seis meses para su diseño, negociación y aprobación; un año para ejercerlo, un año para fiscalizarlo, y 10 meses del año posterior para dictaminar la conclusión de la revisión de la Cuenta Pública.

En este largo proceso, intervienen distintas instancias de la Cámara de Diputados. La etapa de diseño y negociación del PEF está a cargo de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (Comisión de Presupuesto); en la de aprobación, el Pleno de la Cámara de Diputados, mientras que en la etapa de fiscalización intervienen la Comisión de Vigilancia y la ASF. Finalmente, para dar por concluida la revisión de la Cuenta Pública concurren estas tres instancias. Una característica que añade complejidad a este proceso holgado es el traslape de subprocesos, incluso de diversas cuentas públicas. (Ver Diagrama 1).

De esta forma, en el último trimestre de 2020, están coincidiendo temporalmente procesos para la Cuenta Pública 2018, 2019 e incluso 2020. Para la CP 2018 se destaca su análisis y conclusión, a cargo de la Comisión de Vigilancia y de la Comisión de Presupuesto. Este proceso inició con la presentación de los informes de auditoría de la CP 2018 en junio de 2019 y debe concluir el 31 de octubre de 2020 con la aprobación del dictamen para dar por finiquitada la revisión de la CP 2018 (artículo 46 de la Ley de Fiscalización).

Asimismo, para la CP 2018 se encuentra en curso el seguimiento de las acciones de fiscalización. Este proceso inicia con la presentación de los informes individuales de auditoría y permanecerá abierto hasta la solventación de la última observación. Cabe recordar que, **a junio de 2020, sólo dos cuentas públicas (2001 y 2002), de un total de 19 contadas a partir de la CP 2000, tienen concluidas al 100% las observaciones de auditoría.**

Con relación a la CP 2019 se está llevando a cabo la fiscalización y práctica de auditorías con base en el PAA

2019, mismo que presenta retrasos ya documentados previamente por la situación de la pandemia, la elaboración y entrega de los informes de auditoría, el análisis de la CP 2019 (a partir de la entrega de los informes) y el seguimiento de las acciones derivadas de las observaciones a dicha cuenta pública.

Finalmente, para la CP 2020, a fiscalizar en 2021, se iniciará el proceso de planeación de su fiscalización, mismo que debe iniciar con las propuestas de los auditores especiales de la ASF al auditor superior para la integración del Programa Anual de Auditorías (PAA 2021), mismo que deberá ser publicado en el DOF.

