



***FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y  
CAMBIO ORGANIZACIONAL***

**162**

Volumen LVIII, No. 3  
(septiembre-diciembre 2023)





# RAP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

## 162

Volumen LVIII, No. 3  
(septiembre-diciembre 2023)

**Fiscalización Superior y  
Cambio Organizacional**

INAP

INSTITUTO NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

68  
AÑOS

mejorando a las  
instituciones públicas

1955-2023

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.  
Km. 14.5 Carretera México -Toluca No. 2151  
Col. Palo Alto, C.P. 05110. Alcaldía de Cuajimalpa  
Ciudad de México  
Teléfono (55) 5081 2657  
**<http://www.inap.mx>**  
**[contacto@inap.org.mx](mailto:contacto@inap.org.mx)**

ISSN: 0482-5209

Publicación periódica  
Registro número 102 1089  
Características 210241801

Certificado de licitud de título número 2654  
Certificado de licitud de contenido número 1697

Las opiniones expresadas en esta revista son estrictamente responsabilidad de los autores. La RAP, el INAP o las instituciones a las que están asociados no asumen responsabilidad por ellas.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los artículos, citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

## **Consejo Directivo 2023-2026**

Luis Miguel Martínez Anzures  
**Presidente**

Olga Sánchez Cordero  
**Vicepresidenta**

Carlos Eduardo Flota Estrada  
**Vicepresidente para los IAPs de  
los Estados 2023-2024**

### **CONSEJEROS**

Rina Aguilera Hintelholher  
Eber Omar Betanzos Torres  
Esther Nissán Schoenfeld  
David Villanueva Lomeli  
Susana Libián Díaz González  
Gerardo Felipe Laveaga Rendón  
Fernando Álvarez Simán  
Luis Humberto Fernández Fuentes

Selene Lucía Vázquez Alatorre  
**Secretaria del INAP**

Rafael Martínez Puón  
**Director de la Escuela Nacional de  
Profesionalización Gubernamental**

Ricardo Corral Luna  
**Director del Centro de Consultoría  
en Administración Pública**

Luis Armando Carranza Camarena  
**Director de Administración y  
Finanzas**

### **CONSEJO DE HONOR**

Luis García Cárdenas  
José Natividad González Parás  
Alejandro Carrillo Castro  
José R. Castelazo  
Carlos Reta Martínez

### **IN MEMORIAM**

Gabino Fraga Magaña  
Gustavo Martínez Cabañas  
Andrés Caso Lombardo  
Raúl Salinas Lozano  
Ignacio Pichardo Pagaza  
Adolfo Lugo Verduzco

## **FUNDADORES**

Francisco Apodaca y Osuna  
José Attolini Aguirre  
Enrique Caamaño Muñoz  
Antonio Carrillo Flores  
Mario Cordera Pastor  
Daniel Escalante Ortega  
Gabino Fraga Magaña  
Jorge Gaxiola Zendejas  
José Iturriaga Sauco  
Gilberto Loyo González  
Rafael Mancera Ortiz  
Antonio Martínez Báez  
Lorenzo Mayoral Pardo  
Alfredo Navarrete Romero  
Alfonso Noriega Cantú  
Raúl Ortiz Mena  
Manuel Palavicini Piñeiro  
Álvaro Rodríguez Reyes  
Jesús Rodríguez y Rodríguez  
Raúl Salinas Lozano  
Andrés Serra Rojas  
Catalina Sierra Casasús  
Ricardo Torres Gaitán  
Rafael Urrutia Millán  
Gustavo R. Velasco Adalid

**REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA N° 162**  
**Volumen LVIII, No. 3 (septiembre-diciembre 2023)**

**Fiscalización Superior y Cambio Organizacional**

**Director del número:** David R. Colmenares Páramo

**COORDINACIÓN EDITORIAL**

**Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental**

Rafael Martínez Puón  
Director

**Subdirección de Desarrollo y  
Difusión de la Cultura Administrativa**

Iván Lazcano Gutiérrez  
Aníbal Uribe Vildoso  
Irma Hernández Hipólito

**COMITÉ EDITORIAL**

Victor Alarcón Olguín	Universidad Autónoma Metropolitana -Unidad Iztapalapa
Adán Arenas Becerril	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM
Eber Omar Betanzos Torres	Auditoría Superior de la Federación
Mariana Chudnovsky	Centro de Investigación y Docencia Económicas
Alicia Islas Gurrola	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM
Yanella Martínez Espinoza	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM
Arturo Pontifes Martínez	Instituto Ortega y Gasset México
Arturo Sánchez Gutiérrez	Escuela de Gobierno y Transformación Pública del ITESM. Ciudad de México.





# REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

162

Volumen LVIII, No.3

Septiembre-diciembre 2023

**Fiscalización Superior y  
Cambio Organizacional**

## ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>11</b>
<i>Luis Miguel Martínez Anzures</i>	
<b>La Fiscalización Superior como vehículo de Transformación Organizacional</b>	<b>13</b>
<i>Víctor Manuel Andrade Martínez</i>	
<b>La Democratización de la Administración Pública: un enfoque desde la Rendición de Cuentas</b>	<b>33</b>
<i>Ricardo Uvalle Berrones</i>	
<b>Diseño institucional de los órganos de fiscalización superior y el cambio organizacional en la administración pública en México</b>	<b>65</b>
<i>Juan Carlos Gutiérrez Muñoz</i>	
<b>De la Responsabilidad a la Rendición de Cuentas: para una fiscalización superior efectiva en México</b>	<b>95</b>
<i>José Juan Sánchez González</i>	
<b>La fiscalización superior por medios electrónicos, una estrategia de cambio institucional de la ASF</b>	<b>117</b>
<i>Daniel Gerardo Montoya José Edgar Frías Vázquez</i>	
<b>El cambio organizacional de la fiscalización para la gobernanza de datos</b>	<b>141</b>
<i>Abraham Pérez Daza</i>	

<b>Política migratoria y fiscalización superior: la necesidad de un cambio organizacional</b> <i>Roberto José Domínguez Moro</i>	<b>165</b>
<b>Juicio de Responsabilidad Resarcitoria ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa</b> <i>Guillermo Valls Esponda</i>	<b>195</b>
<b>Indicaciones para los colaboradores</b>	<b>225</b>

## PRESENTACIÓN

Uno de los rasgos propios de un gobierno democrático es que el ejercicio del poder público se encuentre sujeto a controles de diversa naturaleza. En este sentido, aunque comúnmente se piensa en las elecciones como el más característico, no es el único. Por ejemplo, existen controles de tipo horizontal, que son los que se ejercen entre los tres poderes.

Los parlamentos o asambleas además de constituir el espacio de expresión de la voluntad soberana a través de las leyes que aprueban, otra de sus funciones consiste en el control del poder Ejecutivo cuyo efecto se manifiesta en mayor medida en la administración pública.

Con la finalidad de ejercer la facultad de fiscalización superior sobre el ejercicio de los recursos públicos, en nuestro país se creó la Auditoría Superior de la Federación como un instrumento a disposición de la Cámara de Diputados.

La fiscalización posee una cualidad múltiple, pues además de servir como mecanismo de control del poder, si se usa de manera adecuada, debe operar como una poderosa herramienta de combate a la corrupción. No está de más señalar que al ser una labor altamente técnica y especializada, exige un conocimiento de los programas y políticas públicas que revisa, por lo que se constituye también como un ejercicio de evaluación.

Por tal motivo, para el INAP ha decidido dedicar el presente número de la Revista de Administración Pública para explorar los alcances y límites de la labor de fiscalización superior y el cambio organizacional. Para ello hemos recurrido al trabajo de ocho especialistas destacados, quienes desde diversas perspectivas, ya sean de la

academia o el servicio público, abordan algunas de las aristas de esta materia. Esta labor ha sido impulsada por el director de este número, el Lic. David Colmenares Páramo, Auditor Superior de la Federación, a quien refrendo mi reconocimiento por su compromiso en la profesionalización del servicio público.

En esta ocasión se exploran temas que van desde la fiscalización como cambio organizacional, la democratización y la rendición de cuentas, el diseño de los órganos de fiscalización, la política migratoria asociada a la fiscalización, el juicio de responsabilidad administrativa; así como otros igualmente pertinentes de carácter técnico como la fiscalización por medios electrónicos y la gobernanza de datos. Con ellos se busca explorar una variedad lo suficientemente rica de algunas de las dinámicas de esta compleja y basta labor.

Estamos convencidos que el número de nuestra revista que el lector tiene en sus manos servirá de insumo para la consulta para los estudiantes de nuestros distintos programas académicos, de los investigadores y docentes, así como de los servidores públicos en la toma de decisiones y en el ejercicio de la labor de fiscalización. Pero también del público más amplio, interesado por conocer mejor cómo funciona la administración pública como parte de sus deberes ciudadanos. De esta forma, esperamos refrendar el compromiso del Instituto por la difusión de la cultura administrativa.

**Dr. Luis Miguel Martínez Anzures**  
Presidente del INAP

## **La fiscalización superior como vehículo de transformación organizacional**

**Víctor Manuel Andrade Martínez\***

*Resumen:* La tarea de fiscalización ha sido fundamental en toda la historia para el cumplimiento de los fines del Estado, pues es a partir de la vigilancia y supervisión del ejercicio de los recursos públicos que es posible lograr el cumplimiento sus funciones, en este sentido, la Fiscalización Superior impacta directamente el funcionamiento, estructura y organización de las instituciones que integran el Estado. El presente texto, identifica este cambio organizacional categorizando el impacto de la fiscalización en tres niveles fundamentales: la fiscalización como un vehículo para el cambio organizacional, fundamentalmente en tres niveles. La fiscalización como mecanismo de control de poder, como mecanismo de combate a la corrupción y la fiscalización como instrumento de evaluación de las políticas públicas.

*Palabras clave:* Fiscalización, control político, combate a la corrupción, políticas públicas.

### **Superior audit as a vehicle for organizational transformation**

---

\* Licenciado en Derecho y Diplomado en Derecho de Amparo por el ITAM, cuenta con la Certificación en Fiscalización Superior Profesional (ASF). Trayectoria laboral: Más de veintidós años en la Auditoría Superior de la Federación; desde el 1° de agosto de 2009 ocupa el cargo de Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos. Participó en las diversas reformas constitucionales y legales en materia de fiscalización y combate a la corrupción. Sinodal en diversos exámenes profesionales en el ITAM. En 2016 y en 2018 recibió la presea al Mérito Jurídico en Fiscalización otorgada por la Institución del Día del Abogado.

*Abstract:* The task of supervision has been fundamental throughout history for the fulfillment of the purposes of the State, since it is from the surveillance and supervision of the exercise of public resources that it is possible to achieve compliance with its functions, in this sense, the Supervision Superior directly impacts the functioning, structure and organization of the institutions that make up the State. This text identifies this organizational change by categorizing the impact of inspection into three fundamental levels: inspection as a vehicle for organizational change, fundamentally at three levels. Inspection as a mechanism for controlling power, as a mechanism to combat corruption and inspection as an instrument for evaluating public policies.

*Keywords:* Supervision, political control, fight against corruption, public policies.

*Fecha de recepción del artículo:* 22 marzo 2024

*Fecha de aceptación:* 10 abril 2024

## **I) Introducción**

La Auditoría Superior de la Federación (ASF), en la actualidad, es el ente encargado de la fiscalización de la Cuenta Pública, esto es, el responsable de la vigilancia de la correcta aplicación de los recursos públicos.

La revisión de la debida aplicación de los recursos necesariamente tiene un impacto en el ejercicio del poder público y por lo tanto en sus estructuras y funcionamiento, es decir, puede producir un cambio organizacional en todo el Estado mexicano.

La fiscalización superior implica un trabajo técnico especializado que incorpora –o debe incorporar– las mejores prácticas nacionales e internacionales, actuando siempre bajo los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad, principios que inciden también en las entidades denominadas fiscalizadas.

A lo largo de los años, la ASF ha sufrido diversas modificaciones a su marco jurídico para fortalecer su función. La evolución de la fiscalización ha pasado de una atención exclusiva en la precisión financiera hacia una evaluación mucho amplia del cumplimiento normativo y, finalmente, se trata también de una medición del desempeño y los resultados de las políticas públicas.

Cada etapa de cambio trajo nuevos retos, aportó nuevas perspectivas y herramientas para mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la eficiencia en la gestión gubernamental, las cuales contribuyen a consolidar las atribuciones del órgano técnico de fiscalización superior y lograr, en consecuencia, un cambio organizacional que incida en la eficiencia y eficacia de la administración pública.

## **II) Consideraciones históricas sobre la fiscalización superior en México**

La vigilancia de los recursos públicos y de las personas funcionarias que los utilizan ha sido un mecanismo invaluable para el control del poder, fortaleciendo la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. Esto es consecuencia de una lucha para consolidar sistemas sociales políticos y jurídicos abiertos y justos; por ello, la revisión a los antecedentes históricos de México respecto a la fiscalización superior resulta indispensable para comprender, en muy buena parte, el papel tan importante que juega dentro del sistema jurídico y político del país.

Con el propósito de tener un mejor abordaje de la evolución jurídica de la fiscalización de México, este apartado está subdividido en tres secciones, vistas a continuación.

### **II.1 México prehispánico**

En Lago de Texcoco se fundó México-Tenochtitlán en el año 1325 por los mexicas, quienes construyeron uno de los imperios más poderosos de Mesoamérica. Los también llamados *aztecas*, contaban con estructuras políticas, militares, religiosas y sociales muy bien implementadas; dentro de su sistema económico la obtención y destinación de recursos era amplia y compleja.



Siguiendo a Reyes Valencia (2021), uno de los cargos dentro de la administración mexicana era el de *Huicapixque* (gran mayordomo) quien recibía todos los tributos del imperio y a su vez llevaba la contabilidad de todos los ingresos y egresos. Asimismo, los hijos de *Huitzilopochtli* tenían un control muy preciso de los recursos que tenían y de los tributos que cobrarían, pues los *Calpullis* registraban el número de miembros de la provincia o territorio, la cantidad y calidad de tierras, así como su capacidad de trabajo y producción. Además de lo ya mencionado, la administración azteca tenía programado los rubros en lo que habrían de utilizarse los recursos, siendo seis las categorías del “gasto público”: i) Sostenimiento de los órganos estatales y los funcionarios públicos; ii) Construcción, reparación y mantenimiento de edificios y obras públicas; iii) Gastos de guerra; iv) Gastos sociales; v) Mantenimiento a los colonizadores de las regiones devastadas por la guerra, y vi) Gastos originados por el protocolo internacional (pp. 284-288). En esa tesitura, Bueno Bravo (2004) apunta que los *calpixques* eran funcionarios especializados realizaban recaudación tributaria de los territorios, vigilaban el buen funcionamiento económico de éstos, cuidaban que los tributos destinados al abastecimiento de la ciudad llegarán completos y se aseguraban que las obligaciones tributarias como la contribución de hombres para el ejército, construcción y mantenimiento de edificios públicos y servicios domésticos o de otra índole, fuesen efectuadas (p. 220).

A pesar de estos antecedentes, no se ha encontrado de manera certera institución o cargo que específicamente hiciera revisión y vigilancia del gasto del imperio, sin embargo, resulta interesante el conocimiento y control que los mexicanos tenían de sus recursos, la planeación para utilización de bienes y recursos y puestos dentro de su organización política que velaban por ingresos, egresos y cumplimiento de obligaciones tributarias y su buen aprovechamiento, similitudes compartidas con la fiscalización superior.

## II.2 México Colonial

Con la caída de Tenochtitlan en 1521, el reino español reclamó el territorio como suyo nombrándolo Nueva España, dando paso a la etapa colonial de la historia mexicana. Resulta oportuno hacer un paréntesis, ya que, como despunta Manjarrez Rivera (2003), uno de los antecedentes más antiguos es el Tribunal Mayor de Cuentas instaurado en 1453; este órgano administraría, al principio, la hacienda real, y posteriormente, la hacienda pública; para 1510 dicho Tribunal desaparecería, siendo suplido por el Consejo de Hacienda, el cual cumpliría con las tareas de fiscalización. Las leyes e instituciones españolas no demorarían en ser trasladadas y adaptadas en la tierra conquistada por Hernán Cortés, quien designaría cargos para cumplimentar la recaudación y cuidado de bienes, metales y piedras preciosas, registrando esa contabilidad en el *Libro Común del Largo Universal de la Hacienda Real*. Para 1524, la corona española impuso un Tribunal de Cuentas en la Nueva España con dos propósitos, el primero supervisar los ingresos de Cortés y el segundo, inspeccionar los recursos públicos para salvaguardar los intereses de la corona (pp.138 y 139).

Baeza Martín (2011) comenta que, en 1605, el entonces Rey de España, Felipe III, promulgó las ordenanzas con las que se crearía al Tribunal de Cuentas en América, teniendo sede en Lima, Santa Fe de Bogotá y México. De las principales funciones del ministro designado, era la cabal observancia y aplicación de normas establecidas para lograr recaudación de la Real Hacienda óptima e ideal, asimismo debía informar al rey mediante el Consejo de Indias de lo considerada adecuado acatar, además de lo ya previsto. También tenía facultades para tomar y fenecer las cuentas de cualquier funcionario manejara dinero del erario (pp.1-6).

Ahora bien, en marzo de 1812 se aprobó la *Constitución Política de la Monarquía Española*, mejor conocida como la *Constitución de Cádiz*, siendo uno de los antecedentes histórico-jurídicos más relevantes. En esta Ley Fundamental, la ciudadanía española era tanto para los nacidos en la península, en América, África y Asia (art. 10 y 18); en el Título III, de *La Pepa*<sup>1</sup> se encuentra regulada

<sup>1</sup> Se le conoce así por ser aprobada durante la Festividad de San José: (Congreso de los Diputados, 2024).

la conformación de las Cortes, y todo lo referente a las *diputaciones provinciales*; en los artículos 27, 28 y 91, se haya el fundamento para ocupar el cargo de diputado, válido y aplicable en todo el territorio español nombrado en el numeral 10, es decir, que América también<sup>1</sup>.

Concatenado con lo ulterior, la *Constitución de Cádiz*, preveía de un control sobre los caudales, productos e ingresos del erario público, del se puede destacar tres aspectos: i) la anualidad y programación, toda vez que el Secretario del Despacho de Hacienda debía presentar ante las Cortes, un presupuesto de gastos y el plan de contribuciones, para que éstas pudiesen fijar el gasto en todos los ramos del servicio público y una vez establecido, se aprobaría el repartimiento de riquezas en las provincias (arts. 338, 341, 342 y 344); ii) la ejecución del gasto, ya que la *Tesorería General de la Nación* y las Tesorerías de las provincias (que estaban en correspondencia en general) eran las encargadas de disponer de los recursos destinados al servicio del Estado, es decir su cuenta que comprendía el rendimiento anual de todas las contribuciones, rentas y su inversión (art. 345, 346 y 351), y iii) la vigilancia, pues las *Contadurías de valores y de distribución de la renta pública* revisarían la cuenta de la Tesorería y *Contaduría mayor de cuentas* examinaría las cuentas públicas y en el caso se esta última sería regulada por una ley especial (art. 348 y 350). Aunque esta constitución no duró mucho, todo lo visto resulta interesante ya que encontramos elementos de la fiscalización superior y rendición de cuentas muy parecidos a los de nuestro presente.

### **II.3 De la Independencia a la actualidad.**

El *Grito de Dolores* iniciaría el movimiento independentista de México, y durante este periodo, el primer documento político-jurídico de nuestra historia sería la *Constitución de Apatzingán* de 1814, en la cual se establecía la libertad y emancipación de la monarquía española. En lo tocante al tema de la fiscalización, la Ley Suprema de 1814, señalaba que una de las atribuciones del congreso era la administración, conservación y enajenación de los bienes

<sup>1</sup> La Nueva España contó con seis diputaciones; i) Ciudad de México; ii) San Luis Potosí; iii) Guadalajara; iv) Mérida; v) Monterrey, y vi) Durango (Piña Gutiérrez, 2011, p. 58)

estatales, la aprobación y examinación las cuentas de la hacienda públicas y tomar préstamos de los fondos de la nación cuando hubiese casos de necesidad (arts. 113 y 114). Es menester destacar, que esta Constitución no consagra instituciones, figuras, ni procesos específicos referentes a la vigilancia y manejo de la cuenta pública.

En 1821 terminaría la guerra de independencia, lo que significaba dar solución a todos los problemas que ella había dejado e iniciar un proyecto de nación. Así pues, en 1823 se convocaría a un congreso constituyente, siendo éste el que legislaría la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, promulgada el 4 de octubre de 1824. Al igual que la Constitución de 1814, la Ley Fundamental de 1824 no establece particularidades respecto de la revisión y ejecución de los ingresos y egresos del erario, empero, dispone que es facultad exclusiva del congreso determinar el gasto federal, establecer contribuciones y recaudarlas, establecer su inversión y tomar las cuentas del gobierno anualmente (art. 50, frac. VIII); no obstante, el Constituyente no dejaría cabos sueltos, pues el 16 noviembre del mismo año se publicaría la *Ley de Arreglo de la Administración de Hacienda Pública*, en la se preveía a la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano que dependía exclusivamente del congreso y que examinaría las cuentas presentadas por el Secretario del Despacho de Hacienda de manera anual (arts. 42 y 43, citado en Manjarrez Rivera, 2003, p. 143).

A pesar de lo anterior, no se lograba consolidar un proyecto de nación, las fuerzas y voluntades por unificar al país estaban divididas. El 29 de diciembre de 1836, se promulgaron las *Siete Leyes Constitucionales*, abrogando a la de 1824. El nuevo ordenamiento constitucional era de naturaleza centralista y conservadora, pues los Estados pasaron a ser Departamentos, dependientes de la Federación (Sexta Ley, art. 1). Por lo que hace a la supervisión y guarda de los recursos públicos, preveía como facultad exclusiva la Cámara de Diputados la creación de una comisión que inspeccionaría la labor y desempeño de la Contaduría Mayor y de las oficinas de Hacienda, disponiendo de una ley que regularía a dicha comisión (Tercera Ley, art. 52). Es oportuno precisar, que la Contaduría Mayor estaba a nivel legal conforme a las normas del constituyente de 1824 y es en esta Ley Suprema de 1836 donde se elevó a rango constitucional.

En este sentido, se observa que a lo largo de los años, la ASF ha sufrido diversas modificaciones a su marco jurídico para conquistar las citadas atribuciones. En la Constitución de 1824, primera Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (CFEUM), se estableció como facultad expresa del Congreso General revisar anualmente las cuentas al Gobierno Federal.

Con fundamento en la norma suprema, el 16 de noviembre de 1824, se expidió el decreto por el cual se suprimió el Tribunal Mayor de Cuentas y se creó la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico dependiente de la Cámara de Diputados, al que se le dio la atribución de realizar la glosa de la contabilidad de los ramos de Hacienda y Crédito Público.

De este modo, el ámbito de la fiscalización en nuestro país se caracteriza por su constante evolución en vías de crear un instrumento progresista, capaz de adaptarse y responder a las necesidades, exigencias sociales reales y a los sistemas gubernamentales actuales. Por lo anterior, resulta importante analizar la evolución jurídica de la fiscalización en México y su balance, para reflexionar sobre eficacia y cumplimiento de objetivos.

A finales del siglo XX, el dinamismo rotatorio del poder y la nueva estructura gubernamental, regida bajo las bases de la transparencia y la rendición de cuentas, dieron paso a un más consolidado equilibrio de los Poderes de la Unión, siendo en la actualidad un principio fundamental del Estado Mexicano, con la finalidad de crear una estrecha vigilancia sobre las acciones de gobierno y el uso de los recursos públicos; es decir, con el propósito de fortalecer la fiscalización, misma que se concretó con la creación de ASF.

Actualmente, en nuestro país la fiscalización superior representa una función prioritaria de la administración pública, la cual está estrechamente vinculada con la salvaguarda del Estado de Derecho y el cumplimiento eficaz y eficiente de sus fines.

### **III) La fiscalización superior como mecanismo de transformación de la administración pública**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), de conformidad con lo dispuesto por el artículo 74, fracción VI, confiere a la Cámara de Diputados la facultad de revisar la Cuenta Pública Federal.

Dicho artículo, establece que son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto federal y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas de Gobierno.

Esta revisión a la Cuenta Pública, la realiza la Cámara de Diputados a través de la ASF, de modo tal que, si del análisis realizado por este órgano técnico aparecen discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

Debe destacarse que la Cámara de Diputados tiene la atribución de evaluar el desempeño de la ASF y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus labores de fiscalización, por lo que aun la ASF tiene un mecanismo de control y evaluación de su labor sustantiva.

Adicionalmente, la fracción II del referido artículo 74, confiere a la Cámara de Diputados la facultad de coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la ASF, en los términos que disponga la Ley Federal de Rendición de Cuentas y Fiscalización.

De lo anterior, se advierte que la ASF es el órgano técnico de la Cámara de Diputados, cuya principal función es la fiscalización de la Cuenta Pública, según se establece en el artículo 79 Constitucional, dicho órgano cuenta con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, lo cual implica la posibilidad de decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

La revisión de la cuenta pública como atribución principal de la ASF, tiene el objetivo de evaluar los resultados de la gestión financiera, verificar el ajuste de la actuación a los criterios previstos en el presupuesto y comprobar el cumplimiento de los objetivos de los programas gubernamentales o las políticas públicas en sentido general.

De este modo, la ASF tiene la posibilidad de fiscalizar los ingresos y egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como de la fiscalización de los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, entre otros.

Otra de las atribuciones de la ASF es la de investigar actos u omisiones que puedan constituirse como irregularidades o conductas ilícitas, en el ingreso, egreso, manejo, custodia o aplicación de recursos públicos federales, también determinar los daños y perjuicios que afecten la Hacienda Pública o el patrimonio de los entes públicos federales, y con ello, ejercer las acciones correspondientes.

En síntesis, puede considerarse que La ASF tiene a su cargo fundamentalmente las siguientes funciones:

- a) Fiscalizar los ingresos de la Cuenta Pública.
- b) Realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales.
- c) Fiscalizar de manera directa las participaciones federales.
- d) Fiscalizar el destino y ejercicio de los recursos que hayan realizado los gobiernos locales en el caso de Estados y Municipios cuyos empréstitos cuenten con garantía de la Federación.
- e) Fiscalizar los recursos federales destinados, transferidos o ejercidos en el ámbito privado, los ejercidos por entidad, persona física o moral, pública o privada, o cualquier otra figura jurídica.
- f) Promover las acciones correspondientes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) y la Fiscalía Especializada en Materia de Combate



a la Corrupción (FEMCC). Con estas funciones la ASF, tiene la posibilidad de participar de forma sustantiva en la transformación organizacional del Estado Mexicano, como se verá más adelante en tres grandes categorías de acción, como mecanismo de control de poder o un contrapeso institucional, como un instrumento de combate a la corrupción y como evaluación de políticas públicas.

#### **IV) La fiscalización superior como mecanismo de control de poder**

Una de las características fundamentales de los Estados contemporáneos, es la división de funciones que existe en su interior y los mecanismos de control recíproco que requieren sus estructuras e instituciones, para lograr un equilibrio entre poderes.