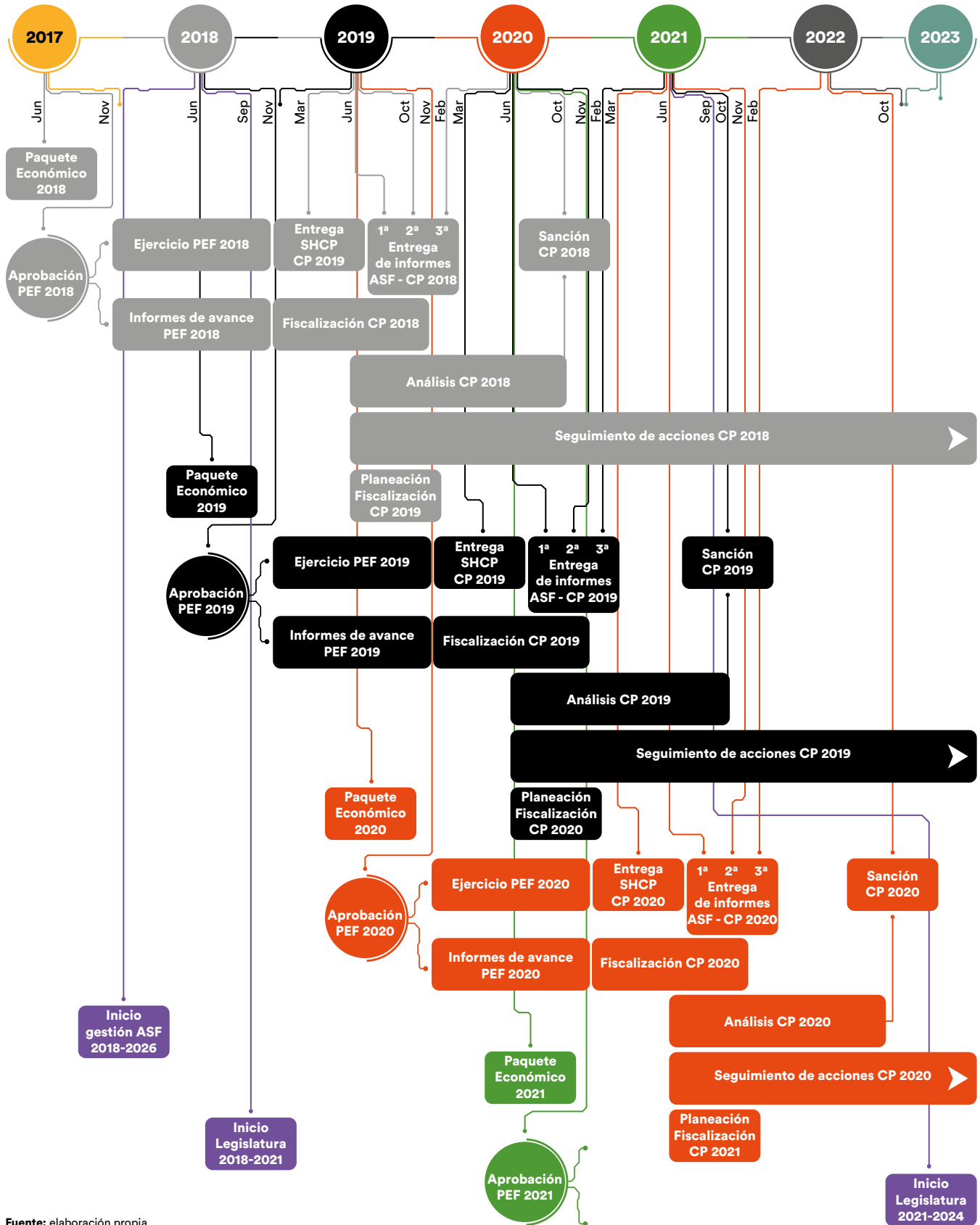
Como se ha apuntado, la nueva Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas establece la obligación a la ASF de publicar su PAA. La práctica observada por el auditor superior para su cumplimiento era aprobar y publicar dicho programa en diciembre, de forma que se pudiera notificar oportunamente a los entes que serían auditados los ejercicios de fiscalización a los que serían sometidos a partir del primer día hábil de enero del siguiente año. Sin embargo, la ASF publicó el PAA 2019 hasta el 17 febrero de 2020. ¿Cómo puede cumplirse con el mandato constitucional de iniciar la fiscalización en enero, cuando la ASF no tenía publicado su programa de fiscalización? Es preciso reconocer además un reto que tiene la propia ASF, ya que la integración del PAA se hace con información incompleta, recordemos que la SCHP<sup>1</sup> publica la CP a fiscalizar hasta el último día hábil de abril.

Asimismo, **la planeación de la fiscalización de la CP 2020 se empalma con la práctica, el cierre de auditorías e integración de los informes individuales.** Esta complicación será aún mayor este año, dado que la ASF no presentó su informe parcial de resultados correspondiente a junio 2020.

Finalmente, está en curso la negociación del PEF 2021. Este proceso inicia en junio de cada año con la presentación del Paquete Económico y concluye en noviembre con la aprobación del presupuesto. Esto es relevante para entender si la información que genera la ASF es retomada por los legisladores en su análisis presupuestal y cómo, ante la complejidad de los múltiples procesos paralelos que se realizan, se observan acciones que pudieran dar cuenta de cómo la Cámara de Diputados aprovecha a su

<sup>1</sup> Ver al respecto: a) [http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=59#:-:text=La%20recibe%20a%20m%C3%A1s%20tardar,de%20febrero%20del%20a%C3%B1o%20siguiente,as%C3%AD%20como%20b\)www.cuentapublica.hacienda.gob.mx](http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=59#:-:text=La%20recibe%20a%20m%C3%A1s%20tardar,de%20febrero%20del%20a%C3%B1o%20siguiente,as%C3%AD%20como%20b)www.cuentapublica.hacienda.gob.mx)

Diagrama 1. Procesos de fiscalización



Fuente: elaboración propia.



Diagrama 2. Mapeo de procesos y actores involucrados en la fiscalización

	<b>Comisión de Presupuesto</b>			
<b>Comisión de Presupuesto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dictamen de conclusión CP 2018</li> <li>• Aprobación PEF 2021</li> </ul>	<b>Comisión de Vigilancia</b>		
<b>Comisión de Vigilancia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis CP 2018</li> <li>• Dictamen de conclusión CP 2018</li> <li>• Análisis CP 2019</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis CP 2018</li> <li>• Dictamen de conclusión CP 2018</li> <li>• Análisis CP 2019</li> <li>• Seguimiento acciones 2000-2019</li> <li>• Vigilancia ASF</li> <li>• Planeación CP 2020</li> </ul>	<b>Unidad de Evaluación y Control</b>	
<b>Unidad de Evaluación y Control</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis CP 2018</li> <li>• Dictamen de conclusión CP 2018</li> <li>• Análisis CP 2019</li> <li>• Seguimiento acciones 2000-2019</li> <li>• Vigilancia ASF</li> <li>• Planeación CP 2020</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis CP 2018</li> <li>• Dictamen de conclusión CP 2018</li> <li>• Análisis CP 2019</li> <li>• Seguimiento acciones 2000-2019</li> <li>• Evaluación de la ASF</li> <li>• Planeación CP 2020</li> </ul>	<b>Auditoría Superior de la Federación</b>
<b>Auditoría Superior de la Federación</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis CP 2018</li> <li>• Análisis CP 2019</li> <li>• Seguimiento acciones 2000-2019</li> <li>• Vigilancia ASF</li> <li>• Planeación fiscalización CP 2020</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis CP 2018</li> <li>• Análisis CP 2019</li> <li>• Seguimiento acciones 2000-2019</li> <li>• Evaluación de la ASF</li> <li>• Planeación fiscalización CP 2020</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fiscalización CP 2019</li> <li>• Análisis CP 2018</li> <li>• Análisis CP 2019</li> <li>• Seguimiento acciones 2000-2019</li> <li>• Planeación fiscalización CP 2020</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

órgano técnico para enriquecer la toma de decisiones en la aprobación presupuestal. Con relación a las instancias involucradas, es preciso identificar los subprocesos en los que coinciden o se diferencian y la temporalidad de los rubros abordados. (Ver Diagrama 2).

**Del Diagrama 1 y 2, a efecto de sintetizar la complejidad de los procesos mapeados, debe destacarse que ninguna legislatura dictamina la conclusión de la revisión de un presupuesto aprobado por ella misma.** La legislatura LXIV (2018-2021), que inició funciones en septiembre de 2018, tuvo a su cargo la aprobación del PEF 2019. Sin embargo, este presupuesto se está fiscalizando en 2020 —con retrasos en sus resultados— y, por disposición legal, la Cámara de Diputados está obligada a dictaminarla hasta el 31 de octubre de 2021; es decir, cuando entre en funciones la legislatura siguiente (LXV) en septiembre de 2021.

**Este desfase es central porque las áreas técnicas de fiscalización y de revisión (ASF y UEC) trascienden el periodo del encargo de los legisladores que los coordinan a través de la Comisión de Presupuesto y Comisión de Vigilancia.** Este diseño complica aún más la rendición de cuentas, además de que depende de un proceso de aprendizaje por parte de los legisladores integrantes de dichas comisiones, sin

que haya evidencia de que los hallazgos obtenidos guíen con mayor precisión las discusiones presupuestales de cada año.

Si de por sí los tiempos son francamente desfasados con plazos amplios, sorprende que en octubre de 2019 se haya dictaminado la conclusión de la revisión de la CP 2015 de manera extemporánea. Un proceso que debió haber concluido antes del 30 de septiembre de 2017 conforme a la anterior ley de fiscalización, fue finalmente aprobado con dos años de retraso mediante el voto favorable de sólo 28 de los 52 integrantes de la Comisión de Presupuesto (tres legisladores votaron en contra, una se abstuvo y 20 más simplemente no firmaron el dictamen).