La teoría tradicional de división de poderes propuesta por Montesquieu tenía como objetivo limitar el uso arbitrario del poder al contar con una distribución social del mismo, que lograra un gobierno moderado, de este modo, la existencia de un esquema de frenos y contrapesos evita el ejercicio ilimitado de sus atribuciones. (Montesquieu, 2007, p. 17).

Esta teoría, fue adoptada en el sistema norteamericano, el cual además incorporó principios como, la creación de nuevos departamentos o agencias para la distribución de funciones, la representación política del pueblo en las legislaturas y la introducción de mecanismos del control del poder legislativo, reconociendo también que existe una necesaria interrelación entre poderes.

“del examen más ligero de la Constitución nos obliga a percibir que los departamentos Legislativo, Ejecutivo y Judicial de ningún modo se hallan totalmente separados y diferenciados entre sí.”  
(Hamilton, 1943, p. 189).

Estos mecanismos de control político, como se sostiene en el Federalista, se generan al interior de la estructura de gobierno, que permite a sus órganos, relacionarse de forma adecuada con otros poderes y lograr el cumplimiento óptimo de sus obligaciones (Hamilton, 1943, p. 117).



Los instrumentos de control político, como señala Enrique Salazar Abaroa deben estar previstos en el texto Constitucional *“todo tipo de control de la función pública tiene su fuente original en la Constitución federal la cual organiza al Estado mexicano y establece un sistema de control con base en equilibrios y contrapesos entre los poderes y órganos del gobierno”* (Salazar Abaroa, 1989, p. 7)

En el caso específico mexicano, y en el tema que nos ocupa, el Poder Legislativo puede ejercer control sobre los otros poderes, sostiene Marcos Alejandro Celis, (2005) con las funciones siguientes:

- a) La determinación de las normas mediante las cuales los poderes habrán de ejercer y cumplir las atribuciones que la Constitución les otorga.
- b) El mecanismo de juicio político y declaración de procedencia de los servidores públicos.
- c) El nombramiento de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Procurador General de la República – ahora Fiscal General de la República– y de diplomáticos.
- d) El mecanismo de fiscalización de los recursos públicos, que sanciona, sin importar su adscripción orgánica ni su jerarquía, a los servidores públicos que hubieren incurrido en irregularidades.

Para el último objeto de este análisis, la Constitución otorga a la Cámara de Diputados la atribución de fiscalización del destino de los recursos públicos una vez que el gasto público ha sido ejercido, lo cual constituye un evidente mecanismo de control sobre los otros poderes, con el que se pretende lograr una rendición de cuentas efectivas y la mejora de las prácticas.

Asimismo, la función de la ASF, no se limita únicamente al control de los otros poderes, sino a cualquier entidad, persona física o moral privada que destinen o ejerzan recursos públicos federales, lo cual denota la importancia de la Auditoría como una instancia de control.

Jaime Cárdenas (2009, p. 106) sostiene que una de las fortalezas de los mecanismos de control externo del gasto gubernamental reside en que el órgano fiscalizador no dependa del órgano auditado, y por lo tanto puede lograrse objetividad, imparcialidad y neutralidad en la evaluación del ejercicio del gasto, logrando así el cumplimiento de las funciones preventivas y correctivas que mejoren no sólo el uso de los recursos, sino el cumplimiento sustantivo de sus funciones.

Con lo anteriormente expuesto se observa cómo la existencia de un órgano de control de poder, técnico y especializado que verifique el ejercicio y destino de los recursos públicos, y que además como lo es la ASF, impacta directamente en el ejercicio de la función pública

## **V) La fiscalización superior como mecanismo anticorrupción**

El fenómeno de la corrupción ha sido una preocupación constante de los gobiernos y las sociedades de prácticamente todos los Estados, pues implica que tanto la ciudadanía como las instituciones públicas tengan un acceso limitado a una mejor oferta de bienes y servicios públicos y tengan que absorber costos adicionales, tanto económicos como sociales generados por la corrupción (Transparencia Mexicana, 2000).

El Estado mexicano, históricamente ha intentado responder a este fenómeno, por ejemplo, a partir de 1982 se han creado instituciones tales como contralorías internas, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (1989) la propia ASF (1999), el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información (2000) y ha buscado fortalecer los sistemas de responsabilidad de los servidores públicos.

En este contexto, fue creado el Sistema Nacional Anticorrupción, que tiene como premisa la coordinación de autoridades de los tres poderes y de todos los niveles de gobierno, considera también la participación de la sociedad civil, teniendo como funciones fundamentales la prevención, el control, la fiscalización, la investigación y sanción de las prácticas de corrupción.

El Sistema Nacional Anticorrupción fue aprobado por la Cámara de Diputados el 25 de febrero de 2015, y toma como base el reconocimiento de que la corrupción no es un fenómeno individual, sino que es un mecanismo con capacidad de autorregulación, característica consustancial a este tipo de prácticas que impiden generar mejores estándares en el servicio e integridad públicos.

Este sistema no solamente se tradujo en la creación y reforma de numerosos cuerpos normativos, sino que implicó la transformación institucional modificando y adicionando atribuciones a los órganos existentes (como el TFJA, la SFP, la ASF, entre otros) y creando nuevos órganos que operan este sistema.

Con respecto al papel de la fiscalización en el combate a la corrupción, debe destacarse que si bien éste no es el objeto central de la fiscalización, la ASF, mediante el ejercicio de sus funciones, puede incidir en su prevención a partir de la identificación de las áreas de riesgo de la gestión pública y las irregularidades en el ejercicio de los recursos públicos.

Lo anterior, se traduce en modificaciones sustantivas a las estructuras institucionales, a su funcionamiento operativo, y también a una transformación positiva a la función pública, buscando garantizar la observancia de los principios constitucionales que rigen el servicio público.

La ASF en el ejercicio de sus atribuciones de revisión, investigación y sanción de actos u omisiones que puedan constituir conductas corruptas, se ha convertido en los últimos años, en un actor clave en el combate a la corrupción.

## **VI) La evaluación de las políticas públicas: las auditorías de desempeño.**

Tradicionalmente, se había concebido que la fiscalización revisa y verifica que la captación, recaudación, administración, manejo, custodia y ejecución de los recursos se desarrollen conforme a las normas aplicables, actualmente existen varios enfoques de auditoría cuyo propósito trasciende la vigilancia del cumplimiento financiero.

La posibilidad de fiscalización de las políticas públicas permite evaluar en términos generales el nivel de cumplimiento y desarrollo de los propios fines del Estado, y también constituye un mecanismo de transparencia y rendición de cuentas sumamente relevante para la sociedad civil.

En este sentido, un instrumento fundamental de la fiscalización en México y una herramienta de la ASF, son las auditorías de desempeño, que no tienen como propósito vigilar el ejercicio del gasto, sino que se trata de una revisión objetiva y confiable para conocer si las políticas públicas implementadas operan observando los principios de eficacia, eficiencia y economía y si existen áreas de mejora, según lo ha definido por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

La INTOSAI ha marcado que el objetivo de estas auditorías es analizar la solidez, consistencia, eficiencia y eficacia de las políticas públicas, programas de gobierno y en general cualquier actuación gubernamental, para identificar las razones de su éxito o fracaso, sus fortalezas y debilidades, así como sus áreas de mejora, para contribuir al logro de sus fines.

Claramente, este instrumento produce una transformación organizacional pues, a partir de sus recomendaciones, la entidad fiscalizada modifica su actuación en cumplimiento de los principios de gobernanza económica, eficiencia y eficacia, promoviendo también la rendición de cuentas y transparencia.

En conclusión, el resultado de estos enfoques de fiscalización aporta elementos relevantes a la administración pública que permiten optimizar la gestión del Estado para el cumplimiento de sus fines esenciales.

## **VII) Consideraciones Finales**

Entender la tarea de Fiscalización desde su origen es útil para identificar la forma en la que el Estado implementa mecanismos que mejoren su funcionamiento, tal como la función fundamental del vigilar el cumplimiento de sus fines a través del uso adecuado de los recursos públicos.

En este sentido, la fiscalización constituye un vehículo que a través de su ejercicio permite optimizar el funcionamiento de todas las entidades públicas e incluso lograr cambios institucionales y estructurales profundos.

Así, la fiscalización funciona como un contrapeso de los poderes tradicionales al constituir una vía de vigilancia y supervisión de sus funciones, logrando así poderes moderados en su operación y buscando siempre el cumplimiento de sus fines.

También este cambio organizacional es producido por el combate a la corrupción, el cual ha sido en los últimos años uno de los ejes rectores de la actuación pública y en el que la ASF, tiene una participación sustantiva, buscando erradicar la corrupción a partir de sus actividades preventivas y correctivas a través de su función sancionadora y de investigación.

Por último, la fiscalización, en el caso mexicano la ASF, es un mecanismo, para mejorar no sólo la administración estructuralmente considerada, sino también los resultados de sus actos, es decir, las políticas públicas, pues más allá de verificar únicamente el debido uso de los recursos públicos, la Auditoría puede evaluar también las políticas públicas, con lo que se aporten elementos a la administración pública para mejorar su desempeño, logrando así un cambio organizacional integral, en el Estado Mexicano.

## Referencias

- Ackerman, John y Astudillo, César (Coords.) (2009). *La Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.*
- Altamirano Dimas, G. y Sánchez Escobar, M. (Coords.) (2008). *Auditoría Superior de la Federación.* México: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República-Dirección General de Estudios Legislativos. <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1655/asf.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ascensión Baeza, Martín. (2011). Creación y reformas de un oficio inestable: el regente del Tribunal de Cuentas de México (1708-1781). *Temas Americanistas*, (27), 1-24. Recuperado el 3 de marzo de 2024, de [https://revistascientificas.us.es/index.php/Temas\\_Americanistas/article/view/14680](https://revistascientificas.us.es/index.php/Temas_Americanistas/article/view/14680).
- Bueno Bravo, Ma. Isabel. (2004). El sistema de control en el imperio aztecas. *Revista Española de Control Externo*, VI (17), 217-242. Recuperado el 3 de marzo de 2024, de <https://recex.tcu.es/export/sites/nuevo-recex/.galleries/pdf/Revista-17.PDF>.
- Hamilton, Alexander, *et al.*, (1943). *El federalista*, trad. Gustavo R. Velasco, México, FCE,
- Manjarrez Rivera, Jorge. (2003). *La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la administración pública de México: 1997-2001.* Veracruz: Instituto de Administración Pública del Estado de Veracruz. Recuperado el 3 de marzo de 2024, de <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1399-la-construccion-democratica-de-la-rendicion-de-cuentas-y-la-fiscalizacion-en-la-administracion-publica-de-mexico-1997-2001>
- Montesquieu, (2007). *El Espíritu de las Leyes*, 17a. ed., México, Porrúa.

Piña Gutiérrez, Jesús Antonio. (2011). *Antecedentes y evolución del Poder Legislativo de Tabasco, 1824-1914*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Recuperado el 05 de marzo de 2024. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2920-antecedentes-y-evolucion-del-poder-legislativo-en-tabasco-1824-1914>.

Reyes Valencia, Marco Antonio. (2021). *La formación social tributaria de los aztecas*. México: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Instituto de Investigaciones Históricas. Recuperado el 3 de marzo de 2024, de [https://www.cic.umich.mx/libros/La\\_formation\\_social\\_tributaria\\_de\\_los\\_Aztecas.pdf](https://www.cic.umich.mx/libros/La_formation_social_tributaria_de_los_Aztecas.pdf).

Salazar Abaroa, Enrique. (1989). *La Contaduría Mayor de Hacienda hacia un Tribunal Mayor de Hacienda*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.

## **Normas jurídicas**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución de Apatzingán. 22 de octubre de 1814. (México). [https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const-apat.pdf](https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf)

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. 4 de octubre de 1824 (México). [https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1824.pdf](https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf)

Constitución Política de la Monarquía Española. 19 de marzo de 1812 (España). [https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_cadiz.pdf](https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_cadiz.pdf)

Congreso de los Diputados. *Constituciones Españolas 1812-1978*. Recuperado el 05 de marzo de 2024. <https://www.congreso.es/es/cem/const1812#:~:text=La%20Constituci%C3%B3n%20de%20C%C3%A1diz%20aprobada,marcada%20por%20el%20sello%20napole%C3%B3nico>

Leyes Constitucionales. 29 de diciembre de 1836 (México). <https://museodelasconstituciones.unam.mx/wp-content/uploads/2023/03/836-Leyes-Constitucionales-de-la-Republica-Mexicana.pdf>

Ley Federal de Fiscalización y Rendición de Cuentas.





## **La democratización de la Administración Pública: un enfoque desde la Rendición de Cuentas**

**Ricardo Uvalle Berrones\***

*Resumen:* El objetivo del trabajo es analizar la importancia de la Administración pública desde la óptica de la rendición de cuentas, a fin de que la democratización contribuya para que la vida asociada sea fortalecida con mayor vigilancia con base en el principio de responsabilidad, dado que es fundamental que tanto la legalidad como la legitimidad sean atributos del poder ceñido a normas y procedimientos que racionalizan su ejercicio. La Administración pública es un poder que se inscribe en el ámbito del Estado de Derecho y los valores democráticos, motivo por la cual, la rendición de cuentas debe cumplirse tanto por los dirigentes como los servidores públicos responsables de su conducción, lo cual implica que la utilización de los recursos públicos debe justificarse y hacer efectivo el derecho de réplica por parte de los ciudadanos para evitar que las instituciones administrativas se sobrepongan a la vida republicana.

*Palabras clave:* Administración pública, burocracia, democracia, derecho y rendición de cuentas.

## **The democratization of Public Administration: an approach from Accountability**

---

\* Profesor de Tiempo Completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel III. Correo: ricardo\_uvalle@yahoo.com.mx

*Abstract:* The objective of the work is to analyze the importance of public administration from the perspective of accountability, so that democratization contributes so that associated life is strengthened with greater vigilance based on the principle of responsibility, since it is fundamental that both legality and legitimacy are attributes of power limited to norms and procedures that rationalize its exercise. Public Administration is a power that falls within the scope of the Rule of Law and democratic values, which is why accountability must be met by both the leaders and the public servants responsible for its conduct, which implies that the use of public resources must be justified and the right of reply must be made effective by citizens to prevent administrative institutions from overriding republican life.

*Keywords:* Public administration, bureaucracy, democracy, law and accountability.

*Fecha de recepción del artículo:* 5 marzo 2024

*Fecha de aceptación:* 20 marzo 2024

## **Introducción**

El núcleo fundamental de las democracias es el control del poder. La organización del poder democrático es la descentralización política, la cual es una respuesta necesaria a los esquemas que se fincan en la centralidad, la burocratización y la verticalidad. Un Estado que agolpa poderes y recursos provoca que la vida política, productiva y social no se desarrolle con balances y equilibrios que han de contribuir para que el poder esté distribuido con base en órdenes de gobierno, relaciones intergubernamentales y formas autónoma de gestión.

Un Estado con sistemas frágiles del control del poder da paso a situaciones relacionadas con la captura de camarillas que tienen interés en obtener beneficios diversos con las políticas del gobierno. Se forman en sus ámbitos de gestión núcleos que logran conseguir resultados sin validez legal, y no obstante la vigencia del control del poder, evitan se les aplique la fiscalización con detalle.

El control del poder es condición fundamental para que las democracias sean fuertes y creíbles, desde el momento en que los órganos que integran el Estado son objeto de la rendición de cuentas horizontal, lo cual implica que se ejerce sobre los mismos, tareas de auditoría, fiscalización y seguimiento. Estas tareas no se agotan en su propia eficacia, sino que son el soporte para que los dirigentes y los servidores públicos rindan cuentas de manera abierta, interactiva, dialogante y deliberativa ante los ciudadanos para que éstos formulen la dudas y preguntas sobre el desempeño estatal.

En este sentido, la Administración pública es la institución comprometida sin dilaciones, con el sentido axiológico, deontológico, ético y político de la responsabilidad, la cual se enlaza con la rendición de cuentas horizontal. Entendida en el doble perfil que la caracteriza (horizontalidad y responsabilidad), alude a los fines del Estado y a los compromisos que éste tiene con la sociedad civil. Por ese motivo, su responsabilidad es mayúscula y en esa medida, los objetivos de la rendición de cuentas horizontal deben cumplirse, respondiendo ante los órganos fiscalizadores y los ciudadanos para fundamentar con datos, evidencias y argumentos, explicaciones convincentes en materia gubernamental y burocrática que cumple, con base en las estrategias que se impulsan desde la vida estatal. La responsabilidad sobre lo que se hace en la Administración pública, debe convertirse en deliberación republicana y legitimidad democrática para evitar que sea valorada únicamente como parte de los aparatos de poder localizados en las cúpulas burocráticas del Estado.

El control del poder en la modalidad de la rendición de cuentas horizontal se aplica en todas áreas y oficinas de la Administración pública para evitar la pretensión faraónica de que los gobernantes y los servidores del Estado incurran en esa conducta, la cual genera más costos que beneficios de interés público. Si la Administración pública impulsada por valores y decisiones faraónicas es contraria al interés público, dilapidada recursos de la vida comunitaria, no responde a las necesidades sociales y tiende a evadir la rendición de cuentas horizontal.

La ventaja de la democracia como sistema de instituciones que diseñan y aplican procesos de control en la visión del Estado de Derecho, es que alerta sobre el incumplimiento

de la rendición de cuentas, lo cual se traduce en que el desempeño del poder no sea conocido en tiempo y oportunidad, provocando una situación de desventaja en la vida asociada.

Para que la rendición de cuentas sea un ejercicio republicano, necesita que la auditoría y la fiscalización sean el binomio que suministre los datos, las evidencias, las observaciones y las recomendaciones para que las oficinas administrativas sean motivo de indagatoria, análisis y recomendaciones por parte de los órganos fiscalizadores, y de ese modo cumplir con la importancia de la rendición de cuentas, entendida como práctica insoslayable que acerca a los ciudadanos con las autoridades estatales para avanzar en la línea de la justificación de lo que realizan, ingresando a los procesos de exposición y deliberación de las decisiones y acciones que se adoptan desde el poder público para materializar la acción estatal en la sociedad civil.

El objetivo del presente trabajo consiste en analizar y explicar la democratización de la Administración pública desde la óptica de la rendición de cuentas horizontal. El enfoque adoptado para fines de exposición es de carácter normativo, con la finalidad de comprender a la Administración pública con base en los valores, los objetivos y la razón de ser de la vida democrática, para que no sea considerada únicamente como la suma de instrumentos que se aplican en la vida social, sino destacar que éstos son producto de decisiones institucionales, sustentadas en la necesidad y justificación de las políticas públicas que se adoptan en el seno del Estado de Derecho, para que sean valoradas como piezas neurálgicas en el control del poder.

Para fines de exposición, el trabajo se organiza del siguiente modo: 1) Introducción; 2) Relevancia de las democracias moderna; 3) La rendición de cuentas; 4) La democratización de la Administración pública, y 5) Conclusión.

### **Relevancia de la democracia moderna**

Las democracias son sistemas abiertos, interactivos y corresponsables del poder. Su estructura y funcionamiento tienen como referente, valores, principios y reglas que garantizan que la vida asociada potencie su productividad y efectividad con base en la libertad, capacidad e inventiva

de las personas y grupos. Son un sistema de vida que estimula la vida privada y la pública, entendidas como esferas que se interconectan para potenciar su grado de colaboración y coordinación en favor del cumplimiento más efectivo de las metas colectivas. En este caso, la democracia, en una de sus facetas para destacar la naturaleza político-institucional que la caracteriza, refiere a que tiene los métodos a través de los cuales es factible gobernar los conflictos de manera pacífica al encuadrarlos en tipos de solución que dan como resultado la existencia ganadores y perdedores (Przeworski, 2004: 195), pero no de modo definitivo, ya que los ganadores de hoy, pueden ser los perdedores en el futuro, y éstos pueden asumirse como ganadores en el tiempos por venir.

En el plano de la vida estatal, las democracias adoptan la elección de las autoridades como método universal que concreta la voluntad de los ciudadanos respecto a quién debe gobernarlos. Las elecciones ratifican que los ciudadanos mediante su preferencia, elección y decisión dan paso para que los dirigentes del Estado gocen de legalidad y legitimidad, a fin de que la conducción de los asuntos públicos se apegue más a la credibilidad y la confianza, valores medulares para asegurar que la edificación de la vida colectiva se apoya en decisiones y acciones que derivan del funcionamiento eficiente de las instituciones. En este sentido, el poder estatal, sin desconocer su importancia en la vida colectiva, debe estar sujeto a limitaciones para evitar que sea un riesgo para la sociedad civil. Los límites del poder devienen del constitucionalismo y las normas jurídicas para que su ejercicio no sea contrario a la libertad y seguridad de las personas. Son límites indispensables para hacer factible los procesos del gobernar, entendidos como la forma y el modo en que el poder se materializa mediante órganos, funciones, jurisdicciones y controles, ejecutando las políticas públicas y los programas administrativos.

El gobierno de las democracias es el gobierno de los ciudadanos. Esto significa que es un gobierno responsable, sujeto a normas formales y comprometido con el espíritu, orientación, valores y planteamientos de las Constituciones políticas. El gobierno de las democracias (Dahl, 1999: 43) se inscribe en los espacios institucionales del Estado de Derecho, el cual es la construcción institucional más elaborada, fina y eficaz de cómo se controla el poder

que detenta en favor del interés colectivo. En este caso, la democracia, el gobierno y el Estado de Derecho son la tríada que genera las normas para que la certidumbre (Hayek, 1990: 103) sea la piedra de toque que asegure que los gobernantes no deben apartarse de las atribuciones que ejercen y que los ciudadanos no sólo conocen por anticipado el significado y alcance de las normas jurídicas debidamente publicadas, sino que tienen confianza en que las autoridades actúen con base en ellas y que garantizan el debido proceso para evitar distorsiones en la administración y el cumplimiento de la justicia. Todo ello da lugar a contextos en los cuales el control del Estado es la válvula de seguridad para evitar que se convierta en una máquina que distribuye sanciones y castigos con los recursos de su poder instrumental. El control del Estado es imperativo para que no se erija como una organización que propicie costos onerosos ni acciones ilegales que infringen daños a los ciudadanos y su patrimonio. Un atributo del Estado de Derecho consiste en que las reglas que elabora y ejecuta se conocen de antemano, con lo cual sus poderes (Hayek, 1990: 104) no se usan en contra de la libertad y el patrimonio de las personas.

El control del poder estatal, aplicado con instrumentos políticos (Valadés, 1998: 125) es fundamental para que no incurra en lo indebido ni en situaciones que son riesgo para su credibilidad y, por tanto, de su falta de aceptación sustentada en la toma de conciencia de que esa acción es necesaria en favor del interés público, a fin de proteger mejor el ámbito de la vida privada. Por ese motivo, el control estatal, es una forma para limitarlo y responsabilizarlo (Valadés, 1998: 147) y tiene como fundamento para lograr ese fin, la división, la colaboración, la coordinación y la vigilancia para que no sea valorado como institución que amenaza la vida individual y colectiva. El control del Estado es clave para situarlo como un sistema de decisiones, acciones y contención, así como de un conjunto de atribuciones y poderes que se aplican invocando por parte de la autoridad la vigencia del interés público. El control del Estado está sujeto a una variedad de medios que lo racionalizan para que su fuerza material no rebase los límites de la constitucionalidad y legalidad, dado que son el sustento que garantiza y favorece la relación de la vida civilizada con el concepto libertad de los ciudadanos, piedra de toque para que las democracias sean valoradas a

la plenitud con los valores de dignidad, respeto, autoestima e identidad, para asegurar la cohesión política, pública y social de la convivencia republicana (Aguilar, 2013: 27-28).

En consecuencia, el Estado de Derecho es el modo en que se organiza el poder en la vida moderna y es, a la vez, una ventaja importante para que la regulación de la vida colectiva sea entendida como la suma de incentivos y sanciones que se aplican para asegurar la tarea de gobernar con el fortalecimiento del poder público (Cossío, 2008: 103), para cumplir los fines que tiene encomendados. Ésta no es fruto de acciones casuísticas, sino de la existencia de instituciones que se encargan de fijar las reglas del juego que habrán de cumplirse en diversas modalidades sobre la base el principio de legalidad.

Gobernar no significa decidir y hacer lo que desea la autoridad, sino que implica elegir rutas de acción con apoyo en la legalidad, así como la suma de costos y beneficios que acreditan cómo el poder público actúa para que la vida colectiva logre mejores formas de desempeño social y productivo. Gobernar alude a la aplicación de capacidades de conducción, utilizando para ello los instrumentos de gobierno que corresponden al poder del Estado. Es importante, por tanto, que los instrumentos del Estado –entre otros las leyes, los códigos, los estatutos, los impuestos, la información, la planeación, la programación, los programas, las políticas, los proyectos, los presupuestos, los reglamentos, las tecnologías– son utilizados de manera normativa, lo cual significa que tiene las atribuciones para aplicarlos, sin provocar daño a terceros. En este caso, corresponde a la administración y la burocracia (Aguilera, 2022: 52) que tienen a su cargo las tareas de dirección y operación para concretar con eficacia la acción material del Estado en la sociedad civil.

La contundencia del Estado consiste en que los medios que utiliza tienen como base la lógica de la coerción y ésta tiene como fundamento que es el pivote sustancial del poder que se ejerce para asegurar la dominación en la vida comunitaria y por ese motivo, se concreta con valores constructivos –igualdad, equidad, bienestar, paz– y valores destructivos –guerra, muerte, represión– que deben enfocarse desde su carácter amoral y arreligioso. En este caso, el control del Estado es uno de los ángulos más importantes a destacar, porque alude a que tiene en su



ámbito de institucionalidad, los órganos que se encargan de esa tarea.

El Estado es, en consecuencia, una variedad de órganos, funciones, poderes y responsabilidades que están sujetos a controles que tienen por objetivo evitar que se desborde y convierta en un sistema de poder desproporcionado en el modo de invocar y aplicar la fuerza que detenta, dado que combina los elementos de coerción, utilización de los medios administrativos, burocráticos y normativos para ser obedecido, así como la capacidad para obligar al cumplimiento de las normas de interés públicas y concretar con eficacia la dominación política (Weber, 2009: 14) para refrendar el derecho que tienen a vivir como el centro de la vida asociada, con base en la categoría calculabilidad, es decir, de acuerdo con fines proyectados (Lozano, 2023: 90), para que el poder sea caracterizado por su racionalidad y eficacia.

Por tanto, si el Estado se asume como un poder sin controles, se da paso a condiciones de vida que habrán de propiciar su decadencia y, en consecuencia, su declive. El poder contundente que desobedece las normas jurídicas no expande su eficacia, sino que agota las capacidades y los recursos para imponerse sin el consentimiento de los ciudadanos, hasta situarse en la ley de los rendimientos decrecientes, la cual alude a la disminución de sus capacidades de dirección y ejecución y, por tanto, la efectividad de la economía y la dificultad para aminorar los conflictos de manera pacífica se habrá de perder vigor para desventaja de su conservación como organismo político. Esta situación origina que su compromiso con la legalidad y legitimidad corren el riesgo de erosionarse, e insistir en ese contrasentido da lugar a que su conservación y supervivencia no están aseguradas a plenitud. De ahí la importancia de la democracia como forma de gobierno, dado que tiene como punto medular el control del poder para evitar que se quebrante la confianza en las instituciones públicas y la relevancia de la vida estatal. El poder estatal no es omnipotente, sino que gobierna a otros poderes y fuerzas políticas aparte del suyo para asegurar su mando (Popper, 1991: 125) y conducir de manera pacífica la vida asociada.

Ningún régimen político racionaliza a detalle el control del poder como la democracia, con el fin de evitar daños a las libertades ciudadanas. Ningún sistema de poder reivindica

a los ciudadanos ante el Estado como la democracia, dado que conjuga tres elementos fundamentales: libertad, igualdad y rendición de cuentas, triada fundamental para lograr que el poder sea entendido en la lógica de atribuciones y limitaciones, no de abusos ni discreción exponencial. Un faceta importante en la vida democrática consiste en destacar que el control del poder se apoya en el sufragio universal y el gobierno representativo (Popper, 1991: 128), lo cual indica que ningún gobernante tiene campo despejado para ejercer el poder estatal, sino que está influenciado por una diversidad de fuerzas que debe saber conducir para recrear la eficacia, imperativo clave para situar la protección del poder mismo, en términos de su aceptación y el reconocimiento legítimo por parte de la sociedad civil.

El poder sujeto a controles es más eficaz que el poder que los evade, porque evita desgastes, quebrantos y desprestigio, además de favorecer ambientes institucionales más regulares para que la vida de las personas y las organizaciones sea más estable y productiva. El poder, sujeto a controles, no incurre en situaciones de vida que propician incertidumbre creciente, temor o riesgos que frenan las capacidades de la sociedad civil, los agentes del mercado y las organizaciones sociales.

El Estado de Derecho tiene como pilares de su funcionalidad diferenciada e interconectada, las libertades subjetivas privadas y públicas, la elección de las autoridades mediante el voto ciudadano, el relevo pacífico del poder, la vigilancia de los órganos del Estado como las contralorías, los tribunales y las agencias autónomas para frenar los abusos del poder, la protección en la movilidad de las personas, el respeto por sus preferencias y elecciones de vida, la transparencia, la rendición de cuentas y la evaluación pública.

El poder en el Estado de Derecho no pertenece (Reyes Heróles, 1981: 31) a los gobernantes, sino que tienen poder en áreas jurisdiccionales, círculos de decisión y espacios de acción, debido a que las democracias definen para que el ascenso, permanencia y el ejercicio del gobierno esté sujeto a normas que le obligan a ser transparente y responsable para no lesionar las condiciones de vida de los habitantes y ciudadanos. El desenvolvimiento del Estado de Derecho se efectúa con base en las reglas del juego que las democracias han definido para llevar a cabo el tratamiento

pacífico de los problemas colectivos y garantizar que las libertades civiles y políticas estén garantizadas con el ejercicio imparcial del poder. De este modo, gobernar la democracia implica que los poderes estatales asumen que hay controles para evitar se desdibuje el Estado y con ello lastimar la estructura básica de la sociedad, así como las funciones vitales que desarrolla para asegurar sus procesos de vida. Uno de esos procesos fundamentales es el control democrático del poder desde la óptica de la rendición de cuentas.

En suma, el Estado de Derecho se estructura sobre la base de: 1) La vigencia de normas constitucionales y positivas, entendidas como las reglas del juego que se invocan para gobernar; 2) La vigencia de los valores y reglas vinculados a la libertad, igualdad, la transparencia y la rendición de cuentas; 3) La adopción de la democracia como un sistema que procesa problemas de manera pacífica, a través de agendas, políticas, programas, decisiones y acciones, ampliando a la vez, las formas de representación política en favor de los ciudadanos; 4) La conexión orgánica y funcional entre la Administración pública y la burocracia, como pilares clave en el quehacer gubernamental; 5) La relación entre *politics*, entendida como la herramienta que convierte los conflictos en formas de acuerdo, negociación y compromisos; 6) La *policy*, valorada como forma de intervención de la autoridad en puntos vulnerables de la vida productiva y social para rehabilitarlos con decisiones, acciones y recursos públicos; 7) La dinámica de los procesos de poder efectuados entre los diversos órganos y órdenes de gobierno con base en el sistema de jurisdicción; 8) La funcionalidad de los procesos de políticas que dan cuenta de las etapas que racionalizan el tratamiento de los problemas y el diseño de las soluciones colectivas; 9) La producción de bienes y servicios públicos sobre la base de los derechos universales, y 10) La gestión que desarrolla para concretar la seguridad, el orden, la fiscalidad, la justicia, la gobernabilidad y la gobernanza en favor de un orden jurídico y político que garantice el desarrollo de las personas y las organizaciones colectivas con mejores condiciones de vida.

## **Rendición de cuentas**

Uno de los pilares para regular mejor la vida del Estado de Derecho es la rendición de cuentas (RC) para frenar la incertidumbre y limitar arbitrariedades (Schedler, 2005: 24) de los órganos gubernamentales. Es base para que el poder democrático se ciña a normas y sistemas que permitan proteger el principio de responsabilidad en lo que corresponde al ejercicio del poder. El Estado es un sistema de coacción que responde a su naturaleza como la organización política más importante de la vida comunitaria. Es un sistema de poderes sujeto al cumplimiento de las normas positivas. En ese sentido, su vigilancia y control son condiciones de vida que no se pueden soslayar, debido que habría riesgo de provocar desventajas en la vida de las personas y los ciudadanos.

La RC es indispensable para que el ejercicio del poder no sea objeto de irresponsabilidades que dañan la legalidad y las garantías ciudadanas (Maríñez, 2017: 119). Las democracias han instituido dos tipos de rendición de cuentas: vertical y horizontal.

La vertical que alude a que los ciudadanos ejercen (Schedler, 2005: 33) el control indirecto (Przeworski, 2008) sobre los actores del poder que se encargan de tomar las decisiones e impulsar los procesos de implementación de las políticas públicas, y que son respectivamente los políticos y los servidores públicos, los cuales deben responder a los ciudadanos por el modo en que ejercen la tarea de gobernar, pero no tienen éstos oportunidad, debido al diseño de las democracias, para ejercer sanciones directas sobre los agentes que incurren en fallas o errores de gestión pública.

El desempeño que logran en el ejercicio del cargo público es motivo de valoración por parte de los ciudadanos, quienes deciden en tiempos electorales ejercer el voto de castigo o el voto de recompensa con base en el desempeño que han tenido los agentes.

El voto de castigo implica desaprobación con la gestión del gobierno, e indica que entre la agenda institucional comprometida y los resultados conseguidos hay distancia que provoca desencanto a los ciudadanos. Esto provoca irritación, incluso desencanto en los ciudadanos, dando

lugar a que no se recompense su desempeño con la evaluación positiva. Sobreviene, en consecuencia, la alternancia en el poder o la pérdida de la mayoría parlamentaria, generando la posibilidad del advenimiento del gobierno dividido en el cual el partido en el poder carece de mayoría amplia para la aprobación de las leyes. El saldo desfavorable de la gestión gubernamental es una de las causas para que los grupos en el poder pierdan los apoyos y la legitimidad que los encumbró al mando de la vida estatal.

La rendición de cuentas horizontal (RCH), por su parte, alude a que el Estado crea un órgano responsable de controlar (Schedler, 2005: 33) a las agencias, órganos y poderes que lo integran para revisar su desempeño conforme a normas, requisitos de operación, el ejercicio de los recursos, el cumplimiento de los objetivos y metas, la calidad de la eficacia gubernamental, la medición de los resultados, es decir, el análisis y la evaluación de lo cumplido o lo incumplido, así como la elaboración de recomendaciones orientadas a mejorar el desempeño institucional.

En sentido estricto, la RCH significa de modo transversal que los órganos y poderes del Estado están sujetos a vigilancia y control para garantizar que la administración y gestión de los asuntos públicos sea regida por la honradez y eficacia, dado que está financiada con los recursos fiscales que provienen del pago de impuestos por parte de los contribuyentes. La RCH es de gran utilidad para revisar, contabilizar y evaluar el rendimiento de los programas administrativos, los cuales se han de entender como estrategias para gobernar, con base el principio de responsabilidad (Romero, 2019: 21), que incluye a la vez a las políticas públicas entendidas como intervención de los órganos del Estado (Merino, 2008: 245) para evitar situaciones de colapso o situaciones sociales críticas que deben remediarse con soluciones oportunas.

Conviene destacar sin embargo, que el cumplimiento de las políticas públicas y los programas administrativos se efectúa mediante procesos de delegación, en los cuales los gobernantes confían a los subalternos las tareas de planeación, programación, control, coordinación y evaluación y son éstos, la clave en el desempeño de la Administración pública, motivo por el cual, la eficiencia

inicial es decir, la normativa, no implica que se cumple de modo íntegro, porque en el ejercicio del gobierno surgen conflictos, tensión, baja coordinación o desapego a normas, objetivos o metas que retrasan el cumplimiento de la agenda de gobierno.

El gobernar no es una oportunidad para eludir controles en el ejercicio del poder. Las democracias han instituido la RCH como fórmula que permite auditar, examinar y fiscalizar el ejercicio del poder con base en reglas que indican sus obligaciones en cuanto al ejercicio del gobierno, el cual implica asignar y justificar el modo en que se utilizan los recursos públicos para producir los bienes y servicios que la vida comunitaria necesita para su desarrollo productivo y social, puntualizando que las tareas estatales se cumplen bajo el concepto de delegación (Przeworski, 2008: 152), destacando en este sentido, la relación principal-agente (Przeworski, 2008: 153) y que no siempre se efectúa por parte de los responsables de la Administración pública que son los agentes.

El gobernar no significa que se tiene una caja de recursos a disposición de los gobernantes y administradores del Estado, sino que exige prudencia y buen criterio para utilizarlos con responsabilidad, porque son recursos de la comunidad civil y política, situación que obliga a quien ejerce el poder, a no defraudar a los gobernados con la presentación final de las cuentas para que no sea motivo de suspicacia. Consecuentemente, el gobernar con efectividad (Aguilar, 2021: 13) es tarea central para la mejor conducción del gobierno desde el ángulo de la relación principal-agente. Implica dar movimiento a la sociedad y la economía con el diseño e implementación de las políticas públicas para generar junto con los mercados, consorcios, empresas, negocios y emprendedores, acciones que redunden en la formación de la riqueza material, así como la aplicación de políticas distributivas que favorezcan mejores condiciones de vida en la sociedad civil.

Por ese motivo, la RCH es una herramienta para que los recursos públicos que son escasos sean debidamente aprovechados para potenciar la efectividad de las políticas públicas, las cuales indican el compromiso de la autoridad para atender, procesar y solucionar los problemas colectivos. Sin una debida RCH, no es factible evaluar la eficacia de los gobiernos. Examinar la asignación y



aplicación de los recursos escasos, es imperativo para que los órganos de gobierno no incurran en excesos, abusos o faltantes que implican efectos dañinos a la vida productiva. Es fundamental que se lleve a cabo una fiscalización metódica, documentada y que genere las evidencias convincentes que permitan la convalidación, permitan valorar de que el desempeño gubernamental es honrado y responsable.

Uno de los males más dañinos a la administración de los recursos públicos es, sin duda, el uso patrimonial de los mismos con fines de ventaja particular, gremial o corporativa. Otro más son los subejercicios del gasto público, los cuales revelan errores de cálculo y programación, así como incapacidad para cumplir los objetivos y las metas comprometidas en los tiempos establecidos. Uno más refiere a los descuidos en la utilización de los instrumentos de gobierno que desembocan en ilegalidades, faltantes, vacíos y ausencia de claridad sobre cómo se aplican los recursos en los diversos programas de las políticas públicas. Por ese motivo, los políticos y los agentes están vinculados por un contrato en el cual se estipula lo que corresponde a cada uno y en ese sentido, los secretarios o ministros dependen de los agentes para el cumplimiento de las tareas públicas. Se genera de este modo, una situación en la cual los secretarios o ministros dependen (Aguilar, 2006: 222) del agente.

La importancia del contrato estriba en que los males administrativos que generan daño, perjuicio, costos y consecuencias negativas, no son errores pequeños o intrascendentes, sino que son producto de conductas intencionales e incluso irresponsables que se relacionan con motivaciones que no favorecen la vigencia del interés público y al invocarse por los compromisos que implica, se definen las sanciones que deben aplicarse. El daño a la hacienda pública es el saldo nocivo que se genera con una gestión errática, la cual tiene su origen en errores que provocan, además de daño a la vida pública, el desencanto en los ciudadanos cuando son del conocimiento público. Una razón importante para que la RCH sea objeto de mejores resultados, consiste en que su sustento se relaciona con la justificación que las autoridades políticas electas y administrativas deben hacer sobre los compromisos a cumplir.

En el sentido republicano más amplio, alude a que se tiene que hacer del conocimiento del público en favor del ciudadano no sólo la obra de gobierno, sino el sentido y justificación de la misma, los valores de política pública a cumplir, la revisión de la calidad regulatoria de los procesos, la determinación de las sanciones administrativas, civiles, penales y procesales, así como la evaluación del costo, los beneficios y las implicaciones de las políticas públicas aplicadas como estrategias para gobernar, la forma de justificar lo realizado, así como las acciones que se llevan a cabo con la finalidad de cumplir los objetivos y las metas colectivas. Para ello, la calidad de las auditorías que se llevan a cabo tiene que garantizarse en términos de seriedad, imparcialidad, eficacia, hallazgos y consecuencias, pues de otro modo no se justifica ni su utilidad ni legitimidad como instrumento orientado a vigilar y sancionar de ser el caso, las fallas y errores que se cometen en el ejercicio de los cargos públicos.

El control del poder tiene que asegurarse en los frentes administrativo, financiero, presupuestal, legal y de gestión para evitar que las anomalías se reproduzcan sin cesar. Una de las facetas del control del poder consiste en que las sanciones que derivan de mandatos judiciales se cumplan cuando se tienen las evidencias de daños mayores como el quebranto patrimonial y financiero del Estado que es, al mismo tiempo, un daño a la vida de los habitantes y ciudadanos de la sociedad civil, dado que provocan costos sociales que tarde o temprano tendrán que cubrirse con el pago de impuestos y otras cargas administrativas.

Por ese motivo, es necesario tener en claro la variedad de sanciones que pueden aplicarse a quienes están en el ejercicio del cargo público para que respondan por las consecuencias de sus actos. Desde esta perspectiva, la RCH debe entenderse como un ejercicio que debe cumplirse para eliminar errores, alertar de vacíos administrativos, contables, financieros, presupuestales, legales y de gestión que deben atenderse con eficacia, al tiempo en que se han de recomendar las acciones que permitan convertir las debilidades de la gestión gubernamental en oportunidades para mejorar sustancialmente procesos, prácticas y estilos de trabajo, con apego a la legalidad y pulcritud de las acciones administrativas, dado que son el talón de Aquiles que tienen las burocracias gubernamentales,



cuando las agencias estatales no son objeto de revisión profunda que convalide su eficiencia y confianza en las tareas encomendadas. Una administración desorganizada, rutinaria, imprecisa, distante de la legalidad y con medios de acción no innovadores, no es garantía para que las tareas gubernamentales se cumplan en tiempo y forma con eficacia y responsabilidad. Si la administración estatal responde a lo público, su funcionamiento conforme a reglas formales diáfanas, el principio de legalidad y la necesidad de que los recursos a su cargo sean debidamente justificados para generar confianza en el público contribuyente en el desempeño de las autoridades y los servidores públicos.

El gobierno transparente al que se aspira tiene el deber de que las cuentas públicas se conozcan de manera ordenada, diáfana, justificada y visible. Este es el imperativo de los gobiernos republicanos, dado que responden a lo público de sus deberes y al público ciudadano que es el destinatario de los bienes y servicios públicos que se convierten en políticas y programas de gobierno.

Consecuentemente, la filosofía de la RCH significa: 1) La regulación y el control (Islas, 2017: 73) y la eficacia del control del poder; 2) Que el ejercicio del poder tenga como imperativo la responsabilidad de los dirigentes y los servidores públicos de informar lo que realizan, argumentar las decisiones y acciones que materializan mediante la gestión del gobierno, considerando los costos y beneficios de las políticas públicas y los programas administrativos; 3) Evitar la corrupción, los quebrantos, la impunidad, la inproductividad y el declive del poder estatal; 4) Fortalecer el equilibrio dinámico de la división y cooperación de los poderes para que respondan al sentido de la vida republicana de manera diáfana y eficaz con resultados que se ciñen al interés colectivo; 5) Asegurar la necesaria efectividad de los pesos y contrapesos en el régimen político, con el fin de conocer a detalle los procesos de la toma de las decisiones, la elección de las políticas públicas, la orientación de la implementación, el cumplimiento de la legalidad, el ejercicio de los recursos públicos y el logro de los resultados debidamente avalados por las tareas de auditoría, el control, la fiscalización, el registro, la revisión y el fundamento de las observaciones o recomendaciones (artículo 79 constitucional), dado que la acción estatal es más efectiva, en la medida que la democracia se fortalece con el ejercicio constitucional del poder.

## **Administración pública democrática**

En la vida moderna una de las instituciones más relevantes del quehacer colectivo es la Administración pública. Formada durante los siglos XVII, XVIII y XIX, hasta consolidarse en el siglo XX, su perfil tiene dos esferas: una que corresponde a su pertinencia en el Estado de Derecho y otra que su adscripción es en el Poder Ejecutivo. Estas dos características la valoran como institución que tiene a su cargo el cumplimiento de los fines del Estado y el ámbito en el cual llevan a cabo las tareas que se relacionan con la vigencia del interés público. Su formación se gesta en el ambiente liberal y democrático que también origina la sociedad civil y en ese sentido, las tareas que cumple atienden a la preservación de la vida privada y la vida pública.

Desde su origen moderno, los valores que asume se relacionan con la importancia de las personas y las colectividades, dado que dan lugar a ámbitos que se interconectan para dar vida a las relaciones civiles, sociales y de intercambio. Estas condiciones son el epicentro para que las normas constitucionales y jurídicas se instituyan reconociendo el mundo de las libertades civiles y las políticas. Por eso, la Administración pública se ubica en el sistema de compromisos y limitaciones que postulan las normas positivas, las cuales también definen los deberes que tiene que asumir para beneficio de la vida colectiva. En este caso, la edificación de la Administración pública no es distante ni ajena de los valores democráticos y uno de esos se formaliza en la categoría control del poder. Esto significa que la división, coordinación y colaboración del poder público es fundamental para que sea valorada en el mundo de la estatalidad, es decir, del Estado como unidad política y administrativa.

No es casual que la forma de Estado que se adopta en la democracia es el Estado de Derecho, porque constituye la expresión más diferenciada de órganos, jurisdicciones, competencias y cometidos que dan vida al sistema de institucionalidad organizado con el objetivo de establecer límites al poder para evitar que las libertades civiles y políticas estén en riesgo. Por tanto, la naturaleza social y democrática de la Administración pública deviene de la sociedad civil que se organiza sobre la base de la libertad, la igualdad y la rendición de cuentas, valores

que se transforman en instituciones para garantizar que el poder estatal no incurra en comportamientos opuestos a la constitucionalidad y legalidad. Se forma de ese modo, el nexo entre la sociedad y la Administración pública, así como entre el ciudadano y las instituciones administrativas, dando lugar a relaciones jurídicas y sociales que se originan en el sistema de instituciones y se favorece de esa manera a las personas y las organizaciones sociales, dado que son el objeto central de la tarea de gobernar y administrar.

Si bien es cierto que uno de los atributos esenciales de la Administración pública es su carácter burocrático, no significa que sea una instancia alejada de los valores de la vida democrática, que postulan a la vez, que la esfera de los controles también aplica al cuerpo de funcionarios que opera la gestión gubernamental. En consecuencia, el control del poder en la visión del Estado de Derecho es extensivo a la Administración pública como actividad organizada del Estado en la sociedad y al personal directivo y operativo responsable de utilizar los medios de gestión para concretar la tarea de gobernar. El control del poder se justifica, dado que las burocracias gubernamentales primero responden a los fines primordiales del Estado y aunque la Administración pública se rige por los valores de la democracia, su operación descansa en los cuerpos administrativos y éstos no debido a la vigencia de la jerarquía, y lo importante de los asuntos a su cargo, no se rigen *per se* por la transparencia y la rendición de cuentas, sino que responden al valor del secreto, lo hermético y lo confidencial como práctica que se desarrolla en las oficinas administrativas. Responden en ese sentido a la razón de Estado, que sólo pertenece al Estado, no al gobernante (Reyes Heróles, 1983: 49) y con reglas públicas ingresan a los circuitos de la democracia para que el poder sea público y publicite lo que corresponde a lo que gobierna y administra.

En este sentido, las burocracias (Przeworski, 2008: 153) son reguladas por la transparencia y la rendición de cuentas con base en el control y la regulación (Przeworski, 2008: 157) del poder, dado que tienen a su cargo la utilización de los instrumentos de gobierno (May, 2018: 155) que son fundamentales para elaborar el diseño y los procesos relacionados con la implementación de las políticas públicas y definir en buena medida los resultados

que se logran con los recursos de la vía estatal. Ello implica que deben ser atravesadas para conocer desde la sociedad civil lo que realizan en nombre del interés público, que se apoya en los instrumentos de gobierno para construir con base en la constitucionalidad y la legalidad, el modo de cumplir con las estrategias de gobierno. Lo público, que es su compromiso fundamental para responder a la sociedad y los ciudadanos, no lo asume en términos del control del poder. Es la petición de los ciudadanos lo que exige que la rendición de cuentas llegue a las esferas de las burocracias para que respondan por lo que deben cumplir como agentes determinantes (Peeters, 2020: 66) y responsables del quehacer estatal y administrativo. Deben, en este caso, responder por sus acciones, dado que preparan, sustentan y aconsejan las decisiones políticas que toman los titulares de los órganos del Estado, quienes deciden las políticas y los programas públicos que se implementan en la vida colectiva. Desde el momento en que administran recursos, deciden su distribución, calculan costos y delinean beneficios sociales, las burocracias quedan comprometidas con la lógica de la RCH, para que junto con los responsables de los órganos del Estado sean sujetos del control del poder. El camino de la RCH ha sido largo para lograr que los agentes del Estado tengan conciencia de que la vigilancia y el control son insoslayables en el cumplimiento de los deberes públicos para asegurar el ejercicio responsable de las atribuciones que tienen a su cargo, justificando ante terceros, el costo, los beneficios y las consecuencias de las políticas públicas.

Ningún ámbito del quehacer estatal puede ni debe sustraerse a la RCH. La toma de las decisiones, la utilización de recursos públicos, el ejercicio de los cargos administrativos, la focalización de los beneficiarios con las obras y los servicios públicos, así como la aplicación de las normas jurídicas, deben ser objeto de la rendición de cuentas para evitar la formación de conductas dañinas, fincadas en el cálculo perverso de ganar, a costa de los demás, beneficios patrimoniales con el uso de los recursos comunitarios.

Si el control del poder sucumbe ante la influencia de las burocracias y los titulares de los órganos estatales, se debilita la democracia, prevalece la discrecionalidad sobre la razón jurídica, la eficacia política de que el poder

vigila y controla al poder, quedaría truncada y la sociedad carecería de información y justificación sobre cómo se elaboran las cuentas que conciernen a las políticas públicas y los servicios administrativos. Por consiguiente, la Administración pública, sin dañar su estructura burocrática, debe cumplir con la RCH para que no sea valorada como caja negra, caja de herramientas o como un cuerpo encerrado que tapona los poros (Marx, 1973: 115) de la sociedad, por no tener conexión con la rendición de cuentas. Su carácter social y público no es antitético con los controles democráticos que debe cumplir, y que deben aplicarse en su interior para evitar que se convierta en una actividad fría, distante y no responsable ante la sociedad, los ciudadanos y los órganos fiscalizadores.

Consecuentemente, democratizar la Administración pública significa que la eficiencia y la democracia no son antagónicos, ni tampoco polos dicotómicos. Si la democracia necesita de la eficiencia para fortalecer la vida institucional, la Administración pública requiere de la democracia para que sea entendida como el hogar común de los ciudadanos y de ese modo, la convivencia en la vida republicana será más armoniosa para ventaja de la gobernabilidad. Democratizar la Administración pública significa que en el Estado de Derecho se fortalece y que tanto la razón jurídica como la razón política no son inoperantes ante los controles del poder. La democratización de la Administración pública significa que los valores de la democracia como legalidad, igualdad, transparencia y rendición de cuentas están institucionalizados en sus órganos, ámbitos, funciones, actividades, responsabilidades y el modo gestión para asumirse como el gobierno de lo común, lo compartido, lo público y lo social, teniendo como referente de centralidad a los ciudadanos, con lo cual se erige en la institución que rige sus decisiones y acciones en favor de lo público de la sociedad, sin dejar de pertenecer a lo público del Estado. En la visión de la nueva acción pública, la Administración pública no se ciñe a su mundo interior, sino que se conecta e interactúa con fines democráticos con redes organizacionales (Pardo y Dussauge, 2018: 38) que suman tanto a los actores gubernamentales como a los no gubernamentales para generar sinergias de colaboración y coordinación que favorecen la mejor atención y calidad de vida en el espacio público, ámbito que en el cual las instituciones administrativas tienen su razón de ser para

aplicar políticas deliberantes y colaborativas de modo exponencial.

La democratización de la Administración pública significa que la ciudadanía tiene medios (Cunill, 2004: 58) de influencia para que ésta sea más responsable, eficiente y esté mejor vigilada. Desde un enfoque transversal, la democratización de la Administración pública significa que interactúa la inteligencia colectiva, la ciudadanía activa, los grupos comunitarios (Bourgon, 2010: 30) y la participación creciente de las organizaciones de la sociedad para enriquecer los procesos de toma de las decisiones, así como la adopción de las políticas públicas. Otro aspecto importante en este caso es el referente a la calidad democrática (Villoria, 2016) que alude a la importancia del diseño institucional, el servicio público, las dimensiones procedimentales y la participación de la sociedad en la gestión pública, elementos que son determinantes para que la Administración pública no sea valorada de manera introspectiva, sino abierta e interactiva con las organizaciones de la sociedad civil. Uno más refiere a que la Administración pública debe multiplicar su esencia pública valorando la importancia de la agenda de políticas públicas que la cruzan de manera horizontal, involucrar a los ciudadanos en sus sistemas de operación y que sus procedimientos y operaciones respondan más de cerca a la savia de la democracia (Uvalle, 2012: 114).

De este modo, la Administración pública en la democracia está sujeta tanto a la constitucionalidad, como la legalidad y el control del poder, lo cual abona en favor de su indispensable carácter democrático. La democratización de la Administración pública se enlaza con la gobernanza (Aguilar, 2006: 60) entendida como un patrón de gobernar en el cual la sociedad civil tiene la oportunidad de participar de manera directa en la gestión de los asuntos públicos. Esto significa que la RCH implica que los pesos y contrapesos deben ser efectivos en términos de funcionalidad, pero sobre todo que el control del poder tiene, en la RCH, un apoyo fundamental para que los responsables de la administración de la sociedad, expliquen, justifiquen y aporten las evidencias (Manjarrez, 2003: 120) convincentes para que la acción administrativa sea objeto no sólo de apertura y publicidad, sino de la evaluación que tanto los representantes de los ciudadanos como los mismos ciudadanos deben llevar a cabo.