**La limitada participación de las comisiones ordinarias en el proceso de revisión de la Cuenta Pública merma el impacto y consecuencia de la fiscalización.** Esto, a su vez, acota sustantivamente la forma en que los informes de fiscalización debieran servir para orientar la toma de decisiones en los procesos de aprobación presupuestal. Como puede apreciarse del Diagrama 2, **la Comisión de Vigilancia debiera servir como elemento articulador del proceso de fiscalización, como una instancia para agilizar la gestión parlamentaria, con una revisión puntual del trabajo de la**

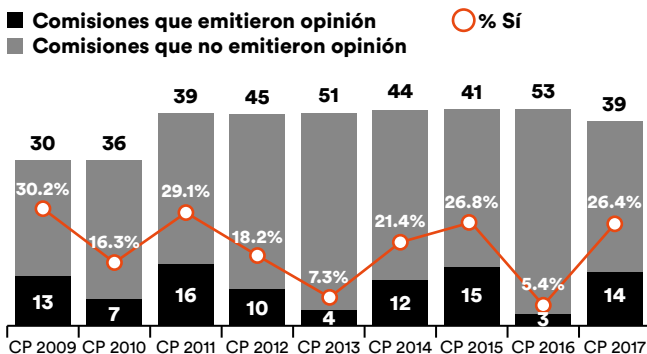
**ASF, tanto para fortalecer la rendición de cuentas, como para incentivar que sus compañeros en otras comisiones ordinarias puedan retomar sus hallazgos en el análisis de distintos programas, instancias de gobierno y políticas públicas relacionadas al ámbito de su trabajo legislativo.**

Para avanzar en la solución de este reto **es necesario que la Comisión de Vigilancia promueva el uso y aprovechamiento de los informes de auditoría.** Datos de la UEC publicados en 2018 señalan que **7 de cada 10 diputados afirmaron haber usado datos de la ASF para elaborar acciones de control parlamentario, pero sólo la mitad dijo utilizar los reportes de dicha institución en la preparación de iniciativas de ley.**

En las cuentas públicas que corren del año 2009 a 2017, lejos de aumentar el involucramiento de las comisiones ordinarias en el proceso de fiscalización, se observa que el porcentaje de comisiones que opinaron sobre el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública se ha mantenido, en el mejor de los casos, cercano al 30% y para algunas cuentas públicas este porcentaje alcanza mínimos preocupantes (5.4% para la CP 2016). Para 2017 este porcentaje fue de 26.4% (14 de 53 comisiones). Las cifras sobre el uso que los legisladores hacen de los insumos generados por la ASF no son alentadoras. Es un órgano, como se ha subrayado insistentemente, con autonomía técnica que depende y debe estar al servicio de los legisladores.

**Gráfica 10. Comisiones ordinarias que emiten opinión a los Informes de Resultados de la ASF**

**Comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados que emiten opinión sobre el Informe General e Informes individuales de la ASF**



Fuente: elaboración propia con información de la UEC, 2019.

¿Desempeño de la fiscalización o una cuestión de leyes?

En fecha reciente, **el titular de la ASF ha declarado que la fiscalización superior requiere de dos reformas.** La primera de ellas para impulsar **un cambio constitucional que habilite las auditorías en tiempo real**, y la segunda, en el contexto de la pandemia de COVID-19, una reforma a la Ley de Fiscalización **para incorporar las auditorías electrónicas como parte de los ejercicios de fiscalización.**

**Sobre las auditorías en tiempo real, es preciso externar cuestionamientos y preocupaciones. Cabe recordar que esta figura fue tema de discusión de la reforma constitucional en materia de anticorrupción de 2015. En dicha reforma, a partir de la misma inquietud que señala el auditor superior, se eliminaron los principios de posterioridad y anualidad.**

El cambio al artículo 79 constitucional implicó que durante un determinado ejercicio fiscal en curso puedan realizarse auditorías, mismas que deben ser autorizadas por el auditor superior, previa denuncia, y sujeto a que el gasto o el acto de autoridad se encuentre ejecutado. **De esta forma, a diferencia de lo que propone el auditor superior, las auditorías en tiempo real ya están consideradas en el marco legal.**

Es pertinente distinguir que las auditorías en tiempo real no pueden realizarse de manera oficiosa por la ASF y deben estar soportadas, previo a la autorización del auditor superior, en una denuncia. Sin embargo, **no es propiamente la falta de un canal de denuncias, debido a que éste existe y que las mismas pueden presentarse ante la Cámara de Diputados, la Comisión de Vigilancia o la propia ASF, sino a los incentivos para usar y explotar este mecanismo. Por ello, más que reformar el mecanismo de autorización de la auditoría en tiempo real, se requiere de un sistema de protección efectiva a denunciantes.** Sin este sistema, el mecanismo de autorización de auditorías en tiempo real permanecerá sin utilizarse por el evidente riesgo que corren los denunciantes.