La Administración pública democrática debe tener como sustento de ese perfil lo siguiente: 1) Tener más comunicación directa con los ciudadanos, además de concretar ante ellos, los procesos de deliberación que permitan que sus procesos y resultados sean evaluados de modo directo por las autoridades y los propios ciudadanos; 2) Ser más interactiva con las organizaciones de la sociedad civil; 3) Ser más accesible para no reproducir el patrón del secreto estatal sin causa justificada; 4) Ser más inclusiva para que el trato de empatía con los ciudadanos sea extendido, no restringido; 5) Alentar que la equidad se consolide en la vida en común para evitar trato marginado o excluyente de los ciudadanos; 6) No ser refugio de anomalías, ilegalidades quebrantos ni corrupción, dado que su honradez institucional como sistema de vida, es imperativo en favor del Estado y mejor garantía en el modo que se justifican y explican los asuntos ante la sociedad civil.

Para el perfil descrito de la Administración pública, la RCH tiene que ser cada vez más efectiva y creíble. Que no se quede anclada en la revisión rutinaria de las normas y los procedimientos, sino que, con trabajo de investigación de fondo y basado en las técnicas de auditoría, descubra las evidencias que aconsejan diluir los escondites subyacentes en los interiores de las oficinas burocráticas, los cuales tiene como origen errores de diseño institucional, vacíos normativos, complicidades perversas y la voluntad de provocar daños en la estructura patrimonial de las oficinas administrativas. Ello implica asumir el compromiso no sólo profesional, sino también republicano para que lo público no sea dañado con prácticas nocivas que revelan complicidad, intereses malévolos y resultados que dan origen al quebranto patrimonial del Estado.

En la medida que la RCH es efectiva, es factible democratizar a la Administración pública. Es, en consecuencia, una institución que al justificar ante terceros lo que cumple, emerge la oportunidad para que establezca el diálogo ante los ciudadanos y las audiencias interesadas (Islas, 2017: 84) al responder a cuestionamientos, preguntas, aclaraciones y dudas relacionadas con el desempeño de las tareas que cumple y las cuentas de las políticas públicas con base en el sentido y alcance de la rendición de cuentas social (RCS). Lo público de la Administración pública es la clave

para que la democratización se instale en su seno y de ese modo responder de modo directo a preguntas ciudadanas (Islas, 2017: 85), interesadas en la gestión de los asuntos que tiene a su cargo.

Es a partir del patrón de lo *postgubernamental* (Aguilar, 2023: 234) que la Administración pública tiene que abrirse a la vida ciudadana: ser más receptiva, deliberante, empática, profesional y sensible ante los ciudadanos para que sea entendida como el gobierno de la comunidad y su hogar común (Bell, 1973: 150). Las autoridades electas y las agencias administrativas no deben aislarse de los ambientes democráticos, sino que tienen que responder (Garnier, 2004: 132) a los espacios ciudadanos que las evalúan sobre lo que realizan y además tienen el derecho de preguntar a sus titulares y demás cuerpos directivos para que les respondan desde lo público del Estado, que se les pregunte desde lo público de la sociedad. La interacción del Estado y la sociedad está mediada por los ciudadanos y por ese motivo, la RCH tiene que concretarse con eficacia para que el aparato administrativo no se aleje ni sobreponga a las preguntas, cuestionamientos y precisiones que formule el público ciudadano para concretar a la vez, la rendición de cuentas social (Schelder, 2005: 34).

En este caso, la Administración pública es de naturaleza estatal, pero su esencia institucional es el motivo por el cual sus gastos, nóminas, servicios, tecnologías e instalaciones están financiados con el pago de impuestos a cargo de los contribuyentes (Islas, 2017: 68) que efectúan a la hacienda pública y, por ese motivo, tiene la obligación de informar y justificar al público de la sociedad, el cumplimiento de los objetivos y las metas sociales, así como las insuficiencias o las deficiencias que se originan con sus fallas institucionales.

La RCS es la senda para que la Administración pública debe acreditar directamente ante los ciudadanos en sentido estricto, ya que el desempeño que logra con las políticas y los programas públicos es la respuesta puntual a lo que gestiona en nombre del interés público. En ningún sentido son suficientes las tareas de inspección, revisión y fiscalización que llevan a cabo los órganos de auditoría, sino las conoce el público ciudadano para que sean objeto de estudio, análisis, preguntas y respuestas desde los foros diversos que tiene la sociedad civil y que son sitios en los



cuales la opinión pública ejerce el derecho que le asiste para conocer cómo se cumplen los objetivos públicos, cuánto le cuestan al ciudadano y quiénes deben responder por los resultados que se logran. Si la deliberación (Majone, 1997: 37) se ausenta de la Administración pública, se asume más como poder estatal y, por tanto, no respondería a los valores fundamentales de la democracia como la transparencia y la rendición de cuentas, que combinan el derecho a conocer lo que hace el Estado y la responsabilidad para dejar en claro el sentido de las políticas públicas que son el objeto de la gestión institucional que tiene a su cargo. De nada sirve que el Estado disponga de una Administración pública que tiene capacidades, recursos y poderes que la equipan para servir a la sociedad, pero distante de la RCS.

La Administración pública es un poder importante para la vida social y estatal. Por ese motivo debe ser más dialogante con los ciudadanos y no quedarse en las ventajas de la fiscalización como fórmula concluyente de la evaluación, porque no significa que incorpora el escrutinio ciudadano en términos de valoraciones que combinan la crítica, las dudas y la necesidad de respuestas convincentes que desean los ciudadanos sobre el desempeño de las autoridades electas, los servidores públicos designados y los que son parte del servicio civil de carrera. Desde el momento en que la Administración pública es pieza activa en los procesos de gobernar, no puede eximirse de su capacidad directiva, ni de la calidad de los procesos de implementación, de los cuales depende la vida de los demás, junto con la economía de mercado, los procesos de intercambio, la producción de bienes y servicios públicos, la distribución de los beneficios sociales, que también implican costos fiscales, financieros y presupuestales que exigen que su aplicación sea legal, oportuna y eficaz, para dotar tanto a las políticas públicas como la prestación de los servicios administrativos, los medios y recursos que requieren para atender con oportunidad la diversidad de carencias sociales que se formulan al poder público. Su relevancia en los procesos de gobernar determina el diseño, formulación, implementación, evaluación, reinicio o cancelación de las estrategias materializadas con las políticas públicas. Su importancia en el gobernar se relaciona con los proyectos de que en favor de la vida social y productiva elabora y ejecuta el Estado y en esa tarea, las capacidades de gestión de la Administración pública son determinantes

para concretar la voluntad estatal en acciones específicas de gobierno.

Por ese motivo, las decisiones, acciones y resultados de la Administración pública no deben localizarse en ámbitos restringidos del poder, sino que deben ingresar al espacio público para que sean conocidos y, por tanto, motivo para que los ciudadanos tengan la oportunidad de ejercer el derecho de controlar al poder con el auxilio de preguntas y respuestas sobre aspectos puntuales del desempeño gubernamental. No es suficiente la legitimidad de la Administración pública conectada con el prestigio del gobernante al ganar las elecciones, sino que debe responder como institución, dado que, por su relevancia, se sustenta principalmente en el proceso de gobernar, así como en las capacidades directivas que deben ser la sostenibilidad de su desempeño, y calidad institucional acreditada. Además, su incidencia en la vida colectiva es determinante para lograr que la sociedad, al vivir bien, pueda vivir mejor con la aplicación de capacidades, instrumentos, recursos, tecnologías y estrategias que le corresponde utilizar y aplicar para solucionar los problemas colectivos.

## **Conclusión**

El fortalecimiento de las democracias depende no sólo de los procesos de legalidad y legitimidad que son requisito insoslayable para acceder al poder estatal, sino también del cumplimiento de las instituciones y normas que garantizan la cohesión de la vida asociada. La democracia no se agota en los procesos electorales, sino que se sustenta en un sistema de instituciones que regulan, incentivan y sancionan tanto las conductas en la sociedad como las acciones del Estado. La democracia no es únicamente aspiración deseada y esperada para eliminar formas de poder entendidas como privilegio y ventajas para unos en detrimento de los demás, sino la construcción de instituciones que hacen posible que el poder público tenga marcos de referencia para cumplir las tareas que tiene encomendadas. Las democracias son también un sistema de vida que proclaman el respeto por la autoestima de las personas, el ejercicio de las libertades civiles y política, así como el compromiso de remover los obstáculos que se oponen a la calidad de vida a la cual deben acceder como

un derecho progresivo. La democracia, en consecuencia, produce su vitalidad institucional con la suma de personas, individualidades, colectividades y asociaciones que dan articulación a la sociedad en el Estado, mediante procesos institucionales que combinan la vigencia de la división de poderes, la cooperación y el control de los poderes, con el fin de que su desempeño y racionalidad sean producto de voluntades concurrentes y la convicción de hacer factible que la diversidad y la pluralidad sean los atributos que concretan la inteligencia cívica que es fundamental para cumplir los objetivos y metas de carácter colectivo.

Una pieza fundamental en la organización, estructuras y funcionamiento de las democracias es que los Estados diseñan sistemas de control para acreditar la máxima de que el poder controla al poder. Este planteamiento tiene como base que en el Estado de Derecho el poder se caracteriza por reunir una dualidad: atribuciones y limitaciones. Esto implica que no es un poder desbordado, personal, patrimonial, ni faraónico, sino de naturaleza institucional, lo cual significa que su identidad se sustenta en la legalidad, la impersonalidad y la responsabilidad, para evitar las prácticas de secrecía (Stone, 2022: 54) e irresponsabilidad. Es un poder articulado con normas formalmente aprobadas para que ejecute el sentido, contenido, procedimientos y tiempos que establecen las reglas constitucionales y jurídicas. Es un poder que debe cumplir con tiempos, reglas y procedimientos para que su ejercicio sea motivo de certidumbre y confianza hacia los ciudadanos.

En este caso, la rendición de cuentas es el ámbito en el cual están formalizados los instrumentos de gobierno para llevar a cabo el control del poder. La rendición de cuentas que el Estado aplica para vigilar y controlar a sus órganos de gobierno es la horizontal. La razón de ser de ese control es la necesaria fiscalización, verificación y evaluación sobre las diversas instancias que configuran la estructura orgánica, constitucional y jurídica de los ámbitos que cumplen con las tareas públicas desde el ángulo de la estatalidad. Para ese propósito, el control del poder es un mecanismo clave en los procesos de la democracia, dado que es el medio que permite conocer el fondo, las formas y las reglas vinculadas con el cumplimiento de la

legalidad, así como la aplicación honrada y responsable de los recursos públicos, para dar paso a la verificación de cómo se cumplen los objetivos y metas de las políticas públicas y los programas administrativos. No se trata de una verificación *per se*, sino de cumplir las reglas del juego en el orden jurídico y político de la vida estatal, lo cual implica que su cumplimiento es obligatorio y su incumplimiento obliga a la aplicación de sanciones.

En esa lógica, la Administración pública es institución obligada a responder en términos de la rendición de cuentas horizontal. Situada en el centro del poder público, sus atribuciones, cometidos, tareas, políticas, programas, decisiones y acciones, integran el paquete más destacado para evaluar su desempeño con el uso de recursos públicos. Esto significa que su centro de operación dado por los órganos que la integran y los responsables de su operación, tienen el deber de responder ante terceros con el fin de informar, justificar y explicar el modo en que cumplen o no con las disposiciones del orden público.

La Administración pública contemporánea, al estar comprometida con la democracia, tiene que responder a los procesos de fiscalización que derivan de la lógica de la rendición de cuentas, y ésta debe acreditarse ante los órganos fiscalizadores, los legisladores y los ciudadanos para dejar en claro su capacidad de gestión y que los diversos tramos de la responsabilidad institucional que la integran también cumplan con el deber de informar y explicar lo que hacen en nombre de interés público. El voto ciudadano elige de manera universal a las autoridades estatales para un periodo determinado de gobernar. Éstas tienen atribución para hacer designaciones en los diversos cargos administrativos que están obligados a rendir cuentas. Tanto las autoridades electas como las designadas, están sujetas a la rendición de cuentas de modo ineludible.

Un aspecto relevante consiste en que la RCS contribuya a la democratización de la Administración pública para dotarla de más racionalidad (Valadés, 2003: 13) social y pública. Esto significa que la Administración pública responde en la visión del gobierno abierto (Uvalle, 2022: 40) e interactivo, y que los servidores públicos comparezcan ante los ciudadanos para dar vida a los procesos dialógicos y deliberativos que favorecen la relación más directa entre ellos y los ciudadanos. De nada sirve un trabajo impecable

de fiscalización si no hay oportunidad de que sea público y sujeto a las preguntas de los ciudadanos y las aclaraciones por parte de los servidores públicos. De nada sirve la vigencia de la rendición de cuentas, si los ciudadanos carecen de información para evaluar el desempeño de las oficinas administrativas.

Hoy día, la Administración pública no puede ni debe aislarse de lo público de la sociedad, ni encerrarse en posturas introspectivas que son contrarias a su naturaleza social, comunitaria y estatal. La eficiencia no se justifica sin explicación hacia los ciudadanos de la obra de gobierno lograda con los recursos fiscales que son producto del pago de impuestos. La fiscalización es importante, pero insuficiente, si el resultado de las auditorías se almacena en las oficinas burocráticas y la rendición de cuentas se trunca cuando los ciudadanos carecen de explicación sistematizada, sino también de la falta de explicación apoyada con ejercicios deliberativos, los cuales son indispensable para que la autoridades comparezcan en la sociedad civil, no sólo en las áreas de gobierno, para justificar lo que realizan por deber público y de ese modo se concreta la RCS, entendida como un ejercicio que nutre la fortaleza de la democracia de abajo hacia arriba y, por tanto, ésta debe ser entendida como un sistema de instituciones que define los ámbitos, órganos y agencias de la Administración pública, valorada como el gobierno de la comunidad, es decir, de los espacios sociales y públicos. Una Administración pública abierta al derecho de réplica, a la crítica y la evaluación ciudadana, son elementos indispensables para que tenga credibilidad y aceptación.

## **Bibliografía**

Aguilera Hintelholher, Rina Marissa. (2022). El Estado y la Administración pública en las complejidades del siglo XXI, México, Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios del Futuro.

- Aguilar Villanueva, F. Luis. (2006). *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (2013). *Gobierno y Administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (2022). *Acerca del gobierno. Propuesta de teoría*, México, Editorial Tirant lo Blanch.
- Bell, Daniel. (1975). *Las contradicciones del capitalismo*, México Consejo Nacional de Cultura y las Artes.
- Bourgon, Jocelyne. (2010). “Propósito público, autoridad gubernamental y poder colectivo” en revista *Reforma y Democracia*, núm. 46, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Cossío D, José Ramón. (2008). “Transparencia y Estado de Derecho”. En: *Más allá del derecho de acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, John M. Ackerman (coordinador), México, Siglo XXI.
- Cunill, Nuria. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Cunill, Nora (2004). “La democratización de la Administración pública. Los mitos a vencer”. En: *Política y gestión pública*, (coedición) Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina.
- Dahl, Robert. (1999). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Barcelona, Editorial Taurus.
- Dussauge Laguna, Mauricio I. y María del Carmen Pardo. (2018). *De los modelos a los instrumentos de la reforma administrativa*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Garnier, Leonardo. (2004). “El espacio de la política en la gestión pública” en *Política y Gestión Pública*, (coedición) Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina.

- Hayek, A. Friedrich. (1990). *Camino de servidumbre*, Madrid, Alianza Editorial.
- Islas Gurrola, Alicia. (2017). “Rendición de cuentas transversal: innovación en las dinámicas de la acción pública”, en *Sentido y alcance de la rendición de cuentas*; Ricardo Uvalle Berrones y Maximiliano García Guzmán (coordinadores), México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Lozano Moheno, Ignacio. (2023). *Autoridad, política y democracia. Una teoría organizacional del Estado*, Madrid, España, Bosch Editor.
- Manjarrez, Jorge. (2003). *La fiscalización en la Administración Pública Federal*, México, Instituto de Administración Pública de Veracruz.
- Majone, Giandomenico. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Mariñez Navarro, Freddy. (2017). “De los estándares políticos a los estándares de rendimiento: la rendición de cuentas en la Nueva Gestión Pública (NGP)”, en: *Sentido y alcance de la rendición de cuentas*, Ricardo Uvalle Berrones y Maximiliano García Guzmán (coordinadores), México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Tirant lo Blach.
- May, J. Peter. (2018). “El diseño y la implementación de las políticas públicas” en *Implementación de políticas públicas*, (María del Carmen Pardo, Mauricio I. Dussauge Laguna y Guillermo M. Cejudo (editores), México, Centro de Investigación y Política Públicas.
- Merino, Mauricio. (2008). “La transparencia como política pública” en *Más allá del derecho de acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, John M. Ackerman (coordinador), México, Editorial Siglo XXI.
- Marx, Carlos. (1978). *Crítica a la filosofía del Estado de Hegel*, México, Editorial Grijalbo.



- Popper, Karl R. (1991). *La sociedad abierta y sus enemigos*, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- Peeters, Rik. (2020). “La burocracia y sus defectos”, en: *La máquina de la desigualdad. Una exploración de los costos y las causas de las burocracias de baja confianza*, Rik Peeters y Fernando Nieto Morales (editores), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Przerworski, Adam. (2005). “Política y administración” en *Política y gestión pública*, (coedición), Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina.
- Przeworski, Adan. (2008). “Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente” en *Lectura sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, Argentina.
- Reyes Heróles, Jesús. (1983). *En busca de la razón de Estado*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Schedler, Andreas. (2005). *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información, Cuadernos de Transparencia, núm.3.
- Stone, Deborah. (2022). *La paradoja de las políticas públicas. El arte de la toma de las decisiones políticas*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Uvalle Berrones, Ricardo. (2012). “La Administración pública en los imperativos de la gobernanza democrática” en revista *Convergencia de Ciencias Sociales*, vol.19, núm. 60, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Uvalle Berrones, Ricardo. (2022). “El gobierno abierto en la transformación compleja del mundo contemporáneo, en *Filosofía, sentido y horizonte del gobierno abierto: un enfoque multidisciplinario*, Ricardo Uvalle Berrones y Rina Marissa Aguilera Hintelholher (coordinadores), México, Editorial Tirant lo Blanch.



Valadés, Diego. (1998). *El control del poder*, México, (coedición) Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México.

Valadés, Diego. (2003). *El gobierno de gabinete*, Universidad Nacional Autónoma de México.

Villoria, Manuel. (2016). “El papel de la Administración pública en la generación de calidad democrática” en revista *Reforma y Democracia*, núm. 65, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Weber, Max. (2009). *El político y el científico*, México, Ediciones Colofón.

## **Diseño institucional de los órganos de fiscalización superior y el cambio organizacional en la administración pública en México**

**Juan Carlos Gutiérrez Muñoz\***

*Resumen:* La Administración Pública se distingue de otras disciplinas por su carácter humanístico, el cual busca a toda costa el bienestar de los individuos que integran un Estado. El cambio organizacional es una condición del aparato gubernamental para atender de forma eficiente y eficaz el embate de factores internos y externos que en muchos casos pueden colapsar los sistemas sociales, en este marco la labor fiscalizadora coadyuva al cuidado de los recursos públicos, ante una demanda cada vez más creciente de estos para atender los riesgos internos y externos que amenazan a los gobiernos actuales. Este artículo describe el proceso del cambio organizacional, como se gesta en la administración pública y de forma particular como se traduce en la Auditoría Superior de la Federación en México.

*Palabras clave:* Administración Pública, Cambio Organizacional, Sistema, Entidades de Fiscalización Superior, Auditoría Superior de la Federación.

---

\* Doctor, Maestro, Licenciado en Administración Pública y Lic. en Derecho, por la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha laborado en la Administración Pública Federal, en las Secretarías de Educación Pública, Bienestar, en CONALEP y en las Tiendas y Farmacias del ISSSTE. Cuenta con la Certificación de Competencias en Fiscalización Superior por la Auditoría Superior de la Federación desde 2015. De 2012 a 2018, laboró en el campo de la fiscalización en Auditorías de cumplimiento financiero en temas como Presupuesto basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño, Transferencias Federales a las entidades federativas y deuda pública subnacional. De 2019 a 2024, forma parte del Centro de Estudios de la Auditoría Superior de la Federación y es profesor de la FES Acatlán desde 1999 a la fecha.

## **Institutional design of superior oversight bodies and organizational change in public administration in Mexico**

*Abstract:* Public Administration is distinguished from other disciplines by its humanistic character, which seeks at all costs the welfare of the individuals who are part of a State. Organizational change is a condition of the government agency to efficiently and effectively address the onslaught of internal and external factors that in many cases can collapse social systems. In this framework, the supervisory work contributes to the care of public resources, in the face of a growing demand of these to attend the risks that threaten current governments. This article describes the process of organizational change, how it works in public administration and how it is translated to the SAI of Mexico.

*Keywords:* Public Administration, Organizational Change, System, supreme audit entities, Auditoría Superior de la Federación.

*Fecha de recepción del artículo:* 14 marzo 2024

*Fecha de aceptación:* 12 abril 2024

### **Introducción**

En los últimos 20 años, en México se han producido diversos cambios en la Administración Pública (AP) en los tres órdenes de gobierno, impulsados por la alternancia en el poder político, que ha generado las modificaciones permitidas por el marco jurídico, tales como reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), diseño e instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo (PND) con las consecuentes adecuaciones a la Ley de Ingresos de la Federación (LIF), al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), nuevos programas presupuestarios, reasignaciones de recursos a nuevos programas, reagrupamiento y creación de áreas administrativas en los entes públicos, que se traduce en la modificación de la legislación secundaria en el orden federal y en los gobiernos locales.

Lo anterior, responde a las expectativas que la ciudadanía tiene ante los relevos de los gobiernos en el orden federal, estatal y municipal. Esta dinámica repercute en el ámbito de todas las instituciones, en el caso de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) se ven sujetos a innovar y reorganizar sus estructuras administrativas, procedimientos de trabajo, introducir nuevos programas de capacitación para su personal, aplicación de la tecnología más reciente para la realización de auditorías, modificar sus reglamentos para cumplir con su propósito de cuidar que los recursos públicos se ejerzan de forma responsable, eficiente, eficaz, con calidad y acorde a las disposiciones legales aplicables.

En este marco, el propósito del presente artículo es abordar el cambio institucional vinculado a la fiscalización, por ello, primero se analizarán los elementos teóricos de la AP como disciplina, el enfoque de sistemas, el cambio organizacional y su aplicación en ésta, se incluirá el diseño institucional que la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI por sus siglas en inglés) estableció para las EFS, la cual se plasmó en dos documentos, la Declaración de Lima (1977) y la Declaración de México sobre la Independencia de las EFS (2007), para lograr el propósito del trabajo que realizan y el cuidado de los recursos públicos.

Enseguida se abordará lo concerniente para señalar algunos de los riesgos más significativos en el mundo contemporáneo, concientizar la necesidad del cambio en las instituciones para enfrentar de mejor manera el futuro y finalizar con algunas consideraciones sobre los aspectos revisados.

## **El contexto de la Administración Pública**

A fin de contar con un punto de partida en el análisis del cambio organizacional de la AP en México, habría que considerar que su desarrollo teórico tuvo influencias del viejo continente y de la AP norteamericana, su estudio se integró por numerosos trabajos de autores como: Lorenzo von Stein, Juan Enrique von Justi, Charles Jean Bonnín, José Posada de Herrera, Woodrow Wilson, Max Weber, Frederick W. Taylor y Henry Fayol (González, 1987).

En este marco para Leonard White (1964, pp. 1-3), la administración es la dirección, coordinación y control de muchas personas para realizar algún propósito u objetivo. Es un arte dinámico, que utiliza los recursos humanos y físicos que dispone un sistema de administración, plegándolos a la consecución de una finalidad necesaria. Es en esa disposición central y general de fuerzas que pone el foco de acción, hace actuar de forma coordinada elementos que con frecuencia están muy dispersos, penetra los niveles de la organización que mantienen unidas muchas profesiones, oficios y especialidades, cuyas aportaciones, aunque necesarias no son de la administración, por tal motivo, el administrador es la persona que dirige, coordina y controla las actividades de los otros.

White refiere que el objeto de la administración en un sentido más amplio, son los objetivos últimos del Estado, como la conservación de la paz y del orden, la realización progresiva de la justicia, la instrucción de los jóvenes, la protección contra las enfermedades y la inseguridad, el ajuste y la transacción entre los grupos y los intereses antagónicos, en suma, consecuencia de una vida buena.

Un enfoque contemporáneo a los cultivadores de la AP fue la aparición de la llamada administración científica (1910-1936). Durante los primeros años de este período, se inició el análisis técnico de las operaciones de la máquina, su desarrollo se asocia a los trabajos de Frederick W. Taylor, a quien se le denominó el padre de este enfoque. Taylor, popularizó importantes técnicas de administración tales como el estudio de tiempos, métodos, estandarización de herramientas, sistema diferencial de porcentaje de piezas, tarjetas de instrucciones para los trabajadores y un sistema de control de costos; realizó sus experimentos y estudios en las industrias acereras y minas de carbón (Reyes, 1981, p. 39-68).

Para Nicholas L. Henry (1999, pp. 47-60) en la década de 1970, la AP fragmentó su objeto de estudio, con diversas tendencias en las que destacaba: la política educativa, la administración de recursos humanos, la presupuestación y el financiamiento público, la teoría organizacional, la administración intergubernamental y la evaluación de programas, entre otras. En este lapso la Administración

Intergubernamental (AIG), desarrolló un enfoque prescriptivo, reformista y orientado hacia resultados. Los métodos en los que se sustentaba eran las redes de los gerentes, las políticas privadas y las políticas intrapúblicas.

En las décadas de 1970 a 1980, la AP ganó reconocimiento como una disciplina práctica, sustentada en los principios administrativos de eficiencia y racionalidad. En los años siguientes se contrastaron dos enfoques predominantes como formas de organización, que han sido considerados fundamentales en el contexto de los Estados Unidos de América, para resolver problemas de la actividad gubernamental, los paradigmas burocrático y posburocrático. El primero se sustentó en el pensamiento de Max Weber (1998, pp. 172-176), quien planteó que esta forma era inherente al surgimiento del Estado moderno. Por lo tanto, la burocracia respondía a un nivel de desarrollo social, que no se había logrado en otros momentos históricos de la humanidad.

Con lo anterior, se puso de relieve la superioridad de la administración burocrática, respecto a otras formas de administración, que se sustenta en su capacidad técnica y el saber que se adquiere en el manejo de los procesos de carácter financiero, legal, técnico administrativo y de procedimiento para la producción de bienes o servicios, que se generan para los clientes o ciudadanos, de acuerdo con el contexto en que ésta se desenvuelva, mientras que el enfoque posburocrático desarrolló un esquema organizacional flexible el cual permitía una participación importante al ciudadano, considerado en este enfoque como cliente (Barzelay, 2000).

En la actualidad y con relación al cambio organizacional en la AP de México, lo conduce una estructura jerárquica piramidal de acuerdo con el modelo weberiano y opera mediante los entes públicos que forman parte de los tres órdenes de gobierno.

## **Los sistemas y el cambio organizacional**

El concepto original entendía por sistema un conjunto de elementos con un propósito común, y su desarrollo se realizaba en un ambiente propicio para este sistema.

Lo que lo distinguía al sistema era el propósito por el cual existía. Niklas Luhmann propuso modificar el planteamiento anterior, y modificar lo que había sido éste, planteó que el cambio de paradigma consistiría en sustituir la conceptualización de la diferencia tradicional entre el todo y las partes, por la diferencia entre sistema y entorno (Luhmann, 1998, pp. 31-68).

Una forma de estudiar los cambios en las organizaciones ha sido mediante la teoría de sistemas, debido a que sus atributos conceptuales permiten el análisis de materias tales como: la computación, la cibernética, la biología, la medicina, la economía, la política, la AP, las instituciones, entre muchas otras. La propuesta planteada por Ludwig von Bertalanffy en 1940 (2006, p. 61), era que el enfoque buscaba principios aplicables para sistemas en general, sin importar que sean de naturaleza física, biológica o sociológica, se presentó como una ciencia general de la totalidad, una disciplina lógico-matemática formal en sí misma, pero aplicable a varias ciencias empíricas, de esta forma se estableció la clasificación entre sistemas cerrados y abiertos.

Córdoba (1977, p. 41), estableció que los sistemas abiertos, se refieren a organismos vivos. Se mantienen en constante movimiento e incorporan y eliminan materia, constituyen y cambian componentes, sin alcanzar un estado de equilibrio químico y termodinámico mientras la vida dure, lo que lo mantiene en un estado uniforme, ello es la esencia del fenómeno fundamental de la vida llamado metabolismo. A diferencia de los sistemas cerrados, los resultados de los abiertos pueden ser los mismos, pero a partir de condiciones iniciales y caminos diferentes. La disciplina que estudia las relaciones de los sistemas abiertos con el entorno ha sido la cibernética, la cual se definió como la ciencia de la dirección y comunicación en los organismos vivos y en las máquinas.

Asimismo, Ventura, (2009, p. 123) refiere que en los sistemas abiertos el entorno adquiere vital importancia, ya que este implica al conjunto de factores que desde el exterior pueden afectar los resultados, desarrollo y estabilidad del sistema. La naturaleza del entorno es compleja y dinámica, lo cual se determina por el número de variables que puedan afectar al sistema. Al mismo tiempo el entorno puede ser estático o dinámico, lo cual depende

de la frecuencia e intensidad de los cambios esperados a futuro. La vinculación del cambio organizacional con los sistemas abiertos surge con los seres humanos que integran y mueven los procesos en los organismos cualquiera que sea su naturaleza.

La aplicación de la teoría de sistemas a los seres humanos, los lleva a contextualizarlos dentro de las organizaciones. Lo anterior se debe a que las personas pasan buena parte de su vida en el trabajo que desempeñan en las organizaciones y dependen de ellas para funcionar y alcanzar el éxito. Es en las organizaciones donde las acciones de los individuos actúan en conjunto, adquieren significados relevantes para el entorno social en donde se desenvuelven. De esta forma se pueden definir los sistemas humanos como el conjunto de personas que se integran alrededor de grupos formales e informales dentro de una organización, con comportamientos, motivaciones, objetivos y relaciones de carácter individual. Asimismo, cuando el objeto material de un sistema son las personas, éste se plantea en términos de satisfacción de los individuos que lo componen (Chiavenato, 2009, p. 4).

Chiavenato, considera que el aspecto dominante del sistema humano se refiere a la relación del individuo con su ambiente de trabajo en el que se encuentran con otros individuos, grupos y cosas que dan lugar a determinados hechos o relaciones interpersonales y físicas. Por ello, el análisis de los recursos humanos se enfatiza sobre dichas relaciones, lo cual lleva a su vez a destacar el carácter interdisciplinario del conocimiento que lo estudia, que como es lógico predominan los aspectos psicosociales, aunque no hay que olvidar los técnicos y económicos.

Los sistemas humanos se construyen con las interacciones entre quienes participan y comprenden el bienestar de las personas, las familias, las organizaciones y la comunidad. Lo anterior ha generado dos aspectos fundamentales en el estudio de los sistemas humanos: los aspectos psicosociales y los relativos al desempeño que se lleva a cabo en las organizaciones. Éste último generó una serie de estrategias que se han desarrollado para impulsar cambios en los sistemas humanos, que les permitan pasar de un estado inicial a uno mejor, en términos de los satisfactores de realización planteados por Maslow (2005, p. 24).



Dentro del aspecto psicosocial destacan los temas relativos al manejo de conflictos y emociones; procesos de comunicación; éxito personal y preferencias; construcción de soluciones para personas, parejas y familias; promoción del bienestar, terapias y asesorías; mejor uso del tiempo; mejores procesos de comunicación y construcción de acuerdos, entre muchos otros. El otro aspecto, se refiere a estrategias que se han impulsado dentro de las organizaciones y las cuales permiten que los sistemas humanos evolucionen de un estado menor de satisfacción a uno mayor, con impactos que se ven reflejados en el ámbito individual, familiar y social. Dichas estrategias han sido la búsqueda de talentos y evaluación potencial, administración de sueldos y retribuciones, modelos sobre el comportamiento organizacional, modelos de evaluación del desempeño, y planeación estratégica, todos ellos englobados en el tema denominado “administración de personal” (Reyes, 2005, pp.19-34).

La administración de personal, en un contexto amplio (Ivancevich, 2005, p. 449), reconoce a la competencia mundial y que los cambios en las condiciones económicas obligan a las organizaciones a reestructurarse. Estos cambios significan que las organizaciones actuales deben estar más conscientes de la manera óptima de aprovechar las aptitudes de los empleados en todos los niveles de la compañía. Las personas capaces deben estar listas para ocupar los puestos más complejos y con más tecnología de las organizaciones modernas.

Además, el interés contemporáneo por desarrollar todo el potencial de los empleados, mediante oportunidades profesionales que les ofrezcan responsabilidades, progreso y un trabajo estimulante refuerza estos empeños. Incluso las organizaciones que anticipan un futuro estable o en contracción saben que la clave del rendimiento es el desarrollo de los recursos humanos.

No obstante, lo planteado con relación a los sistemas abiertos, el cambio organizacional va más allá del recurso humano, éste sólo es una parte de lo que debe cambiar. De acuerdo con Acosta, (2002, pp. 9-24) un cambio de forma general involucra lo siguiente:

1. **Infraestructura.** En muchas organizaciones el espacio físico es relevante, donde el personal es sujeto a cambios de cualquier índole, incluso de un lugar a otro, suele disgustarse al quitarles un espacio habitual y acostumbrados a éste. No obstante, la explicación sobre la necesidad de contar con un mejor lugar, puede generar mayor funcionalidad, rendimiento y satisfacción de los trabajadores, al contar con un lugar más placentero para el desarrollo de su trabajo.
2. **Estructura formal.** Se modifica con la creación, desaparición, absorción de áreas administrativas al interior de la organización, modifica responsabilidades y tramos de control que se reflejan en la reconfiguración del organigrama, en el reglamento interior, manual de organización y de procedimientos. Las modificaciones deben responder a la estrategia global del tipo de institución que se espera constituir para responder a los retos de las nuevas realidades.
3. **Tecnología.** Se considera uno de los elementos relevantes en el proceso de cambio, sobre todo para aumentar la productividad y la eficiencia en los trabajos, sean de cualquier índole, para producir un bien o un servicio y consiste en incorporar en la operación nuevos softwares, hardwares, automatización de procesos, sistematización de archivos documentales, innovación en el registro de información, presentación de informes, nuevos sistemas contables y una rendición de cuentas más amplia y explícita.
4. **Procesos.** Se refieren a cada una de las actividades que permiten a la organización dos tipos de actuaciones: a) operativa, se aplica al conjunto de procesos que conducen al alcance de la misión de la organización y b) administrativa, involucra al conjunto de procedimientos encargados de velar por el funcionamiento de cada una de las áreas que componen el organismo.
5. **Productos y servicios.** Cuando cambia el producto o servicio se involucran diversas variaciones en la forma de elaborarlos y entregarlos, así como procesos administrativos diferentes y determinar la calidad de lo que se ofrece de acuerdo con los estándares previstos.

6. Cultura organizacional. Se modifica con los cambios organizacionales, cuando éstos requieren de nuevas actitudes que no son sencillas de implementar, ocurre cuando la alta dirección decide redireccionar nuevos comportamientos de los grupos de trabajo por un entorno más competitivo, por lo que se requiere modificar aspectos tales como: las entradas y salidas de la organización, incremento en salarios, bajas de personal y hábitos grupales, entre muchos otros.

Mucha de la literatura sobre el cambio organizacional le otorga la mayor importancia al personal, algunos incluso aseguran que el éxito del cambio se basa en éstos. En este rubro se debe trabajar en el cambio de actitudes y comportamiento con la incorporación de códigos de ética y el incremento de las capacidades con una capacitación planeada, sistemática, coordinada y selectiva que se refiera al trabajo que se realiza.

Todos los aspectos señalados son subsistemas que se integran a fin de generar una dinámica de cambio que les permita a las organizaciones subsistir a pesar de los embates del entorno interno y externo en que se mueven. La organización es un sistema abierto sensible respecto de los cambios externos y con acomodamientos a los internos. El cambio puede ocurrir en la superficie, no obstante, todo cambia en el entorno, nada permanece estático.

El cambio organizacional en la AP, además de considerar los aspectos anteriores, involucra leyes, normativa secundaria, planes generales, específicos, sectoriales, cambio de reglamentos y toda aquella regulación necesaria de modificar, además de considerar la preparación del recurso humano para la implementación de todos aquellos programas que se deriven de los cambios propuestos, esta dinámica de cambio se genera en el contexto de los relevos de gobierno en México.

Ampliar cada uno de los aspectos señalados, para generar un cambio organizacional rebasaría el alcance del presente análisis, por tal motivo las referencias son generales con la intención de ser puntos de partida en análisis más específicos. Es en esta visión que se presenta el apartado siguiente, con base en lo que debiera ser una EFS y los cambios que emprenden para lograrlo.

## **El diseño institucional de las EFS**

La fiscalización superior, de acuerdo con el Instituto Mexicano de Competitividad (2010, p. 127), significa evaluar el uso de los recursos públicos, es decir, el escrutinio del gasto público. Asimismo, señala que de acuerdo con Melián Hernández, la fiscalización es un conjunto de acciones que tienen como fin comprobar el efectivo apego de la actividad económico-financiera de los organismos encargados de los recursos públicos a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía.

Esta labor dio origen en el ámbito internacional a la INTOSAI (2017, p. 7), la cual se creó en 1953 mediante la Organización de las Naciones Unidas. La INTOSAI tiene como objetivo principal, promover el intercambio de ideas, experiencias y conocimientos entre las EFS de países en todo del mundo, organizaciones internacionales y otras partes interesadas en el sector de la auditoría gubernamental.

Señala el organismo que la principal tarea de la auditoría gubernamental externa es controlar la aplicación de los fondos públicos con eficacia, eficiencia, economía y de acuerdo con los principios de legalidad y regularidad. Para realizar esta función, es necesario que las EFS puedan actuar con independencia de las entidades auditadas y libre de influencias externas (INTOSAI, 2009).

La INTOSAI cuenta con diversos documentos sobre buenas prácticas para la constitución de los entes encargados de fiscalización y guías para la planeación y ejecución de auditorías. De las cuales se pueden mencionar a la Declaración de Lima de 1977 (INTOSAI-P 1) y la de México del año 2007 (INTOSAI-P 10), que establecen los requisitos que éstas deben reunir para realizar sus labores de revisión del gasto público y lograr un manejo adecuado de estos recursos, que las sociedades depositan en los gobiernos contemporáneos para su administración.

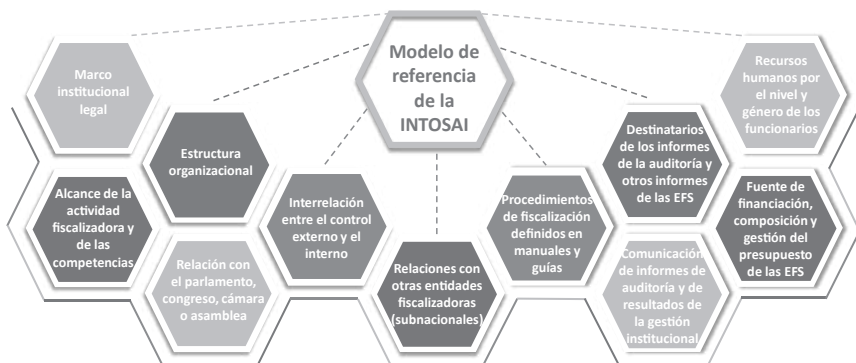
La Declaración de Lima, destacó que las EFS:

- Deberán ser independientes, para protegerse de influencias externas.
- Podrán disponer de los recursos financieros necesarios para cumplir con sus funciones.
- Cuentan con total acceso a los documentos relacionados con las operaciones e informes.
- Tienen el derecho y la obligación de rendir un informe anual al Parlamento (INTOSAI, 2019a).

Asimismo, en la Declaración de México se amplía lo contenido en la de Lima, y se destacan 8 principios relativos a la independencia de las EFS (INTOSAI, 2019b).

1. La existencia de un marco constitucional, reglamentario o legal apropiado, eficaz, y disposiciones para la aplicación de dicho marco.
2. La independencia de la autoridad superior de la EFS, y de los miembros e inmunidad legal en el cumplimiento normal de sus obligaciones.
3. Mandato amplio y facultades discrecionales en el cumplimiento de las funciones de la EFS.
4. Acceso irrestricto a la información.
5. El derecho y la obligación de informar sobre su trabajo.
6. Libertad de decidir el contenido y la oportunidad (momento) de sus informes de auditoría, al igual que sobre su publicación y divulgación.
7. Existencia de mecanismos eficaces de seguimiento de las recomendaciones de la EFS.
8. Autonomía financiera, gerencial y administrativa.

Purón, (2016), realizó un análisis comparativo de los elementos del diseño institucional que deben poseer las EFS en 13 países de Centroamérica y el Caribe. Determinó 11 componentes que derivaron del modelo propuesto por la INTOSAI, los cuales se muestran en el gráfico siguiente.



Fuente: Elaboración propia con información de Purón, Gabriel, 2016.

De este trabajo concluye que cada uno de los componentes del marco de referencia revisados, representan áreas de mejora que las EFS deben evaluar según su viabilidad técnica, operativa y político-administrativa, en congruencia con su marco político para avanzar al modelo propuesto por la INTOSAI. Asimismo, los retos generales para las EFS serían los siguientes:

- En la mayor parte de los países el sistema político-institucional del Estado no permite la independencia de acción y presupuesto de las EFS.
- Los países de la región tienen marcos legales poco claros sobre la posibilidad de que las EFS realicen auditorías de desempeño.
- Falta de recursos para el desarrollo de herramientas clave en el marco de la implementación de un modelo de Gestión por Resultados (GpR).
- Falta de capacidades y recursos técnicos para lograr la transición hacia la GpR.
- Falta de modernización e incorporación de tecnología de información en línea en los sistemas de archivos en la administración pública.

Respecto de los recursos humanos, la INTOSAI reconoce la importancia que tienen aspectos como la confianza y credibilidad de la sociedad a la que informan de su trabajo, por tal motivo el personal que trabaje en las EFS debe mostrar un conjunto de valores y principios que sirvan como fundamento para su actuar con valores en el trabajo diario, cada entidad podrá desarrollar o adoptar un código de ética y un sistema de control apropiado para ponerlo en práctica. Este código de ética deberá comprender el comportamiento ejemplar, como una de las responsabilidades generales de la EFS y se compone de cinco valores fundamentales: Integridad, Independencia y Objetividad, Competencia, Comportamiento Profesional, Confidencialidad y Transparencia (ISSAI 130, 2019, p.8).

### **La Auditoría Superior en México**

El origen de la función fiscalizadora en México data de la época de la Colonia. El antecedente más inmediato respecto de la institución actual fue la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH), la cual cerró su ciclo en 1999. Con la reforma a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la CPEUM y se creó la Auditoría Superior de la Federación (ASF), como se le conoce en la actualidad (Acosta, 2013, pp. 111-134).

La CPEUM otorga mediante el artículo 74, fracción VI a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de la revisión de la Cuenta Pública y la realiza por medio de la ASF. Asimismo, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación se encarga de normar la actuación de la ASF.

Como se planteó, los cambios en la AP inician con modificaciones al marco legal, en este sentido, se pueden apuntalar algunos de los aspectos más relevantes de la ASF, en el ámbito organizacional a partir de su creación, vinculados a las disposiciones que la regulan.

El 25 de julio del año 2000, la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados expidió el último Reglamento de la CMH en el cual se determinó una nueva estructura para fortalecer la fiscalización, acorde con lo estipulado en las reformas constitucionales de 1999. El 20 de diciembre del mismo año se aprobó la Ley de Fiscalización



Superior y con ella se creó la ASF con mayores atribuciones a las que contaba la CMH, además de que se expidió un Reglamento Interior (Figuroa, 2007, pp. 32-33).

Las facultades de la ASF se establecieron en el artículo 79 de la CPEUM, que le otorgó autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones; asimismo, tendría dentro de sus funciones las siguientes:

- Fiscalizar de forma posterior los ingresos y egresos públicos de los Poderes de la Unión, los entes federales, las entidades federativas, municipios e incluso particulares;
- Entregar el Informe de Resultados de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación;
- Investigar los actos u omisiones que impliquen una irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales;
- Determinar los daños y perjuicios que afecten la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar a los responsables, indemnizaciones y sanciones pecuniarias, entre otros.

A partir de la creación de la ASF, del periodo de 2000 al 2024, se identificaron los principales cambios organizacionales, que modificaron sus facultades y alcances en la realización de las auditorías, así como también, en su estructura orgánica, dentro de los cuales se pueden señalar los siguientes:

#### *2008 reforma del artículo 79 de la CPEUM*

- La función de fiscalización se realizará bajo los principios de posteridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.
- Realizar auditorías de desempeño de los programas federales.



- Exceptúa la fiscalización de las participaciones Federales, y se faculta para fiscalizar los recursos transferidos a fideicomisos.
- Mediante denuncia se pueden fiscalizar recursos del ejercicio en curso.
- Modifica la entrega del informe de resultados de la Cuenta Pública a más tardar el 20 de febrero del año siguiente.
- Se establecen sanciones a los servidores públicos que no presten auxilio a la entidad de fiscalización superior (Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2008).

*2015 reforma al artículo 79 de la CPEUM*

- Se faculta a la ASF fiscalizar los empréstitos de los Estados y Municipios cuando el Gobierno Federal otorgue garantía.
- La posibilidad de solicitar y revisar información de ejercicios anteriores.
- Se eliminan los principios de posteridad y anualidad.
- Facultad para iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del siguiente ejercicio fiscal.
- Podrá solicitar información del ejercicio en curso, respecto a procesos concluidos.
- La posibilidad de fiscalizar en coordinación con las entidades de fiscalización locales las participaciones federales.
- Solicitar y revisar información de ejercicios anteriores en revisión, sin que ello signifique que se abra la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece.

- La obligación de entregar a la Cámara de diputados, el último día hábil de junio y octubre, así como el 20 de febrero del año siguiente de la presentación de la Cuenta Pública, los informes individuales. En esta última fecha debe entregar el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública. Los informes individuales y el informe general serán de carácter público. (Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios, DOF, 2015)

*2016 Se expidió la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*

- El objetivo principal del SNA es la prevención, investigación y sanción de las faltas administrativas y hechos de corrupción, al igual que el fortalecimiento institucional de las instancias que lo componen. Con este fin, el SNA, a través del Comité Coordinador, establecerá las bases para la efectiva conjugación de los esfuerzos llevados a cabo por distintas instancias públicas, tanto a nivel nacional como local. Por su parte, cada entidad federativa deberá crear un Sistema Local Anticorrupción que conjugue esfuerzos con la federación en el combate a la corrupción. Todo ello, bajo la perspectiva de que la corrupción es un acto de alto riesgo y bajos rendimientos para el régimen democrático y la economía del país (ETHOS, 2017, p.31).
- La Ley General del SNA estableció las bases para la creación del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), integrado por la ASF, la Secretaría de la Función Pública (SFP), las entidades de fiscalización superior locales y las secretarías o instancias homólogas de control interno de las entidades federativas. Asimismo, la ASF y la SFP lo presidirán de manera dual por el auditor superior de la ASF y el titular de la SFP.

En 2020, la ASF publicó las Reglas para la utilización de la herramienta tecnológica denominada Buzón Digital de la Auditoría Superior de la Federación.

- Reglamenta la introducción de una innovación tecnológica enfocada a que los procesos de fiscalización tengan un mayor alcance. Mediante el Buzón Digital ASF envía información y/o documentación de forma electrónica y certificada; puede emitir constancias de envío y notificación de acuses; solicitudes de prórroga; suscribir el acta de inicio de los trabajos de auditoría, entre otras. La ASF podrá incorporar el soporte documental de las auditorías notificadas con antelación al sistema informático correspondiente; realizar requerimientos de información; emitir acuses electrónicos y formalizar el acta de inicio de los trabajos de auditoría, entre otros. (Reglas para la utilización de la herramienta tecnológica denominada Buzón Digital de la Auditoría Superior de la Federación, DOF, 2020).

2021, se modifica el artículo 17 y se incorpora el 17 Bis la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

- El artículo 17, fracción XI, da la atribución a la ASF para solicitar, obtener y tener acceso a toda la información y documentación, a través de medios físicos o electrónicos mediante herramientas tecnológicas, que a juicio de la ASF sea necesaria para llevar a cabo la auditoría correspondiente, sin importar el carácter de confidencial o reservado de la misma.
- El artículo 17 Bis faculta a la ASF para realizar sus procesos de fiscalización de forma presencial o por medios electrónicos a través de las herramientas tecnológicas y de conformidad con sus reglas de carácter general (Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, DOF, 2021).

### *Cambios en la estructura orgánica de la ASF 2001*

- Contaba con tres auditorías especiales: la de Cumplimiento Financiero, de Desempeño y de Planeación e Información; dos Unidades, de Asuntos Jurídicos y General de Administración (Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, DOF, 2001).

### *2013*

- Se reestructuró con cuatro auditorías especiales: Cumplimiento Financiero, Desempeño, Gasto Federalizado y Tecnologías de Información, Comunicaciones y Control; tres Unidades: Asuntos Jurídicos, General de Administración y Sistemas e Información (Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, DOF, 2013).

### *2021*

- Contó con las Auditorías Especiales de Cumplimiento Financiero, Desempeño, Gasto Federalizado, se creó la de Seguimiento, Informes e Investigación y se mantuvieron las Unidades de Asuntos Jurídicos, General de Administración; se crearon las de Normatividad y Enlace Legislativo, así como la de Igualdad de Género y Cultura de la Fiscalización y la Unidad Técnica de la ASF (Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, DOF, 2021).

Los cambios de carácter organizacional realizados a la ASF entre 2000 y 2021, permitieron incrementar la cobertura de fiscalización a más entes públicos. De la creación de la ASF a la reforma realizada en 2008, aumentó el número de auditorías practicadas, que pasaron de 312 a 987 y para el 2015 se realizaron 1,643. En 2021, se reportaron 2,050 auditorías, lo que representó 1,738 más con respecto al año 2000 (ASF, 2018, 2019, 2020, 2021).

## **El cambio organizacional frente a los riesgos globales**

El contexto actual en el que operan las instituciones vinculadas a la administración pública de los tres órdenes de gobierno, respecto del caso de México, se encuentran afectadas por factores internos y externos que afectan su estabilidad y la misión para la que se crearon, además de enfrentar diversos acontecimientos que amenazan al sistema económico, político y social, motivo suficiente para impulsar los cambios pertinentes para atender los riesgos internos y los de carácter global, los cuales no se han materializado aún de forma constante y permanente.

En las economías denominadas emergentes, como es el caso de México, se pueden señalar los riesgos internos siguientes: representación política mayoritaria que impone políticas populistas en detrimento de otros rubros relevantes para mejorar la calidad de vida de la sociedad, precariedad de las finanzas públicas por falta de reformas fiscales, baja recaudación y desequilibrio fiscal en aumento, AP con servicios de baja calidad y que no considera las evaluaciones a los programas presupuestarios, resistencias de funcionarios públicos a ponderar aspectos técnicos en la toma de decisiones y a obedecer la ley, lo que se refleja en actos de arbitrariedad y de corrupción (Aguilar, 2012).

En el marco de los riesgos globales, el Foro Económico Mundial los define como un evento o condición incierta que, de producirse, puede causar un impacto negativo significativo en una parte importante del PIB, la población o los recursos naturales del planeta (WTW, 2023). Estos riesgos globales suelen afectar a varias industrias o países y pueden ser relevantes en la actualidad, a corto y largo plazo. Además, no sólo se derivan en consecuencias directas del evento, sino también a través de un aumento de la volatilidad económica o la falta de preparación y resiliencia de determinadas empresas o industrias.

El Foro Económico Mundial publicó en el Global Risk Report los riesgos que pueden llegar a materializarse en el presente año, así como en los próximos 2 y 10 años, los cuales se relacionan en el siguiente cuadro.

## Riesgos globales 2024

2024	2 años	10 años
1. Clima extremo.	1. Información errónea y desinformación.	1. Fenómenos climáticos extremos.
2. Información errónea y desinformación.	2. Fenómenos meteorológicos extremos.	2. Cambio crítico en los sistemas terrestres.
3. Polarización social o política.	3. Polarización social.	3. Pérdida de la biodiversidad y colapso de ecosistemas.
4. Crisis del costo de vida.	4. Inseguridad cibernética.	4. Escasez de recursos naturales.
5. Ciberataques.	5. Conflicto armado interestatal.	5. Desinformación.
	6. Falta de oportunidades económicas.	6. Resultados negativos de tecnologías IA.
	7. Inflación.	7. Migración involuntaria.
	8. Migración involuntaria.	8. Inseguridad cibernética.
	9. Recesión económica.	9. Polarización de la sociedad.
	10. Contaminación.	10. Contaminación.

Fuente: Elaboración propia con información del Global Risk Report 2024 del Foro Económico Mundial.

A fin de ejemplificar la importancia de los riesgos globales, se revisará lo relativo a la información errónea y la desinformación, en este rubro se cuenta con actores extranjeros, nacionales y voceros de los gobiernos, los cuales mediante la difusión mediática transmiten mensajes que distorsionan las percepciones de los receptores y acentúan las divisiones sociales y políticas.

El uso de mensajes, así como de herramientas para difundirlos, puede ocasionar la disminución de la legitimidad de los gobiernos que queden en el poder, lo que podría provocar climas de tensión, y falta de gobernabilidad. En un contexto en el que se espera que cerca de 4,000 millones de personas acudan a las urnas electorales en países como Bangladesh, Indonesia, México, Pakistán, Reino Unido y Estados Unidos dentro de los dos siguientes años.