**La SFP se encuentra realizando los primeros esfuerzos para estructurar el sistema de protección a denunciante. Para ello propone la creación de una nueva ley, por lo que cabría que la Comisión de Vigilancia junto con la Comisión de Transparencia y Anticorrupción participen y lideren los trabajos legislativos en esta materia, una vez que se presenta la iniciativa respectiva.**



Es conveniente recalcar que, en una auditoría en tiempo real, modificar el momento de intervención de la ASF —entidad de control externo—, previo a concretarse el ejercicio del recurso, implicaría invadir el ámbito de competencia de las dependencias encargadas del control interno.

Con base en estos argumentos, se estima que **la ASF cuenta con las atribuciones suficientes para intervenir mediante auditorías sin esperar a que inicie la revisión de la cuenta pública**. Ciertamente, como se ha apuntado, el momento en el que interviene **la fiscalización superior no es el problema, sino los retrasos y el limitado involucramiento y vigilancia de los legisladores a la ASF**. La evidencia en torno a los problemas identificados con las responsabilidades administrativas, los daños patrimoniales y las denuncias de delitos de corrupción detectados por la ASF apuntan **más que un problema de diseño institucional y la necesidad de una nueva reforma constitucional, a un problema de desempeño de la entidad de fiscalización**, en donde los resultados para desarticular redes de corrupción que se han beneficiado del erario son limitados.

**En lo que concierne a la propuesta para implementar auditorías electrónicas, que en voz del auditor Colmenares hubieran facilitado a la ASF la ejecución de auditorías para cumplir con la primera entrega de informes individuales de la CP 2019, es oportuno señalar que no es necesaria una reforma legal para gestionar electrónicamente las auditorías.**

Análogamente, es preciso retomar que la Secretaría de la Función Pública, ante el mismo reto que enfrentaron todas las instituciones públicas ante la pandemia de COVID-19, publicó el 17 de abril de 2020 en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo por el que se establecen los “Lineamientos para el intercambio de información oficial a través de correo electrónico institucional como medida complementaria de las acciones para el combate de la enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)”.

De los citados Lineamientos, debe recuperarse que “el correo electrónico institucional se utilizará preferentemente como medio de notificación de la información ofi-

cial entre los servidores públicos” (*lineamiento Segundo*) que “sustituirá a los oficios que tradicionalmente se han empleado como medio de intercambio de información formal” (*lineamiento Sexto*) y que “a la conclusión del periodo de contingencia, en caso de que los servidores públicos lo consideren necesario, enviarán oficio a los destinatarios confirmando el carácter oficial y formal, de la información remitida por medio electrónico, debiendo identificar los correos electrónicos que fueron enviados durante la emergencia sanitaria” (*lineamiento Séptimo*).

**Los Lineamientos referidos tuvieron por objeto establecer medidas que permitieran la continuidad de las actividades y operación de las dependencias. Por ello, es de llamar la atención que el auditor superior señale como necesaria una reforma legal cuando su contraparte en el Sistema Nacional de Fiscalización, la SFP, implementó mediante un acuerdo administrativo, el intercambio electrónico de información.**

Ciertamente, no cabe perder de vista, como se desprende del oficio OASF/0677/2020, enviado por el auditor superior al presidente de la Comisión de Vigilancia, que la ASF, al 26 de junio de 2020 —a cuatro de días de vencer el plazo para la entrega de los primeros informes de la CP 2019—, sólo logró ejecutar (notificar, iniciar y analizar información) 222 auditorías (17.4%) del universo de 1,280 (PAA original), mientras que sólo contaba con resultados para 164 ejercicios de fiscalización (12.8%). Destaca que el avance en los trabajos de fiscalización se presentó sólo en la Auditoría Especial de Gasto Federado y que las Auditorías Especiales de Cumplimiento Financiero y de Desempeño no tenían, de acuerdo al oficio del Auditor Superior, resultados preliminares para confronta.