Ante este panorama la pregunta sería qué tan preparadas están las instituciones para enfrentar estos riesgos, si el cambio organizacional se conducirá acorde a las necesidades requeridas a fin de enfrentarlos con éxito o

se guiará por la inercia y presión de los factores internos y externos que empujan a los sistemas sociales a cambiar, aunque sea sin rumbo, ni dirección y con propósitos poco claros, para evitar la anarquía y la ingobernabilidad.

## **Conclusiones**

El análisis del cambio organizacional, desde el punto de vista sistémico, permite identificar factores internos y externos, que impulsan el cambio de las instituciones, aunque la distinción es sólo de carácter analítico, debido a que los riesgos globales, en muchos contextos ya son internos y de atención prioritaria para los gobiernos contemporáneos. Considerar el uso de esta herramienta adquiere sentido ante lo acelerado de los acontecimientos de la dinámica social y se puede recurrir a un conjunto de aspectos teóricos para explicar y avanzar con dirección hacia un punto que prepare con más eficacia y eficiencia a los entes públicos a un estado más propicio para atender los diferentes cursos de acción que se presentan y amenazan la estabilidad del conjunto social.

La AP en México impulsa el cambio organizacional mediante la formulación de la normativa que regula a los entes públicos en los tres órdenes de gobierno. Como se observa en el desarrollo de la ASF como institución, destaca que fue objeto de diversas adecuaciones formales que se plasmaron en la ley reglamentaria del artículo 79 de la CPEUM, acompañada de un conjunto amplio de la legislación secundaria que le permitió ampliar su cobertura en el número de auditorías realizadas, temas, tiempos, reportes y la creación de áreas administrativas acordes a los cambios previstos. En el tema del personal se contempla la capacitación continua y la formación de una cultura organizacional renovada mediante la promoción del Código de Ética institucional, que induce nuevos valores, actitudes y principios.

De acuerdo con lo revisado, se puede observar con relación a la ASF que, durante más de 20 años, se modificó su diseño institucional respecto de su inicio como ente fiscalizador, primero al ampliar sus facultades y precisar su alcance en la revisión de los recursos federales y en segundo adquirió reconocimiento en el ámbito social que la colocó como un

referente en el combate a la corrupción. Los cambios en su organigrama responden al Plan Estratégico formulado para cumplir con la misión establecida en el marco legal.

No obstante lo anterior, está pendiente que la ASF se apege al diseño institucional que recomienda la INTOSAI, respecto a convertirse en un órgano autónomo por mandato constitucional y manejar su propio presupuesto, este aspecto sólo se resolverá en la medida en que los que toman las decisiones por medio del proceso político reconozcan que los problemas de corrupción y de cuidado de los recursos públicos podrán encaminarse a una solución, cuando el ente fiscalizador cuente con las características que le permitan realizar su misión.

En el marco de la AP el cuidado de los recursos públicos en el contexto actual es de suma importancia, debido a que para enfrentar los riesgos internos y externos, los entes públicos requerirán de una mayor cantidad de éstos. Es conveniente señalar que en los Criterios Generales de Política Económica para 2022, el Gobierno Federal, tiene previsto para los tres años siguientes ingresos del 22.0%, respecto del PIB, monto similar al de los últimos 10 años. Además, de que esta inercia tendrá un impacto en los gobiernos locales que dependen en un porcentaje importante de las transferencias federales. Por este motivo, se debe valorar la viabilidad de una reforma fiscal, aumentar la calidad del gasto, con mejores decisiones presupuestarias y acciones para incrementar la recaudación mediante la disminución de la evasión y la elusión fiscal.

Asimismo, para generar una mayor cantidad de contribuciones se debe revisar las renunciaciones recaudatorias que en 2022 ascendieron a 1,401,768.0 mdp (SHCP, 2022), lo anterior con la finalidad de convertir estos estímulos fiscales en ingresos que sean considerados en el presupuesto y destinarlos a las áreas en las que se tengan contemplados mayores riesgos.

Por último, sería conveniente que cada ente público cuente con agentes del cambio en los niveles directivos, los cuales, podrán asumir el propósito de guiar el proceso de cambio organizacional que se requiera para enfrentar los riesgos más apremiantes, tanto en el ámbito interno como en el externo.



## **Bibliografía Referencias**

- Acosta R. Carlos A. (2002). Cuatro preguntas para iniciarse en cambio organizacional, *Revista Colombiana de Psicología*, Núm. 9-24.
- Acosta Villada, A. (2013). Las instituciones de fiscalización en México: su paso por la historia. *Estudios Latinoamericanos* Núm. 31, 111-134. Doi: <https://doi.org/10.22201/cela.24484946e.2013.31.47323>
- Aguilar, Villanueva, Luis F. (2012). Las políticas públicas de la nueva gobernanza democrática 1, (29-01-2024) Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=bDEXkbyTRWI>.
- ASF. (2018). Informe General Ejecutivo de la Cuenta Pública 2018, Anexo Estadístico. Obtenido de: [https://www.asf.gob.mx/uploads/55\\_Informes\\_de\\_auditoria/IGE\\_2018\\_PROTEGIDO.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/55_Informes_de_auditoria/IGE_2018_PROTEGIDO.pdf)
- ASF. (2019). Informe General Ejecutivo de la Cuenta Pública 2019, Obtenido de: [https://www.asf.gob.mx/uploads/55\\_Informes\\_de\\_auditoria/IGE\\_Cuenta\\_Publica2019.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/55_Informes_de_auditoria/IGE_Cuenta_Publica2019.pdf)
- ASF. (2020). Informe General Ejecutivo de la Cuenta Pública 2020. Obtenido de: [https://www.asf.gob.mx/uploads/55\\_Informes\\_de\\_auditoria/IGE\\_2020\\_PROTEGIDO.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/55_Informes_de_auditoria/IGE_2020_PROTEGIDO.pdf)
- ASF. (2021). Informe General Ejecutivo de la Cuenta Pública 2021. Obtenido de: [www.asf.gob.mx/uploads/55\\_Informes\\_de\\_auditoria/2021\\_IGE\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/55_Informes_de_auditoria/2021_IGE_a.pdf)
- Barzelay, Michael. (2000). *Atravesando la Burocracia. Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública*. 1ª reimpresión, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-FCE.
- Bertalanffy, Ludwig Von. (2006) *Teoría General de Sistemas*. México, FCE, pp. 61.
- Chiavenato, Idalberto. (2009). *Gestión del talento humano*. México, Mc Graw-Hill.

- Córdoba C., Julio. (1979). Modelos y técnicas de sistemas aplicados a la administración de proyectos. México, ICAP-INAP, p. 41.
- Ethos (2017). Taller introductorio, Sistema Nacional Anticorrupción y el nuevo Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos. México. Obtenido de: <https://www.asen.gob.mx/variados/Manual%20SNA.pdf>
- Figueroa, N. A. (2007). La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior. México (pp. 32-33): Color. Obtenido de: <http://www.orfis.gob.mx/BibliotecaVirtual/archivos/10072014021645.pdf>
- Henry, Nicholas L. (1999). La Raíz y las Ramas: Peripecias de la Administración Pública hacia el Futuro, en Lynn, B. Naomi y Wildavsky. Administración Pública. El Estado Actual de la Disciplina. México. FCE, p. 47-60.
- Instituto Mexicano de la Competitividad. (2010). ¿Quién vigila el gasto público? En I. M. Competitividad, La caja negra del gasto público (págs. 126-142). México. Obtenido de: <https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2010/9/lacajanegradelgastopublico.pdf>
- INTOSAI. (2009). Declaración de Lima, Declaración de México. Viena, Austria: INTOSAI. Obtenido de: [https://www.asf.gob.mx/uploads/61\\_Publicaciones\\_tecnicas/Declaracion\\_de\\_Lima\\_y\\_Mexico.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Declaracion_de_Lima_y_Mexico.pdf)
- INTOSAI. (2019a). INTOSAI-P 1 La Declaración de Lima. Obtenido de: <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/INTOSAI-P-1-La-Declaracion-de-Lima.pdf>
- INTOSAI. (2019b). INTOSAI-P 10 Declaración de México sobre la Independencia de las EFS. Obtenido de <https://sirc.idi.no/document-database/documents/spanish/59-intosai-p-10-declaracion-de-mexico-sobre-la-independencia-de-las-efs-1/file>

- INTOSAI. (s.f.). Lo que hacemos. Recuperado el 09 de 02 de 2024, de INTOSAI: <https://www.intosai.org/es/que-hacemos.html>
- Ivancevich, John. (2005). *Administración de recursos humanos*. México, Mc Graw-Hill, p. 449.
- Luhmann, Niklas. (1998). *Sistemas Sociales. Lineamientos para una Teoría General*. España, ANTROPOS-Universidad Iberoamericana-CEJA, pp. 31-69.
- Maslow, Abraham H. (2005). *El management según Maslow. Una visión humanista para la empresa de hoy*. España, PAIDÓS, p. 24. El trabajo más distintivo fue su desarrollo sobre la jerarquía de las necesidades. Planteaba que el hombre aspirar a la autorrealización y para ello debía alcanzar en forma ascendente la satisfacción de las siguientes necesidades: fisiológicas, seguridad, sociales estima y autorrealización.
- Purón, Gabriel. (2016). “Comparativo Institucional de las Entidades de Fiscalización en Centroamérica el Caribe”, *El Cotidiano*, núm. 198, julio-agosto, pp. 71-81.
- Reyes Ponce, Agustín. (1981) *Administración de Personal*. Décimo Tercera reimpresión, México, Trillas, pp. 39-58.
- Reyes Ponce, Agustín. (2005) *Administración de Personal*. Relaciones Humanas, Primera Parte, México, Limusa, pp. 19-34.
- SHCP. (2022) Documento de Renuncias Recaudatorias. Obtenido de [https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/FinanzasPublicas/docs/congreso/infoanual/2022/drr\\_2022.pdf](https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/FinanzasPublicas/docs/congreso/infoanual/2022/drr_2022.pdf). El concepto de renuncia recaudatoria se ha definido como aquel tratamiento de carácter impositivo que se desvía de la estructura normal de los impuestos, que da lugar a un régimen de excepción y que implica una menor o incluso nula recaudación. La definición de renuncias recaudatorias incluye todas aquellas exenciones, reducciones y desgravaciones

que se desvían de la estructura normal de cualquier impuesto, constituyendo un régimen impositivo favorable para cierto tipo de ingresos o sectores de la economía. La definición incorpora medidas como la aplicación de tasas y esquemas de deducción diferenciales, el otorgamiento de créditos fiscales, así como esquemas que permiten el diferimiento del pago de los impuestos o que otorgan alguna facilidad administrativa, entre otras.

Ventura, Juan. (2009). *Análisis estratégico de la empresa*. España, PARANINFO, p. 123.

Weber, Max (1998). *Economía y Sociedad*. 12ª reimpresión, México, FCE. pp. 172-176.

White, Leonard D. (1964). *Introducción al Estudio de la Administración Pública*. México, Cía. Gral. de Ediciones S.A., pp. 1- 3.

WTW. (16 de febrero de 2023). WTW. Obtenido de <https://www.wtwco.com/es-es/insights/2023/02/riesgos-globales-marcaran-2023>

## **Normatividad**

DECRETO por el que se declaran reformados los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1999). *Diario Oficial de la Federación*, 30-07-1999. Obtenido de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4951985&fecha=30/07/1999#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4951985&fecha=30/07/1999#gsc.tab=0)

DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios. (2015). *Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación*, 26-05-2015. Obtenido de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5393583&fecha=26/05/2015#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5393583&fecha=26/05/2015#gsc.tab=0)

DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. (2021). Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación, 11-01-2021. Obtenido de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5609673&fecha=11/01/2021#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609673&fecha=11/01/2021#gsc.tab=0)

DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. (2015). Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación, 27-05-2015. Obtenido de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015#gsc.tab=0)

DECRETO que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2008). Diario Oficial de la Federación, 07-05-2008. Obtenido de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5037072&fecha=07/05/2008#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5037072&fecha=07/05/2008#gsc.tab=0)

Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación. (2001). Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación, 12-09-2001. Obtenido de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=760876&fecha=12/09/2001#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=760876&fecha=12/09/2001#gsc.tab=0)

Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación. (2013). Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación, 29-04-2013. Obtenido de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5297381&fecha=29/04/2013#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5297381&fecha=29/04/2013#gsc.tab=0)

Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación. (2021). Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación, 25-08-2021. Obtenido de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5627605&fecha=25/08/2021#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5627605&fecha=25/08/2021#gsc.tab=0)

REGLAS para la utilización de la herramienta tecnológica denominada Buzón Digital de la Auditoría Superior de la Federación. (2020). Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación, 17-07-2020. Obtenido de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5596906&fecha=17/07/2020#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596906&fecha=17/07/2020#gsc.tab=0)

Unidad de Igualdad de Género y Cultura de la Fiscalización. (14 de 02 de 2024). Obtenido de Página de la Auditoría Superior de la Federación: [https://www.asf.gob.mx/Section/373\\_Unidad\\_de\\_Igualdad\\_de\\_Genero\\_y\\_Cultura\\_de\\_la\\_Fiscalizacion](https://www.asf.gob.mx/Section/373_Unidad_de_Igualdad_de_Genero_y_Cultura_de_la_Fiscalizacion)



## De la responsabilidad a la rendición de cuentas: para una fiscalización superior efectiva en México

José Juan Sánchez González\*

*Resumen:* El objetivo del artículo es describir cómo la fiscalización superior en México debía transitar de la responsabilidad a la *accountability* (rendición de cuentas), caracterizada por una transparencia efectiva con un mayor desempeño en la calidad en la vigilancia, supervisión y control de la corrupción. El artículo se presenta en tres apartados. Primero, como una aproximación teórica se describe y se diferencian los conceptos de responsabilidad (*responsability*) y rendición de cuentas (*accountability*), para mostrar sus implicaciones en una democracia moderna. Segundo, mediante el método histórico derivado del análisis de los principales documentos fundacionales y las Constituciones se intenta demostrar que la responsabilidad, como herencia española, ha tenido una enorme influencia en el derecho, sin acciones suficientes para limitar la corrupción. Tercero, se propone una matriz de variables –responsabilidad, rendición de cuentas y combate a la corrupción– que tienen incidencia en la fiscalización superior en México.

---

\* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la FES “Acatlán”-UNAM. Maestro y Doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Premio INAP 1997 y Mención Honorífica del Premio IAPEM 2001. Investigador Nacional nivel II del Sistema Nacional de Investigadores (SNII). Realizó una estancia académica en la Universidad de Salamanca, España (2018), y una visita de investigación en la Universidad de Colorado en Colorado Springs (2019). Profesor de asignatura desde 1990 en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Desde el año de 2006 es Profesor de Tiempo Completo definitivo en la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), campus Zumpango. Ha publicado 22 libros, 53 artículos especializados y colaborado con 34 capítulos en libros colectivos de la disciplina. Además, ha sido coordinador en la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos (2018) y en la Maestría en Gestión y Políticas Metropolitanas (2023), ambas en el Centro Universitario UAEM Zumpango.



*Palabras clave:* Responsabilidad, Rendición de Cuentas, Fiscalización Superior, Corrupción.

**From responsibility to accountability: for effective superior oversight in México**

*Abstract:* The objective of the article is to describe how superior oversight in Mexico had to move from responsibility to accountability, characterized by effective transparency with greater performance in quality in surveillance, supervision and control of corruption.

The article is presented in three sections. First, as a theoretical approach, the concepts of responsibility and accountability are described and differentiated, to show their implications in a modern democracy. Second, through the historical method derived from the analysis of the main foundations and the Constitutions, an attempt is made to demonstrate that responsibility as a Spanish heritage has had an enormous influence on the law without enough actions to limit corruption. Third, a matrix of variables is proposed - responsibility, accountability and the fight against corruption - that have an impact on superior oversight in Mexico.

*Keywords:* Responsibility, Accountability, Superior Audit, Corruption.

*Fecha de recepción del artículo:* 8 marzo 2024

*Fecha de aceptación:* 9 abril 2024

**Introducción**

La responsabilidad ha sido durante casi cinco siglos en México, el concepto clave para determinar aquellas faltas que los servidores públicos cometen fuera de su marco legal y como mecanismo sancionatorio. La responsabilidad ya se encontraba en la normatividad del mundo novohispano, por lo que la burocracia patrimonial en la Nueva España desde el virrey, los gobernadores, corregidores, alcaldes mayores, alcaldes ordinarios, regidores y alguaciles eran designados directamente por el rey, por lo que esperaba que fueran honorables y que cumplieran con las atribuciones que les habían asignado. En el siglo XIX y siglo XX, la

responsabilidad fue la herramienta técnica para controlar la corrupción, pero debido a una fiscalización débil, escasa transparencia y una sanción limitada, no tuvo los alcances esperados.

Mientras que la *accountability* (rendición de cuentas y transparencia) es un concepto antiguo en el mundo anglosajón, aunque en el continente americano sea de reciente empleo y utilidad. La *accountability* es una herencia del mundo inglés, que tiene mayores implicaciones en la fiscalización que las que establece la responsabilidad.

La rendición de cuentas es un concepto poderoso para limitar, controlar y obligar a los políticos y funcionarios públicos a rendir cuentas de sus actos, además para que puedan asumir las consecuencias cuando sus actividades sean corruptas y sean ilícitas. Mediante la transparencia como instrumento de información gubernamental la rendición de cuentas es posible, y la fiscalización adquiere mayores niveles de controles democráticos debido a que contribuye a una cultura de transparencia en los poderes públicos.

El artículo es un esbozo general de temas que requieren mayor análisis y profundidad teórica y empírica, por lo que sólo describimos algunas relaciones entre variables como responsabilidad, rendición de cuentas, transparencia, fiscalización y combate a la corrupción. Se trata de un documento ambicioso que pretende encontrar vínculos con estos conceptos en las democracias modernas.

Para el desarrollo de estas argumentaciones, el ensayo se presenta en tres apartados. Primero, como una aproximación teórica se describe y se diferencian los conceptos de responsabilidad (*responsability*) y rendición de cuentas (*accountability*), para mostrar sus implicaciones en una democracia moderna. Segundo, mediante el método histórico derivado del análisis de los principales documentos fundacionales y las Constituciones más importantes se intenta demostrar que la responsabilidad como herencia española ha tenido una enorme influencia en el derecho y en el tipo de sanciones a las conductas ilícitas sin acciones suficientes para limitar la corrupción. Es un hecho, que la rendición de cuentas como categoría polisémica ha llegado tarde a nuestra cultura jurídica y

política para combatir la corrupción. Tercero, se propone una matriz de variables –responsabilidad, rendición de cuentas y combate a la corrupción– que tienen incidencia en la fiscalización superior. Una de las conclusiones supone que una fiscalización superior en México debía transitar de la responsabilidad a la *accountability* (rendición de cuentas), con una fiscalización superior caracterizada por una transparencia efectiva, con un mayor desempeño en la calidad en la vigilancia, supervisión y control de la corrupción. La responsabilidad no hubiera logrado los alcances y medios que necesitaba la fiscalización superior.

### **I Aproximación a las diferencias conceptuales entre la Responsabilidad (*responsability*) y la Rendición de Cuentas (*accountability*)**

En la literatura en la administración pública, existen tres conceptos emparentados con la responsabilidad: 1) la versión tradicional de responsabilidad; 2) la “responsabilización” que es una aportación del CLAD con cierta dosis de rendición de actos, y 3) la *responsiveness* (“responsividad”) que suele traducirse como “sensibilidad política” (Sánchez, 2020).

Mientras que en *accountability* (rendición de cuentas y algunos incluyen transparencia) es una categoría polisémica, un concepto radial y como tal, es un instrumento potente para obligar a los políticos y funcionarios a rendir obligatoriamente cuentas de sus acciones cuando ocupan cargos con recursos públicos. Incluso para algunos estudiosos, la *accountability* (rendición de cuentas) en su aplicación a los asuntos públicos, incluye a la fiscalización, la responsabilidad y el control, que podrían ser considerados instrumentos para una rendición de cuentas efectiva.

### **La responsabilidad en su secuencia de “responsabilización” y “responsividad”**

La responsabilidad –que proviene de *responsability* en inglés– como categoría teórica y práctica en la administración pública fue por mucho tiempo, referente en la actuación y cumplimiento de las atribuciones de los servidores públicos. En la democracia, la responsabilidad estaba referida a que los políticos y los servidores públicos se comportaran en el marco normativo, cumpliendo con

los objetivos previamente establecidos y sólo cuando actuaran fuera de esta normativa, serían sancionados. En la democracia, la responsabilidad estaba comprometida con el Estado de derecho.

En primer lugar, la responsabilidad desde su concepción clásica ha avanzado hacia una mayor obligación de los actos de los funcionarios. La responsabilidad es la asignación de un rol que se le otorga a la persona que ocupa un puesto, determinando sus obligaciones, pero también delegando su poder de decisión y acción dentro del ámbito de un área específica (Velasco, 2011, 19). La responsabilidad no considera el compromiso personal del funcionario y la participación activa del sujeto a quien se debe informar (Groisman y Lerner, 2000, 78). La responsabilidad es un término reducido a la obligación legal del funcionario (Ochoa y Montes de Oca, 2004, 459). De esta forma, la responsabilidad comprende otorgar al funcionario un ámbito libre de control directo, supervisión o “microgestión” por parte de una autoridad superior (Velasco, 2011, 19). Al mismo tiempo, esto supone derechos que se encuentran vinculados a las obligaciones.

La responsabilidad (*responsability*) se refiere a los poderes delegados y confiados al gobierno, a la delegación de autoridad condicional por los principales a los funcionarios públicos (agentes) para realizar aquellos trabajos de los que son capaces de hacerse cargo, de actuar o de proveer. La definición de responsabilidad suele destacar la discrecionalidad y el empoderamiento (Dunn, 2011, 48), pero sujetos a un marco legal previamente establecido.

Por ello, responsabilidad se usa con frecuencia como traducción de *accountability*, porque en efecto significa la obligación o responsabilidad de los gobernantes de dar cuentas de sus actos. Pero la voz responsabilidad no trasmite el significado completo del término anglosajón, “ya que se puede ser responsable sin necesidad de dar cuenta de uno a nadie (...) La rendición de cuentas presupone responsabilidad personal, pero esta última puede existir sin rendición de cuentas. Por tanto, se concluye que la responsabilidad no implica necesariamente obligación de dar cuentas ni tampoco la existencia de verdaderos mecanismos de vigilancia y sanción en caso de incumplimiento” (Ugalde, 2002, 15). “Se puede ser

responsable por algo sin ser responsable frente a alguien” (Schedler, 2011, 5).

En segundo lugar, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (Consejo Científico del CLAD, 2000) sugiere un segundo significado señalando que el verdadero sentido de la *accountability* en español proviene de la transformación de la voz responsabilidad por el de “responsabilización”. Aunque, responsabilidad sí tiene una referencia del inglés con la voz *responsibility*, pero no es una palabra diferente a la *accountability*. El planteamiento general es que a partir de la tradicional responsabilidad existe una transformación hacia la responsabilización. “La responsabilidad es la capacidad de responder de los propios actos y de sus consecuencias. El término implica cierto grado de compensación de la naturaleza y consecuencia de un acto, así como la deliberada o voluntaria realización del mismo” (Farchild, 1987, 257).

En tercer lugar, otro término semejante a la rendición de cuentas es *responsiveness* (“responsividad” traducción de la voz en inglés) y que algunos también traducen como “sensibilidad política”. La responsividad se refiere a la sensibilidad de un gobierno para reaccionar oportunamente a las preferencias, críticas o demandas de la sociedad. Bernard, Przeworski y Stokes, definen a la responsividad cuando “el gobierno adopta políticas señaladas por los ciudadanos como preferidas”. Por último, para Ferejohn (1999) rendición de cuentas y responsividad son diferentes, ya que la rendición de cuentas es un medio para estimular la responsividad del gobierno. La paradoja puede ser un gobierno puede ser responsivo, sin estar obligado a rendir cuentas de sus actos (Ugalde, 2002, 16).

En suma, la responsabilidad es el rol que se le otorga a la persona que ocupa un puesto, con obligaciones establecidas, una delegación de decisiones, no supone el compromiso personal del funcionario y es un concepto que se reduce a la obligación legal del funcionario. La responsabilidad vista en forma tradicional como conducta individual no asume su carácter colectivo y social, no supone una obligación de rendición de cuentas. Mientras que la voz responsabilización poco aporta al sentido original de *accountability* como rendición de cuentas y a la

transparencia. Por último, la voz responsividad no es de uso generalizado y está limitado a responder a las demandas y quejas de los ciudadanos para que el gobierno adopte las preferidas de los ciudadanos, además que tampoco implica una rendición de cuentas efectiva.

### **La *accountability* como rendición de cuentas y transparencia**

En otro momento se ha dejado claro que la voz *accountability* tiene dos traducciones más, empleadas en la administración pública: rendición de cuentas y transparencia (Sánchez, 2014). El término *accountability* se refiere a la necesidad de controlar el poder público por medio de mecanismos que obligan a los funcionarios a informar y justificar sus acciones, y en los casos que haya conductas ilícitas puedan ser objeto de sanción. El término encuentra sus orígenes en las ideas modernas sobre control político, división, equilibrio y límites de los poderes públicos, a partir de las cuales puede ser entendido como rendición de cuentas (Ríos et al., 2014, 266-267).

La rendición de cuentas está relacionada con el control del poder. A la rendición de cuentas, las realidades del poder le dan su razón de ser. “Su misión está en reducir las incertidumbres del poder, limitar sus arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible su ejercicio, mantenerlo dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos.” (Schedler, 2011, 90). La rendición de cuentas es un familiar muy cercano de *accountability*. Adicionalmente, junto con la rendición de cuentas (por obligación), el concepto de *accountability* incluye la exigencia de cuentas (por derecho) (Schedler, 2011, 77-78).

La relevancia del estudio de la *accountability*, puede justificarse mediante tres argumentos (Sosa, 2011, 17-18). En primer lugar, las contribuciones que, desde la transparencia y la rendición de cuentas, han recibido los conceptos de democracia, de buen gobierno y de derechos individuales. La idea de que el gobierno tiene que ser accesible y rendir cuentas por sus decisiones amplió la noción de lo que tendría que ser un gobierno socialmente respetuoso de las garantías individuales. En segundo lugar, la transparencia y la rendición de cuentas han adquirido una presencia fundamental en todo lo que



tiene que ver con el entramado jurídico que norman las relaciones existentes entre las autoridades y el resto de los componentes del Estado contemporáneo. Y, en tercer lugar, la transparencia y la rendición de cuentas son asuntos que condicionan y afectan los procesos de trabajo al interior de las organizaciones gubernamentales. Han sido adoptadas ya como principios centrales de gestión y de desempeño para las dependencias gubernamentales y para los servidores públicos (Vergara, 2008 citado por Sosa, 2011, 19). Así, la *accountability*, ya sea como transparencia o rendición de cuentas, constituyen medios de referencia y herramientas útiles para un mejor desempeño institucional.

La rendición de cuentas es un familiar que corresponde a *accountability*. Hay matices que separan los dos conceptos. Para empezar, mientras *accountability* conlleva un sentido claro de obligación, la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario, de una concesión generosa del soberano que rinde cuentas por virtud y voluntad propia, no por necesidad. Para precisar, entonces *accountability* es la rendición obligatoria de cuentas. Adicionalmente, junto con la rendición de cuentas (por obligación), el concepto de *accountability* también incluye la exigencia de cuentas (por derecho) (Schedler, 2011, 11).

El concepto de rendición de cuentas hace referencia a una relación vinculante y activa entre dos partes que se relacionan justamente a partir del derecho de una de ellas –los ciudadanos, sus organizaciones o los órganos de vigilancia– y la obligación de la otra en atender las peticiones y requerimientos que le son presentados (Sosa, 2011, 23) como un sistema de rendición de cuentas. De acuerdo a Fox (2006) la definición conceptual de rendición de cuentas tradicional ha avanzado ya que existe una “rendición de cuentas políticas” y una más amplia y multidimensional como la “política de rendición de cuentas” (Fox, 2006, 36-37).

En la ciencia política no existe una conceptualización unívoca de *accountability*, puesto que no hay un consenso respecto al sentido estricto del término. Sin embargo, puede afirmarse que la rendición de cuentas requiere de dos herramientas para su cumplimiento: la transparencia en la información y en su justificación (*answerability*); y fiscalización para sancionar y dar cumplimiento a la normativa pública (*enforcement*) (Sánchez, 2020).

## II Trayectoria histórica de la Responsabilidad y la Rendición de Cuentas en los documentos fundacionales y las Constituciones

En la historia de la administración pública mexicana existe un proceso de cambio de la responsabilidad a la rendición de cuentas, tal como se ha descrito en el apartado anterior. Para comprobar la trayectoria de documentos y Constituciones que incorporaron en sus legislaciones a la “responsabilidad” por la “rendición de cuentas, se presenta el cuadro No. 1, además que también se incorporan instrumentos legales del control interno y del control externo que permiten conocer la trayectoria de la fiscalización en los siglos XIX, XX y los inicios del presente siglo XXI.

**Cuadro No. 1, Trayectoria de la responsabilidad y la rendición de cuentas en los documentos fundacionales, Constituciones y leyes reglamentarias**

Documento	Responsabilidad	Rendición de Cuentas
Constitución Política de la Monarquía Española (1812)	Art. 226. Los secretarios del despacho serán responsables a las Cortes de las órdenes que autoricen contra la Constitución o las leyes, sin que les sirva de excusa haberlo mandado el Rey.	
	Art. 228. Para hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios de despacho, decretarán ante todas cosas las Cortes que ha lugar a la formación de causa.	
	Art. 254. Toda falta de observancia de las leyes que arreglan el proceso en lo civil y en lo criminal, hace responsables personalmente a los jueces que la cometieron.	
<b>Primera etapa: México Independiente</b>		
Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mejicana (1814)	Art. 120. Hacer efectiva la responsabilidad de los individuos del mismo Congreso, y de los funcionarios de las demás supremas corporaciones, bajo la forma que explica este decreto.	
	Art. 145 Los secretarios serán responsables en su persona de los decretos, órdenes y demás que autoricen contra el tenor de este decreto, o contra las leyes que mandadas observar, y que en adelante se promulgaren.	
	Art. 146. Para hacer efectiva esta responsabilidad decretará ante todas cosas al Congreso con noticia justificada de la transgresión que ha lugar a la formación de causa.	



Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano (1823)	Art. 29 El Poder Ejecutivo reside exclusivamente en el Emperador, como Jefe Supremo del Estado. Su persona es sagrada e inviolable, y sólo sus ministros son responsables de los actos de su gobierno, que autorizarán necesaria y respectivamente, para que tengan efecto.	
Acta Constitutiva de la Federación Mexicana (1824)	Art. 17. Todos los decretos y órdenes del supremo poder ejecutivo, deberán ir firmados del secretario del ramo a que el asunto corresponda; y sin este requisito no serán obedecidos.	
Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824)	Art. 119. Los secretarios del despacho serán responsables de los actos del presidente que autoricen con sus firmas contra esta constitución, leyes generales, y constituciones particulares de los estados.	
Control externo		Tribunal Mayor de Cuentas (1824)
Leyes Constitucionales (1836)	Primera Art. 17. Este Supremo Poder no es responsable de sus operaciones más que a Dios y a la opinión pública y sus individuos en ningún caso podrán ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones.	
	Cuarta Art. 26. Los consejeros sólo serán responsables por los dictámenes que dieren contra la ley expresa, singularmente si es constitucional, o por cohecho o soborno. La responsabilidad no se les podrá exigir sino en el modo y términos prescritos en la tercera ley constitucional.	
	Art. 32. Cada Ministro será responsable de la falta de cumplimiento a las leyes que deban tenerlo por su Ministerio, y de los actos del Presidente que autorice con su firma, y sean contrarios a las leyes, singularmente las constituciones. La responsabilidad de los Ministros no se podrá hacer efectiva sino en el modo y términos que previene la tercera ley constitucional.	
Control Externo		Transformación en el Tribunal de Cuentas (1838)
Bases de la Organización Política de la República Mexicana (1843)	Art. 100. Los ministros serán responsables de los actos del Presidente que autoricen con sus firmas contra la Constitución y las leyes.	
	Art. 10. Serán responsables de las resoluciones que se tomen en junta de ministros, los que acordaren y en todo caso lo será el ministro que las autorice.	
Acta Constitutiva y de Reforma (1847)	Art. 16. El Presidente es responsable de los delitos comunes que cometa durante el ejercicio de su encargo; y aun de los de oficio exceptuados por la Constitución, siempre que el acto en el cual no esté autorizado por la firma del secretario responsable.	

		Art. 17. Los secretarios del despacho responden de todas las infracciones de ley que cometan, o sean de pura omisión.	
Control Interno		Ley Penal para los Empleados Públicos (1853).	
Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana (1856)		Art. 90. Las órdenes que se expidieran contra esta disposición, y las del presidente que no aparezcan con la debida autorización, no serán obedecidas ni cumplidas, y el que las obedezca, será responsable personalmente.	
		Art. 92. Los ministros serán responsables de los actos del presidente que autoricen con sus firmas, contra el plan de Ayutla reformado en Acapulco, ante la suprema corte de justicia, previa declaración de haber lugar a formación de causa, hecha por el consejo de gobierno a mayoría absoluta de votos.	
		Art. 124. Los gobernadores y jefes políticos son los responsables de sus actos ante el gobierno general.	
Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1857)		Art. 88 Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán ir firmados por el Secretario del Despacho encargado del ramo a que el asunto corresponde. Sin este requisito no serán obedecidas.	
		Art. 107 La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo y un año después.	
Estatuto Provisional del Imperio Mexicano (1865)		Art. 12. Los Ministros son responsables ante la ley y en la forma que ella determina, por sus delitos comunes y oficiales.	
Control Interno		Ley de Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios (1870) "Ley Juárez".	
Control Interno		Código Penal (1872).	
Control Interno		Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 (1896) "Ley Porfirio Díaz".	
Control Externo			Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1904).
Control Externo			Reglamento sobre la Organización de la Contaduría Mayor de Hacienda (1904).

Segunda etapa: México posrevolucionario		
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917)	<p>Título Cuarto</p> <p>De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos</p> <p>Art. 108. Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por lo delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.</p> <p>Los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.</p> <p>El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.</p>	<p>Art. 8. Los funcionarios y empleados respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.</p> <p>A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.</p>
Control Externo		Nueva Contaduría Mayor de Hacienda (1917).
Control Externo		Creación y desarrollo del Departamento de la Contraloría (1917-1932).
Control Interno	Código Penal (1931).	
Control Externo		Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1937).
	Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados (1940) "Ley Cárdenas".	
Control Externo		Reformas a la Contaduría Mayor de Hacienda (1963).
Control Externo		Reformas a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1976).
Controles Interno y Externo	Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y de los Altos Funcionarios de los Estados (1980) "Ley López Portillo".	Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda (1980).
Control Interno	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (1982) "Ley De la Madrid".	
Control Interno	Reformas al Código Penal (1983).	
Control Externo		Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda (1988).
Control Interno	Reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (1992).	

Tercera etapa: Fiscalización Superior		
Control Externo		Creación de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación (1999).
Control Externo		Ley de Fiscalización Superior de la Federación (2000).
Control Externo		Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación (2000).
Control Interno	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (2002).	
Control Interno	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002).	
Control Externo		Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas (2009).

Fuente: elaboración propia con información de: *Antecedentes históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, México*, Secretaría de Gobernación, 2010.

De manera general, se puede afirmar que en los tres siglos que duró el Virreinato la categoría central para combatir la corrupción y mejorar la fiscalización fue la responsabilidad. Esta categoría prácticamente fue empleada como instrumento de sanciones a aquellos que se alejaban de lo establecido en las normas novohispanas o bien, cometían conductas ilícitas. No había rendición de cuentas ni transparencia para conocer la información que se generaba en los asuntos públicos. No existía la obligación de rendir cuentas y sólo se buscaba que los funcionarios fueran responsables, es decir, que cumplieran sus obligaciones. La responsabilidad como concepto es una herencia española en la Nueva España y se ve reflejada en dos instituciones novohispanas: el Juicio de Residencia y el Tribunal de Cuentas.

En forma general, para este artículo dividimos en tres etapas los procesos de fiscalización vinculados con la responsabilidad y la rendición de cuentas. La primera etapa que puede situarse desde el México Independiente (1810-1904) con una escasa responsabilidad, una transparencia opaca, con una fiscalización baja y con una corrupción incontrolable. Desde la Conquista, el establecimiento del Virreinato y de la Nueva España, la responsabilidad fue una

herencia española como andamiaje teórico y práctico. Esta etapa corresponde al periodo del México Independiente del siglo XIX, la Reforma y el Porfiriato.

En materia de responsabilidad existen diversos documentos, los cuales se citan de manera enunciativa: el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mejicana (1814), el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano (1823), la Acta Constitutiva de la Federación Mexicana (1824), la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824), las Leyes Constitucionales (1836), las Bases de la Organización Política de la República Mexicana (1843), el Acta Constitutiva y de Reforma (1847), el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana (1856), la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1857) y el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano (1865).

Los artículos que se seleccionaron son pocos, están referidos a responsabilidades de los Ministros y en algunos casos, a las responsabilidades, delitos y faltas oficiales. El alcance de la responsabilidad es limitada y la fiscalización es básica sin mayores contratiempos. La responsabilidad en el México Independiente también se convierte en un concepto esencial para combatir la corrupción y las prácticas ilícitas que prevalecían, tanto en el periodo de inestabilidad política y económica (1824-1853), como en los momentos de la República Restaurada (1867-1876), donde el presidente Benito Juárez publica la primera Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación (1870). Posteriormente, el presidente Porfirio Díaz decreta la Ley de Responsabilidades Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857.

La fiscalización en un entorno de escasa responsabilidad fue un primer paso con la creación del Tribunal Mayor de Cuentas (1824) y su transformación en el Tribunal de Cuentas (1838). Fiscalización con responsabilidad, estas dos herramientas eran relevantes para prevenir y controlar la corrupción, no obstante, no fueron efectivas para contener y detener la corrupción política.

Una segunda etapa corresponde al periodo de 1917 a 1992, que se caracteriza una responsabilidad tradicional, una

transparencia moderada, lo que supone que la fiscalización es regular y en alguna medida con corrupción, que mejora también el control interno, donde hay un gran avance del control preventivo, pero no así la falta de control sancionatorio.

En el México posrevolucionario y con lo publicado de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), la responsabilidad adquiere mayor relevancia como acción sancionatoria, que se consagra por primera vez en el título IV “De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos”, en que se establecen los sujetos a la responsabilidad, los que gozaban de fuero constitucional, los delitos oficiales y faltas oficiales, así como la solicitud de elaboración de una Ley de Responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación (art. 111), la cual sería publicada más de veinte años después por el presidente Lázaro Cárdenas con el nombre de Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados (1940). También fueron relevantes la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y de los Altos Funcionarios de los Estados (1980), la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (1982), las reformas al Código Penal (1983), y las reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (1992).

En tanto, la fiscalización como control externo (control político) avanza con la creación de la Nueva Contaduría Mayor de Hacienda (1917) y la propia Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1937). Cabe destacar en esa época, en materia de control interno la creación y desarrollo del Departamento de la Contraloría (1917-1932) que llegó a establecer un servicio civil meritocrático y nuevas técnicas de supervisión y fiscalización dentro de la función pública. Además, en la órbita de la responsabilidad, el control externo tiene un avance en las tareas de fiscalización con las siguientes acciones: reformas a la Contaduría Mayor de Hacienda (1963), reformas a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1976), y la publicación del Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda en 1980 y 1988.

En la tercera etapa, que abarca el periodo de 1999 a 2009 se caracteriza por una responsabilidad efectiva, con una transparencia clara, la fiscalización superior se ejerce con mayores funciones y tareas que buscan un combate a la corrupción a la baja. La fiscalización superior avanza desde la Creación de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación (1999), Ley de Fiscalización Superior de la Federación (2000), Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación (2000) y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas (2009). En este proceso la institución encargada de la fiscalización superior es la Auditoría Superior de la Federación que se convierte en una herramienta para mejorar los procesos de auditoría, la calidad de la supervisión y la vigilancia de los recursos públicos.

En materia de responsabilidades se publica la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (2002) y en rendición de cuentas aparece Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002).

### **III La fiscalización superior: entre la Responsabilidad y la Rendición de Cuentas**

Existe una confluencia entre la rendición de cuentas y la fiscalización. La primera es una condición del Estado de derecho en el que se han establecido poderes con obligaciones. La segunda corresponde al hecho de que estas obligaciones no sólo son formales, por mandato de la ley, sino que son de naturaleza políticas. Como destinatario de las cuentas son interlocutores políticos que combinan sanciones tanto políticas como jurídicas. Tercero, el control parlamentario de la fiscalización es el reconocimiento y ejercicio formal de la mezcla de estas dos dimensiones. Por una parte, la potestad de llamar a cuentas al poder que dispone de los recursos públicos para requerirle que explique el uso, destino, normatividad y provecho de ese ejercicio. Por la otra, el exponer las demandas sociales, mantener la vigilancia del uso del poder (Romero, 2017, 4).

“Control” y “fiscalización” son términos que también se usan como sinónimos de rendición de cuentas, a pesar de no serlo. Control y fiscalización son mecanismos para supervisar los actos de gobierno, pero no siempre implican la obligación de los gobernantes para informar de manera periódica sobre sus decisiones y acciones. Por ello, el control y la fiscalización deben ser vislumbrados como uno de los mecanismos de un sistema mayor de rendición de cuentas, mismo que abarca, además otros instrumentos y obligaciones que nacen de los propios gobernantes (Ugalde, 2002, 16).

A lo largo de este artículo, mediante un análisis históricos con los documentos fundacionales y las Constituciones más importantes del país, pueden confirmarse varias tendencias: 1) la responsabilidad tradicional con un enfoque de derechos y obligaciones, una transparencia opaca y una fiscalización baja, genera una mayor corrupción política y administrativa; 2) la responsabilidad tradicional con leyes de responsabilidad y el desarrollo de la fiscalización con órganos de control externo en crecimiento, supondría una mejoría en el control en la corrupción; y 3) una responsabilidad efectiva con una rendición de cuentas con transparencia clara como herramientas de control democrático que provoca una fiscalización superior, supone que se puede prevenir, determinar y atacar la corrupción de forma efectiva. Como lo muestra el cuadro No. 2.

**Cuadro No. 2, Matriz de variables con impactos en la fiscalización y la corrupción**

<b>Responsabilidad</b>	<b>Rendición de cuentas</b>	<b>Fiscalización</b>	<b>Corrupción</b>
Escasa	Transparencia opaca	Baja	Alta
Tradicional	Transparencia básica	Regulada	Reconocida
Efectiva	Transparencia clara	Superior	Baja

Fuente: elaboración propia



Tanto la responsabilidad como la rendición de cuentas tienen una influencia en el tipo de fiscalización de los asuntos públicos. Nuestro supuesto teórico es: que en la etapa de responsabilidad (*responsability*) la fiscalización era débil, con un limitado conjunto de herramientas, por lo que no logró contener la corrupción, mientras que con la rendición de cuentas (*accountability*) supone una mayor transparencia, con una adecuada *answerability* y cumplimiento del *enforcement*, la fiscalización puede adquirir el nivel de superior para combatir de manera efectiva la corrupción.

La matriz explica tres tipos de fiscalización en México. La fiscalización baja se caracteriza por una responsabilidad escasa, transparencia opaca y como resultado una alta corrupción. En la historia este periodo abarca el México Independiente, la inestabilidad política y económica de la mitad del siglo XIX, hasta llegar a la Reforma, el Imperio de Maximiliano, la República Restaurada y el Porfiriismo.

Mientras que la fiscalización regulada tiene atributos de una responsabilidad tradicional, una transparencia básica y con una corrupción reconocida que, por no haber sido atacada debidamente, se expande. Este periodo abarca el México posrevolucionario, el patronazgo militar y el presidencialismo civil, que transitó del desarrollo estabilizador al desarrollo compartido.

Por último, una fiscalización superior producto de una responsabilidad efectiva, con una transparencia clara y una corrupción que se pretende que tienda a bajar en la percepción ciudadana. Inicia con la creación de la Auditoría Superior de la Federación (2000) el cual se produce en la alternancia política y con un impulso a la rendición de cuentas y la transparencia con la Ley Federal de Acceso a la Información Gubernamental (2002), como con la creación del IFAI como órgano garante del derecho a la información pública.

## Conclusiones

En el artículo sustentamos el argumento de que la responsabilidad tradicional fue la herramienta teórica y práctica con una fiscalización débil, lo que provocó que más que detener la corrupción ésta tuvo un incremento sistemático. La llegada del concepto rendición de cuentas (*accountability*) con una transparencia clara permite que la fiscalización superior pueda identificar, verificar y presentar sus resultados para sancionar a los servidores públicos que hayan cometido actos de corrupción.

La responsabilidad como herencia española contrasta con la *accountability* que tiene un origen anglosajón. Las implicaciones para la fiscalización son evidentes en el análisis histórico de los documentos fundacionales y las Constituciones más importantes en México como lo muestra el cuadro respectivo. Por un largo tiempo la rendición de cuentas no aparece en nuestra Carta Magna y sus leyes secundarias, lo que limita los alcances de la fiscalización. Consideramos a la rendición de cuentas como categoría de nuestra cultura jurídica para combatir la corrupción.

La propuesta de matriz de variables –responsabilidad, rendición de cuentas y combate a la corrupción– permite describir las implicaciones que tiene con la fiscalización superior y las otras formas previas de fiscalización. La matriz permite comprobar que una fiscalización superior en México debía evolucionar de la responsabilidad a la *accountability* (rendición de cuentas), con una fiscalización superior caracterizada que contará con una transparencia efectiva, con un mayor desempeño en el proceso de vigilancia, supervisión y control de la corrupción.

## Referencias

Consejo Científico del CLAD (2000), *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*, Universidad de Buenos Aires, Argentina, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

- Dunn Delmer, D. (2011), “Combinación de los funcionarios públicos electos y no electos en la formación de una política democrática: fundamentos de rendición de cuentas y responsabilidad”, en José Sosa (comp.). *Transparencia y rendición de cuentas*, México: Biblioteca Básica de Administración Pública, Siglo XXI.
- Emmerich, Gustavo Ernesto (2011), “Transparwencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana”, en José Sosa (compilador). *Transparencia y rendición de cuentas*, México, Biblioteca Básica de Administración Pública, Siglo XXI, No. 14.
- Bernard, M., A. Przeworski y S. C. Stokes (1999), *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge University Press.
- Farchild, H. (1987), *Diccionario de Sociología*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Ferejohn, J. (1999), “*Accountability and Authority: toward a theory of political accountability, and Representation*”, eds. Bernard, M., A. Przeworski y S. C. Stokes. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge University Press.
- Fox, J. (2006), *Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas*, Perfiles Latinoamericanos, 27.
- Groisman, Enrique y Lerner, Emilia (2000). “Responsabilización por los controles clásicos”, en *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*, Universidad de Buenos Aires, Argentina: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Ochoa Henríquez, H. y Montes de Oca, Y. (2004), “Rendición de Cuentas en la Gestión Pública: reflexiones teóricas”, en *Revista Venezolana de Gerencia*, 9 (27).
- Ríos Ramírez, A., Cortés Arbeláez, A., Suárez Valencia, M. C. y Fuentes Vélez, L. (2014), “Accountability: aproximación conceptual desde la filosofía política y la ciencia política”, en *Colombia Internacional*, 82.

- Romero Gudiño, A. (2017). *Control Parlamentario de la Fiscalización y Agenda para la Política de Combate a la Corrupción*. Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación LXIII Legislatura. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, IAPAS, Universidad de Alcalá, INAP.
- Sánchez González, J. J. (2014), “Usos de la accountability en la administración pública”, en *Revista Venezolana de Gerencia*, 19(68).
- Sánchez González, José Juan (2020), “De la responsabilidad a la *accountability: answerability y enforcement* para la rendición de cuentas”, en *Elementos de rendición de cuentas para el Poder Legislativo*, México, Cámara de Diputados, Comisión de Vigilancia de la ASF.
- Secretaría de Gobernación, *Antecedentes históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Secretaría de Gobernación, 2010.
- Schedler, Andreas (2011), “¿Qué es la Rendición de Cuentas?”, en José Sosa (compilador), *Transparencia y rendición de cuentas*, México, Biblioteca Básica de Administración Pública, Siglo XXI, No. 14.
- Sosa, José (compilador) (2011), *Transparencia y rendición de cuentas*, México, Escuela de Administración Pública D.F. y Siglo XXI.
- Ugalde, Luis Carlos (2002), *Rendición de cuentas y democracia, el caso México*, México: Instituto Federal Electoral (IFE).
- Velasco Sánchez, E. (2011), “Gestión Pública y Rendición de Cuentas: ¿un enfoque basado en cumplimiento a uno basado en resultados?”, en Cuaderno sobre Rendición de Cuentas, 3.
- Vergara, Rodolfo (2007), *La transparencia como problema*, México, IFAI, Cuadernos de Transparencia No. 5, p. 17.



## **La fiscalización superior por medios electrónicos, una estrategia de cambio institucional de la ASF**

**Daniel Gerardo Montoya\***  
**José Edgar Frías Vázquez\*\***

*Resumen:* La fiscalización por medios electrónicos de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) se concretó desde la revisión de la Cuenta Pública 2020, basada en el uso de herramientas tecnológicas que han permitido la realización de auditorías sin la presencia física de las personas, ni de las entidades fiscalizadas, ni de la institución fiscalizadora. La innovación tecnológica se consideró en el “Plan Estratégico Institucional 2018-2026” y en el “Programa de Transformación Digital ASF”, pero la COVID-19 aceleró el proceso de la fiscalización por medios electrónicos, lo cual implicó un cambio normativo en la institución, que se consolidó en dos instrumentos fundamentales, el Buzón Digital ASF y el Sistema de Control, Administración y Fiscalización de los Recursos del Gasto Federalizado (SiCAF), y se volvió una modalidad adicional y complementaria a las auditorías presenciales. En este sentido, el objetivo del presente artículo es analizar la fiscalización por medios electrónicos y su impacto en el cambio institucional de la ASF.

*Palabras claves:* Fiscalización superior, medios electrónicos, cambio institucional.

---

\* Licenciado en Economía por el Instituto Politécnico Nacional y se desempeña como jefe de departamento en el Centro de Estudios de la Auditoría Superior de la Federación.

\*\* Licenciado en Economía por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, y actualmente se desempeña como jefe de departamento en el Centro de Estudios de la Auditoría Superior de la Federación.

## **Audit by electronic means, a strategy for institutional change of the Supreme Audit Institution of Mexico**

*Abstract:* The audit by electronic means of the Supreme Audit Institution of Mexico (ASF, by its acronym in Spanish) was implemented since the review of the Public Account 2020, based on the use of technological tools, which have allowed remote audit to be carried out without physical presence, of the people of the supervised entities or the ASF. Technological innovation was considered in the Institutional Strategic Plan 2018-2026 and in the ASF Digital Transformation Program, but COVID-19 accelerated the process of the audit by electronic means through a regulatory change in the institution, which was consolidated in two fundamental instruments, the Digital Mailbox and the SiCAF, and became an additional form of supreme audit. In this sense, the objective of this article is to analyze audit by electronic means and its impact on the institutional change of the ASF.

*Keywords:* Audit, electronic means, institutional change.

*Fecha de recepción del artículo:* 19 marzo 2024

*Fecha de aceptación:* 12 abril 2024

### **Introducción**

La Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) es el órgano técnico de la Cámara de Diputados, encargado de revisar el uso adecuado de los recursos públicos y el cumplimiento de los objetivos de los programas presupuestarios, mediante la fiscalización de la Cuenta Pública. Para fortalecer a la ASF, el “Plan Estratégico Institucional 2018-2026” planteó la importancia que la institución contara con tecnología de “punta”, a fin de optimizar la realización de auditorías (ASF, 2018).

En línea con el plan estratégico, el “Programa de Transformación Digital ASF”, estableció como su visión “Proporcionar servicios de Tecnologías de Información y desarrollo tecnológico digital de “PUNTA” para que la Auditoría Superior de la Federación realice sus funciones

de fiscalización de forma rápida, eficaz y eficiente en el año 2026, utilizando las mejores prácticas tecnológicas disponibles.” (ASF, 2020).

La pandemia de COVID-19 propició que la ASF acelerara el uso de herramientas digitales para fiscalizar la Cuenta Pública, en una primera fase mediante acuerdos institucionales con las entidades fiscalizadas y, en una segunda etapa, con cambios en el marco normativo que formalizaron y regularon su operación. En este contexto, la transformación digital dejó de ser un proyecto o plan de mediano plazo para convertirse en una realidad.

Un documento editado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) plantea que una transformación digital se basa en cinco ejes: (1) gobernanza e institucionalidad, (2) marco normativo, (3) talento digital y gestión del cambio, (4) infraestructura y herramientas tecnológicas, y (5) nuevos procesos y servicios digitales (Cubo, Aitor, et al., 2022).

Al respecto, cada uno de los ejes requiere de ciertas acciones, entre las que se pueden mencionar: disponer de una estrategia de transformación digital, otorgar seguridad jurídica a las modalidades digitales, contar con el liderazgo en la institución para gestionar el cambio, capacitar al personal, tener acceso a las herramientas tecnológicas y adaptar los procesos para hacerlos compatibles con el uso de la tecnología y el nuevo marco normativo.

La Cámara de Diputados modificó, en enero de 2021, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) y la ASF adecuó su marco normativo, ambos con la finalidad de otorgar certeza para realizar la fiscalización por medios electrónicos, lo que se constituyó en una modalidad adicional y complementaria de la fiscalización superior.

Este artículo analiza cómo se dieron esos cambios institucionales en la ASF y en la fiscalización por medios electrónicos, en la primera sección se revisa el marco normativo de la fiscalización superior, la segunda sección analiza cómo la aparición de la COVID-19 aceleró el uso de herramientas tecnológicas para evitar la propagación del virus al reducir o eliminar el contacto físico entre personas de la ASF y de las entidades fiscalizadas.