Por ende, **es necesario tomar con cautela los llamados a reformar el marco normativo, porque en el fondo podría estarse perdiendo el foco a la necesidad de fortalecer el desempeño de la ASF, de forma tal que dé cuenta de sus resultados, a los cuales los legisladores hagan un seguimiento puntual.**

## El contrapeso necesario

**La ASF llega a la fiscalización del gobierno de López Obrador y de los gobiernos locales con pendientes en el cumplimiento de su mandato. Es preocupante observar que el último programa de auditorías se ajustó 29% a la baja, afectando la cobertura de la fiscalización,** y que no se realizó la primera entrega de los informes de auditoría correspondientes a la primera cuenta pública del actual gobierno, justificado en la crisis sanitaria. A estos problemas coyunturales se suman desafíos para fiscalizar el gasto federalizado y las participaciones federales, decisiones poco claras al determinar enfoques de auditorías que no corresponden a las políticas y proyectos implementados y la limitada capacidad para confirmar irregularidades patrimoniales y recuperar activos (1 de cada 10).

Al igual que se dan grandes acuerdos parlamentarios para la aprobación anual del PEF, es necesario que los diputados, en particular los de la oposición, promuevan a la brevedad, aprovechando las ventajas tecnológicas, una sesión de trabajo pública para analizar la situación de retraso que guardan hasta ahora los trabajos de la ASF, sumada a los rezagos que de por sí viene acumulando la institución.

En los próximos días se deberá realizar lo que correspondería a la segunda entrega de informes de revisión de la CP 2019, aunque ciertamente será la primera. De cara a la discusión presupuestal que se está realizando simultáneamente, sería deseable y necesario que los legisladores analicen a detalle la información que les presente la ASF para orientar sus decisiones de asigna-

ción presupuestal y demandar acciones mejor enfocadas para prevenir, investigar y sancionar con eficacia a posibles redes de corrupción que continúan operando en detrimento del erario.

**La ASF no pertenece a la mayoría parlamentaria, es un órgano al servicio de todos los diputados y de la sociedad, por lo que, honrando su función democrática para la rendición de cuentas, es imperativo que la Comisión de Vigilancia en San Lázaro llame a su titular a que dé cuenta de los resultados, pendientes y retos de la institución a su cargo.**

La cordialidad entre legisladores y servidores públicos de la ASF se confunde regularmente con el halago mutuo. La simpatía entre unos y otros trastoca la vigilancia a la que debe estar supeditada el órgano fiscalizador. Por ello, es imprescindible que, lo antes posible, los diputados eleven los parámetros de exigencia a la ASF. De esta manera se enviaría un mensaje claro sobre las consecuencias a las están sujetos los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno si las decisiones de política pública y su ejecución no se soportan en razones públicas. Para ello habría que esperar una revisión técnica más puntual y robusta por parte de la UEC para orientar las acciones de la Comisión de Vigilancia en la Cámara de Diputados dentro de su labor de seguimiento a la ASF. Sólo entonces, la fiscalización superior estará en posición de activarse como mecanismo de pesos y contrapesos, indispensable en tiempos de mayorías parlamentarias.

# Bibliografía

- ACUERDO por el que se establecen los Lineamientos para el intercambio de información oficial a través de correo electrónico institucional como medida complementaria de las acciones para el combate de la enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19). Recuperado de: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5591878&fecha=17/04/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591878&fecha=17/04/2020)
- Animal Político (2019). Gobierno pagó 71 mil mdp por cancelar contratos del Aeropuerto en Texcoco: Jiménez Espriú. Redacción Animal Político. Recuperado de: <https://www.animalpolitico.com/2019/08/cancelacion-contratos-naim-texcoco/>
- Animal Político (2019). Irma Eréndira ante su 'reunión de café' en San Lázaro. Lo que México Evalúa. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/lo-que-mexico-evalua/irma-erendira-ante-su-reunion-de-cafe-en-san-lazaro/>
- Auditoría Superior de la Federación (2014). *Guía para el ciudadano: ¿Qué es y qué hace la Auditoría Superior de la Federación?* Recuperado de [https://www.asf.gob.mx/uploads/58/\\_LCiudadano\\_web.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/58/_LCiudadano_web.pdf)
- Auditoría Superior de la Federación (2017) **Convenio General de Colaboración entre la ASF y la PGR**, 25 de abril de 2017 Recuperado de [https://www.asf.gob.mx/uploads/52\\_Convenios\\_con\\_otros\\_entes/Convenio\\_PGR\\_-\\_ASF\\_25-04-17.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/52_Convenios_con_otros_entes/Convenio_PGR_-_ASF_25-04-17.pdf)
- Auditoría Superior de la Federación (2019). *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017: Informe 492-DE*. Recuperado de [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documentos/Auditorias/2017\\_0492\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documentos/Auditorias/2017_0492_a.pdf)
- Canal Once (2019). *Espiral—La Función Pública*. Recuperado del canal de YouTube del programa, en [https://www.youtube.com/watch?v=pxnypgytcm8&list=PL-rFkZrRQk9nlqcmgFAv6GqaZr0FC\\_hG4O&index=48&t=0s](https://www.youtube.com/watch?v=pxnypgytcm8&list=PL-rFkZrRQk9nlqcmgFAv6GqaZr0FC_hG4O&index=48&t=0s)
- El Economista (2019). *AMLO afirma que sí hay pruebas de corrupción en el NAIM*. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/politica/AMLO-afirma-que-si-hay-pruebas-de-corrupcion-en-el-NAIM-20190228-0086.html>
- El Economista (2020). *Revaloración de las auditorías de desempeño*. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/opinion/Revaloracion-de-las-auditorias-de-desempeno-Parte-III-20200830-0016.html>
- El País (2020). El Ejército mexicano desvió a una empresa fantasma casi 15 millones de dólares que eran para comprar armamento militar. Recuperado de <https://elpais.com/mexico/2020-07-06/el-ejercito-mexicano-desvio-a-una-empresa-fantasma-casi-15-millones-de-dolares-que-eran-para-comprar-armamento-militar.html?ssm=whatsapp>
- El Universal (2019). "No hay pruebas de corrupción en NAIM". Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/amlo-no-dieron-pruebas-de-corrupcion-en-naim>
- Joaquín López Dóriga (2017) PGR se rezaga en temas de corrupción: Auditoría Superior de la Federación. Recuperado de <https://lopezdoriga.com/nacional/pgr-se-rezaga-en-temas-de-corrupcion-auditoria-superior-de-la-federacion/>

- Juan Manuel Portal (2017) "Convenio ASF-PGR: un paso adelante" en El Universal Recuperado de: <https://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/juan-manuel-portal-martinez/nacion/2017/04/27/convenio-pgr-asf-un-paso>
- Nexos (2020). El Censo del Bienestar, una torpe historia de aproximaciones sucesivas. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=48151>
- Nexos (2020). *Ni censo ni de bienestar*. Blog contra la corrupción y la impunidad. Recuperado de <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/?p=1643>
- Noticieros Televisa (2020). *¿Son buenas las 100 nuevas universidades de AMLO?* Es la hora de opinar. Recuperado del canal de YouTube del programa, en <https://www.youtube.com/watch?v=kH4vOtO5KpU>
- Proceso (2019). *AMLO niega denuncia por compra de Fertinal, pero Pemex la presentó desde marzo*. Proceso Portal de Noticias. Recuperado de <https://www.proceso.com.mx/593313/amlo-niega-denuncia-por-compra-de-fertinal-pero-pemex-la-presento-desde-marzo>
- Reforma (2019). *Liquida Gobierno Fibra del NAIM*. Recuperado de <https://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1620641&v=4>
- Suprema Corte de Justicia (2015) "Auditoría Superior de la Federación tiene interés jurídico para promover juicio de amparo indirecto contra el acuerdo que autoriza en definitiva el no ejercicio de la acción penal, cuando actúa como denunciante en una averiguación previa con motivo del ejercicio de sus facultades constitucionales de fiscalización" Tesis PC.I.P.J/13 P (10a) en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* Décima Época pag.2318 Recuperado de <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=2010163&Clase=DetalleTesisBL>



**México Evalúa**



Escuela de Gobierno y  
Transformación Pública  
Tecnológico de Monterrey

[mexicoevalua.org](https://mexicoevalua.org)



ANTICORRUPCIÓN