La tercera sección expone brevemente los cambios que se presentaron a partir de 2021 en la LFRCF, con el propósito de incluir la fiscalización por medios electrónicos, así como la publicación de las “Reglas de carácter general aplicables a los procesos de fiscalización superior por medios electrónicos”, las cuales formalizaron la operación de dicha modalidad de fiscalización. Asimismo, se analizan los resultados de la fiscalización por medios electrónicos a las cuentas públicas de 2020 a 2022, se muestra el número de auditorías efectuadas y de entidades fiscalizadas, el tipo de auditoría, el número de acciones y el monto de recursos observados. Además, se identifica el número de auditorías por medios electrónicos programadas para la revisión de la Cuenta Pública 2023.

En la última sección, se presentan las conclusiones derivadas del recorrido que ha implicado la implementación de la fiscalización por medios electrónicos.

## **1. El marco normativo de la fiscalización superior**

Desde la CPEUM se asigna la labor de fiscalización superior a la Cámara de Diputados, a través de la ASF, la cual es responsable de revisar la Cuenta Pública del año fiscal anterior<sup>1</sup>. Dicho documento comprende el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre y es responsabilidad del Ejecutivo Federal presentarlo a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente (CPEUM, artículo 74, fracción VI).

La CPEUM señala que la revisión de la Cuenta Pública será para evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ajusta a los criterios señalados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), así como verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Dispone que, si existen diferencias entre las cantidades correspondientes a los ingresos obtenidos o de los gastos realizados, respecto de los conceptos y las partidas o no existiera exactitud o justificación, se

---

<sup>1</sup> La Cuenta Pública es un documento que, conforme lo establecido en el artículo 53 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, contiene como mínimo información contable, presupuestaria y programática organizada por dependencia o entidad, así como un análisis cualitativo de los indicadores de la postura fiscal.

determinará la responsabilidad de acuerdo con la ley; en cambio, en la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, sólo se podrán emitir recomendaciones de mejora del desempeño (CPEUM, artículo 74, fracción VI).

La ASF contará con autonomía técnica y de gestión para hacer su trabajo de fiscalización, basada en los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. La ASF comienza la fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente y debe realizar tres entregas de informes individuales, el último día hábil de junio y de octubre; así como el 20 de febrero del año siguiente a la presentación de la Cuenta Pública, en esta última fecha también se entrega el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, (CPEUM, artículo 79).

La disposición normativa que reglamenta los artículos 73, fracción XXIV,<sup>2</sup> 74, y 79 de la CPEUM, en materia de revisión y fiscalización, es la LFRCF. En este sentido, la fiscalización superior comprende la revisión que efectúa la ASF a la Cuenta Pública de acuerdo con lo establecido en la CPEUM y en la LFRCF.

La LFRCF señala en su artículo 1 que dicha revisión se realizará a situaciones irregulares que se denuncien respecto del ejercicio fiscal en curso o ejercicios anteriores; a la aplicación de fórmulas de distribución, ministración y ejercicio de las participaciones, y el destino y ejercicio de los recursos provenientes de financiamiento contratados por entidades federativas y municipios que cuenten con la garantía del Estado.

Por su parte, el artículo 2 de la LFRCF especifica que la fiscalización superior a la Cuenta Pública comprende: (1) la revisión de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas, a fin de comprobar el cumplimiento de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF), el PEF, y demás disposiciones legales aplicables al ingreso, gasto y deuda

---

<sup>2</sup> La fracción XXIV del artículo 73 establece que las facultades del Congreso de la Unión son: "Para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; así como para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de la Constitución."

pública, así como, (2) la práctica de auditorías sobre el desempeño, con el propósito de verificar el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas federales.

Hasta 2020, la LFRCF sólo consideraba la realización de auditorías presenciales, las cuales implican el intercambio en físico de una gran cantidad de información, situación que dificulta la identificación oportuna de áreas de riesgo, por lo que la ASF manifestó a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (CVASF) de la Cámara de Diputados, la necesidad de transitar hacia el uso de tecnologías de la información, en línea con lo planteado en el “Plan Estratégico Institucional 2018-2026”, a fin de fortalecer la eficiencia, oportunidad e innovación en el proceso de fiscalización. Por lo anterior, en ese año, la CVASF presentó la “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación”, (Cámara de Diputados, 2020).

En enero de 2021 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación”, el cual estableció de manera explícita que los procesos de fiscalización podrán ser realizados por medios electrónicos (DOF, 2021). Asimismo, dicho cambio llevó a tres modificaciones al Reglamento Interior de la ASF (RIASF), que se publicaron en el DOF el 8 de julio de 2021 (DOF, 2021a), el 25 de agosto de 2021 (DOF, 2021c) y el 14 de diciembre de 2022 (DOF, 2022), con la finalidad de establecer para las áreas que participan en la planeación, ejecución y seguimiento de auditorías, la atribución de poder utilizar los medios electrónicos en sus actividades.

La modificación al RIASF de julio de 2021 dispuso que se deben expedir las reglas generales y los protocolos de seguridad para la implementación de las auditorías por medios electrónicos (DOF, 2021a), en este sentido, las adecuaciones a la LFRCF y al RIASF derivaron en la publicación de los “Criterios relativos a la ejecución de auditorías”, las “Reglas de carácter general aplicables a los procesos de fiscalización superior por medios electrónicos”, el “Acuerdo para la implementación de la Firma Electrónica Avanzada de la Auditoría Superior de la Federación” y

el “Acuerdo por el cual se emiten Lineamientos para la implementación del Sistema de Control, Administración y Fiscalización de los Recursos del Gasto Federalizado (SiCAF) y de la herramienta tecnológica denominada Multifirma de Documentos de la ASF”.

Además de la CPEUM, la LFRCF, el RIASF y las disposiciones normativas relacionadas con las auditorías por medios electrónicos, la ASF fundamenta la fiscalización en las Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización, las cuales se basan en las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI, por sus siglas en inglés), diseñadas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), asociación que agrupa a las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) a nivel mundial.

La INTOSAI elaboró cuatro normas fundamentales que constituyen los principios para la fiscalización al sector público: ISSAI 100, Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público; ISSAI 200, Principios Fundamentales de Auditoría Financiera; ISSAI 300, Principios Fundamentales de Auditoría de Desempeño e ISSAI 400, Principios Fundamentales de Auditoría de Cumplimiento. En relación con las auditorías por medios electrónicos, el marco normativo de la INTOSAI establece en la ISSAI 100 lo siguiente (Caso, 2020):

“Una EFS puede tomar decisiones estratégicas para responder a los requerimientos de su mandato y a otros requisitos legislativos. Tales decisiones pueden incluir las normas de auditoría que se deben aplicar, los compromisos que se van a llevar a cabo y su prioridad.” (INTOSAI, 2019).

Para las EFS, adaptarse a las nuevas circunstancias es una manera de responder a los retos de los ciudadanos y a las expectativas de los actores interesados, así como a los riesgos emergentes y entornos cambiantes en los que se realiza la fiscalización (INTOSAI, 2019a), además de que apoya a las EFS a cumplir con su misión de promover la eficiencia, la eficacia, la rendición de cuentas y la transparencia de la administración pública (Naciones Unidas, 2011).

La INTOSAI, además de las ISSAI, cuenta con grupos de trabajo enfocados en promover el uso de la tecnología más reciente como el Big Data, la inteligencia artificial y el blockchain, entre otros, con la finalidad de apoyar a las EFS a identificar las mejores prácticas internacionales en materia de innovación tecnológica y su aplicación en la fiscalización (Colmenares, 2022), algunos de los grupos de trabajo en los que se apoya la INTOSAI son los siguientes:

- Grupo de Trabajo sobre Big Data, una de sus finalidades es identificar retos y oportunidades en materia del manejo de los grandes datos.
- Grupo de Trabajo sobre auditoría de Tecnologías de la Información, tiene entre sus objetivos fomentar y promover la transferencia de conocimientos, alentar la cooperación bilateral y regional, así como el intercambio de experiencias.
- Grupo de Trabajo sobre el impacto de la ciencia y la tecnología sobre las auditorías, se centrará en el desarrollo de temas como inteligencia artificial, *blockchain*, análisis de datos y ciberseguridad, entre otros.

## **2. La fiscalización superior en momentos críticos del entorno externo**

La aparición de la COVID-19 en diciembre de 2019, en Wuhan, China, y su expansión por todo el mundo a principios de 2020, llevó a los gobiernos a tomar una serie de medidas, que incluyó el aislamiento social de una gran cantidad de trabajadoras y trabajadores por un periodo que se desconocía, a fin de proteger a la población y disminuir los contagios, se estimó en su momento que 2,900 millones de personas, equivalentes a alrededor de 40.0% de la población mundial, quedaron confinadas (Fariñas, 2020).

La pandemia de COVID-19 acentuó la necesidad del uso de la tecnología para continuar con las actividades de manera remota, ante la dificultad de llevar a cabo las actividades de manera presencial, por lo cual la fiscalización superior por medios electrónicos se convirtió en la vía para que las EFS pudieran cumplir con su mandato. Algunos ejemplos de EFS que recurrieron a este tipo de fiscalización, además

de México, son la EFS de los Estados Unidos de América, la EFS del Reino Unido, la EFS de Suecia, la EFS de Suiza y la Corte Europea de Auditorías (Caso, 2020).

En este contexto, el intercambio de experiencias se convierte en un instrumento útil mediante el cual las EFS comparten los casos de éxito y fracaso, con el fin de fortalecer las EFS. En 2021, la INTOSAI y las Naciones Unidas organizaron un simposio con el objetivo de discutir el impacto del COVID-19 en las operaciones, métodos de trabajo y la labor de las EFS (NU/INTOSAI, 2021). Al respecto, las EFS señalaron que en la mayoría de los países los programas de auditorías tuvieron que ser adecuados, incluso auditorías que ya estaban en curso, en el mejor de los casos, se retrasaron, otras se pospusieron y algunas se cancelaron.

Una de las principales dificultades que reportaron las EFS fue la escasa infraestructura y equipos tecnológicos para realizar sus actividades de manera remota, por lo cual la INTOSAI otorgó apoyos económicos a 48 EFS para que adquirieran la tecnología de información, además de equipos de protección, que les permitiera continuar con sus actividades. Cabe señalar que algunas EFS indicaron que desde antes de la pandemia ya habían iniciado un programa de transición digital, por ejemplo, Hungría y Brasil, lo cual les permitió responder de mejor manera a la emergencia sanitaria mediante auditorías remotas o por medios electrónicos (NU/INTOSAI, 2021).

Utilizar medios electrónicos para la fiscalización permite a las EFS disponer de un mayor volumen de información y datos, lo cual significó un reto más, ya que, por un lado, las EFS dependían de que las entidades fiscalizadas generaran y entregaran la información de manera digital; y, por otro lado, las EFS debían contar con el personal con las capacidades y habilidades para analizar grandes volúmenes de información. Por lo anterior, las EFS emprendieron acciones para identificar y cubrir las capacidades requeridas bajo la nueva modalidad de auditoría.

Las EFS participantes en el simposio destacaron que, si bien es importante aprovechar las nuevas tecnologías y adoptar métodos de trabajo más ágiles; sin embargo, hay

que encontrar un balance entre las auditorías por medios electrónicos y las que se realizan de manera presencial, debido a la importancia de verificar la información y datos, situación que necesariamente implicaría una revisión in situ.

En el caso de México, respecto de la fiscalización superior, la COVID-19 propició limitaciones porque las administraciones públicas federales y locales suspendieron actividades, lo cual se constituyó en un reto para la ASF, ya que las entidades fiscalizadas interrumpieron el intercambio de documentación e información, por lo cual fue necesario realizar cambios institucionales en la ASF (Colmenares, 2020).

De manera particular, la ASF, en su “Plan Estratégico Institucional 2018-2026”, planteó un enfoque para la fiscalización superior mediante el cual busca un mayor énfasis en las acciones preventivas, sin dejar de atender los aspectos correctivos cuando se detecten deficiencias en la operación o incumplimientos en el marco normativo en las entidades fiscalizadas, la finalidad es incidir en los entes fiscalizados de modo que se detecten con oportunidad los riesgos de caer en irregularidades. En este sentido, la ASF desarrolló una estrategia operativa encaminada a cumplir con dicho objetivo, a través del impulso de tecnologías y marcos metodológicos que optimicen la realización de auditorías (ASF, 2018).

La COVID-19 propició que la ASF acelerara los procesos de fiscalización no presenciales por medio del uso de sistemas tecnológicos, que admitiera su uso y ayudara a la realización de su trabajo al evitar el contacto físico con las áreas fiscalizadas y permitir el intercambio de información. El cumplimiento de la estrategia operativa mencionada implicó cambios normativos, que llevaron a la concreción y uso de herramientas tecnológicas para la ASF, aunada a la incorporación especialistas en información, a fin de manejar y analizar una gran cantidad de información que proporcione indicios de auditoría.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Para más información sobre las medidas implementadas por la ASF para hacer frente a la pandemia ver: ASF (2020a). La Auditoría Superior de la Federación frente a la pandemia de COVID-19, Acciones para fortalecer la fiscalización. México: ASF, disponible en: [https://www.asf.gob.mx/uploads/2886\\_ASF\\_frente\\_a\\_la\\_pandemia/09g\\_ACCIONES\\_PARA\\_FORTALECER\\_LA\\_FISCALIZACION\\_.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/2886_ASF_frente_a_la_pandemia/09g_ACCIONES_PARA_FORTALECER_LA_FISCALIZACION_.pdf)



### **3. Herramientas tecnológicas para la fiscalización superior y auditorías por medios electrónicos, 2020-2023**

A nivel global, los desarrollos tecnológicos se encuentran cada día más presentes en la vida cotidiana de las personas y de las organizaciones, al acudir con mayor frecuencia al uso de aplicaciones y de la inteligencia artificial como apoyo para mejorar y fortalecer sus procesos, así como para ahorrar recursos. Las EFS no son ajenas a dicha situación, por lo cual se adaptan a tales circunstancias y recurren a las nuevas herramientas tecnológicas para mejorar la fiscalización de los presupuestos públicos.

Al respecto, la ASF planteó, en su “Plan Estratégico Institucional 2018-2026”, desarrollar e implementar herramientas tecnológicas y marcos metodológicos para optimizar la ejecución de las auditorías, a fin de posicionar a la ASF a nivel internacional como una entidad reconocida por la calidad técnica en materia de fiscalización, para lo cual se apoyaría en el “Programa de Transformación Digital ASF”, que ha tenido como objetivo llevar esa transformación en la institución con la mejor tecnología disponible para el fortalecimiento de la fiscalización, al plantear que:

“La transformación digital es un proceso por el cual la Auditoría Superior de la Federación hará uso de las tecnologías de punta para mejorar el desempeño, aumentar el alcance y garantizar mejores resultados; asimismo, es un cambio estructural en la organización que da un papel esencial a la tecnología digital, para apoyar directamente a la estrategia de fiscalización. La transformación digital no se reduce a solo utilizar más tecnologías de la información y comunicación, es más una cuestión holística de producir cambios y abrir oportunidades a un mejor desarrollo y operación de la función sustantiva de la institución, así como de la función adjetiva en pro de la acción fiscalizadora y de la rendición de cuentas de las entidades fiscalizadas.”



La transformación digital va más allá de la digitalización de archivos, es una forma de proceder que incrementa la eficiencia operativa, el fomento a la calidad, y la eficacia de la función sustantiva, reduce gastos en la administración de los recursos de la institución y aumenta notoriamente la productividad y el rendimiento de los empleados. El uso de las tecnologías de información en un mundo cada día más conectado, permite acelerar las velocidades de ejecución de procedimientos de obtención y cruce de datos, tarea esencial en cualquier procedimiento de auditoría” (ASF, 2020).

Debido a que la pandemia aceleró la transformación digital, fueron necesarias modificaciones normativas, asociadas con la LFRCF y la creación de reglas de operación de la fiscalización superior por medios electrónicos. Una de las herramientas digitales que se consideró fue el Buzón Digital ASF.

Respecto de las modificaciones del marco normativo de la ASF, el 11 de enero de 2021 se adicionó el artículo 17 Bis de la LFRCF, para establecer que:

“Los procesos de fiscalización a que hace referencia esta Ley, podrán ser realizados por la Auditoría Superior de la Federación de manera presencial o por medios electrónicos a través de las herramientas tecnológicas y de conformidad con sus Reglas de carácter general.”

“La Auditoría Superior de la Federación contará con un Buzón Digital, a través del cual, de manera enunciativa más no limitativa realizará la notificación de solicitudes de información preliminar, órdenes de auditoría, e informes individuales que contengan acciones, previsiones o recomendaciones, así como, en su caso, cualquier acto que se emita, los cuales constarán en documentos digitales.” (DOF, 2021)

Las modificaciones a la LFRCF de 2021 sentaron las bases para que la ASF definiera y formalizara el marco normativo para la realización de los procesos de planeación, ejecución

y seguimiento de auditorías por medios electrónicos.<sup>4</sup> Las atribuciones asociadas con la realización de auditorías por medios electrónicos establecidas en la LFRCF,<sup>5</sup> se muestran en el cuadro siguiente:

**Cuadro 1**  
**Modificaciones a la LFRCF relacionadas con la fiscalización superior por medios electrónicos**

Cambio legal	Descripción
<b>DOF 11/01/2021</b>	
17, fracción XI	Solicitar, obtener y tener acceso a toda la información y documentación, a través de medios físicos o electrónicos mediante herramientas tecnológicas, que a juicio de la ASF sea necesaria para llevar a cabo la auditoría correspondiente.
17 Bis	<p>Los procesos de fiscalización podrán ser realizados por la ASF de manera presencial o por medios electrónicos a través de las herramientas tecnológicas y de conformidad con sus Reglas de carácter general. La ASF contará con un Buzón Digital, a través del cual, de manera enunciativa más no limitativa realizará la notificación de solicitudes de información preliminar, órdenes de auditoría, e informes individuales que contengan acciones, previsiones o recomendaciones, así como, en su caso, cualquier acto que se emita, los cuales constarán en documentos digitales.</p> <p>Por su parte, las entidades fiscalizadas presentarán solicitudes o darán atención a requerimientos de información de la ASF a través de documentos o archivos digitales certificados enviados a través del Buzón Digital o celebrarán los actos que se requieran dentro del proceso de fiscalización superior. Los procesos de fiscalización que se realicen a través de medios electrónicos mediante las herramientas tecnológicas constarán en expedientes electrónicos o digitales.</p>
17 Ter	Las disposiciones relativas a la auditoría presencial le serán aplicables en lo conducente a la auditoría realizada a través de medios digitales o electrónicos.
89, fracción VIII, segundo párrafo	Expedir las Reglas de carácter general aplicables a los procesos de fiscalización superior por medios electrónicos, así como la normatividad relativa a los protocolos de seguridad que para tal efecto se implementen. La información y documentación así obtenida, tendrá para todos los efectos legales, pleno valor probatorio.

Fuente: Elaboración propia con información de la LFRCF.

<sup>4</sup> La ASF emitió en 2020 las “Reglas para la utilización de la herramienta tecnológica denominada Buzón Digital de la Auditoría Superior de la Federación” con el objeto de establecer los mecanismos para su utilización (DOF, 2020).

<sup>5</sup> El 20 de mayo de 2021 se publicó en el DOF, otra modificación a la LFRCF, en la que se refirieron reformas al artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal y al artículo 70 de la ley General de Contabilidad Gubernamental.

El 9 de julio de 2021 se publicaron en el DOF, las “Reglas de carácter general aplicables a los procesos de fiscalización superior por medios electrónicos”, que tienen por objeto normar los procesos de fiscalización superior por medios electrónicos (DOF, 2021b), las cuales presentaron una modificación el 10 de febrero de 2023 (DOF, 2023),<sup>6</sup> dichas reglas son exigibles para la ASF, las entidades de fiscalización y demás, así como para los terceros que participen en la fiscalización superior.<sup>7</sup>

La disposición definió a los medios electrónicos como los mecanismos, instalaciones, equipos o sistemas que permiten producir, almacenar o transmitir documentos, datos e información. Establece que los procesos de la fiscalización superior (planeación, ejecución y seguimiento) para el envío y recepción electrónica es por medio del Buzón Digital ASF.<sup>8</sup>

Las “Reglas de carácter general aplicables a los procesos de fiscalización superior por medios electrónicos” definen al Buzón Digital ASF como el sitio oficial de la ASF para la consulta, notificación, envío y recepción de documentos electrónicos en el que conste cualquier acto de fiscalización superior por medios electrónicos. El Buzón Digital ASF se apoyará en una herramienta denominada TransferASF, la cual permite la carga, firma, certificación electrónica y envío de documentos o archivos electrónicos (DOF, 2023).<sup>9</sup>

La ASF cuenta con otro instrumento tecnológico para la fiscalización por medios electrónicos del gasto federalizado, el cual se norma mediante el “Acuerdo por el que se emiten Lineamientos para la implementación del Sistema de

---

<sup>6</sup> Con el propósito de incluir elementos de mejora normativa, el 26 de septiembre de 2023 se publicó el Acuerdo por el que se adicionan las Reglas de carácter general aplicables a los procesos de fiscalización superior por medios electrónicos, al que sufrió modificaciones asociadas con el numeral 2.2.1 para quedar como de la forma siguiente: “Las herramientas distintas al Buzón Digital y su TransferASF, se implementarán mediante Acuerdo que se publicará en el Diario Oficial de la Federación.”

<sup>7</sup> Numerales 1.1.1 y 1.1.2 de las Reglas de carácter general aplicables a los procesos de fiscalización superior por medios electrónicos.

<sup>8</sup> Numerales 1.1.3, 2.1.1 y 2.2.1 de las Reglas de carácter general aplicables a los procesos de fiscalización superior por medios electrónicos.

<sup>9</sup> Numeral 1.1.3 y al Capítulo IV de la Operación del Buzón Digital ASF y del Transfer ASF de las Reglas de carácter general aplicables a los procesos de fiscalización superior por medios electrónicos.

Control, Administración y Fiscalización de los Recursos del Gasto Federalizado (SiCAF) y de la herramienta tecnológica denominada Multifirma de Documentos de la ASF”, dicho acuerdo define al SiCAF como:<sup>10</sup>

“una herramienta tecnológica en ambiente web, auxiliar en los procesos de fiscalización superior, que permite el registro, validación y almacenamiento de información y documentación financiera y contractual relacionada con el egreso, transferencia, ejercicio y destino de los recursos provenientes del gasto federalizado, así como de los procedimientos de adjudicación; contratación de bienes, servicios y obra pública; servicios personales, entre otros.” (DOF, 2023b)

El “Acuerdo para la implementación de la Firma Electrónica Avanzada de la Auditoría Superior de la Federación” establece que la información que se intercambie en el Buzón Digital ASF y en el SiCAF será válida y contará con pleno valor probatorio cuando esté suscrita con la Firma Electrónica Avanzada y el sello digital de tiempo (DOF, 2023b). La ASF mediante la Firma Electrónica Avanzada se ha constituido en una autoridad certificadora para la emisión de su certificado digital,<sup>11</sup> que será la base y el primer objeto de la cadena de certificación en los procesos de emisión, renovación y revocación de los certificados digitales de la Firma Electrónica Avanzada de la ASF (DOF, 2023a).<sup>12</sup>

A partir de la fiscalización de la Cuenta Pública 2020, la ASF incluyó en el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior el número de auditorías a realizar por medios electrónicos, al respecto, en 2020 se ejecutaron 59, en 2021 fueron 191, en 2022 se llevaron a cabo 145 y para la revisión de la Cuenta Pública 2023 se programaron un total de 243 auditorías.

<sup>10</sup> Artículo 4 del Acuerdo por el que se emiten Lineamientos para la implementación del Sistema de Control, Administración y Fiscalización de los Recursos del Gasto Federalizado (SiCAF) y de la herramienta tecnológica denominada Multifirma de Documentos de la ASF.

<sup>11</sup> Mensaje de datos o registro que confirma el vínculo entre un firmante y la clave privada, Numeral 1.1.3 de las Reglas de carácter general aplicables a los procesos de fiscalización superior por medios electrónicos.

<sup>12</sup> Numeral 3 del Acuerdo para la implementación de la Firma Electrónica Avanzada de la Auditoría Superior de la Federación.

En la revisión de las Cuentas Públicas de 2020 a 2022 se efectuaron 395 auditorías electrónicas, de las cuales 366 (92.6%) fueron de cumplimiento, 25 (6.3%) de desempeño y 4 (1.0%) de Cumplimiento a Tecnologías de Información y Comunicaciones. Para la Cuenta Pública 2023 se programaron 179 (73.6%) de cumplimiento, 32 (13.2%) de desempeño y 32 (13.2%) combinadas de cumplimiento y desempeño.

Las auditorías efectuadas generaron 426 acciones, por un monto acumulado observado de 18,788,932.4 miles de pesos, por tipo de acción, el mayor número fueron: Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria con 176, seguida de 103 Recomendaciones al Desempeño, 90 Recomendaciones, 29 Solicitudes de Aclaración, 26 Pliegos de Observaciones y 2 Promociones del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal.

## Cuadro 2

### Auditorías efectuadas por medios electrónicos, 2020-2022, y programadas, 2023

Concepto	Cuenta Pública				Total	
	2020	2021	2022	2023*		
<b>Tipo de auditoría</b>	<b>Total</b>	<b>59</b>	<b>191</b>	<b>145</b>	<b>243</b>	<b>638</b>
	Cumplimiento	56	180	130	179	545
	Desempeño	2	8	15	32	57
	Cumplimiento a Tecnologías de Información y Comunicaciones	1	3	0	0	4
	Combinada de Cumplimiento y Desempeño	0	0	0	32	32
<b>Entidades fiscalizadas</b>	Número de entidades	33	49	74	103	<b>259</b>
<b>Acciones</b>	<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>306</b>	<b>99</b>	<b>n.a.</b>	<b>426</b>
	Recomendación	3	77	10	n.a.	90
	Recomendación al Desempeño	1	56	46	n.a.	103
	Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal	0	2	0	n.a.	2
	Solicitud de Aclaración	0	21	8	n.a.	29
	Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria	15	138	23	n.a.	176
	Pliego de Observaciones	2	12	12	n.a.	26
	<b>Monto observado (miles de pesos)</b>	<b>46,604.9</b>	<b>15,333,834.3</b>	<b>3,408,493.2</b>		<b>18,788,932.4</b>

Fuente: Elaboración propia con información de la ASF, Informes del Resultado de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas 2020, 2021 y 2022, Matriz de datos básicos consolidados.

\* Corresponde a las auditorías programadas para la revisión de la Cuenta Pública 2023.

n.a. No aplica.

La mayor parte de las auditorías realizadas por medios electrónicos fueron de cumplimiento, aunque se ha presentado una tendencia creciente de las auditorías de desempeño, las cuales se enfocan en revisar el logro de los objetivos de los programas. Las herramientas tecnológicas desarrolladas por la ASF para la fiscalización superior por medios electrónicos permiten disponer y analizar una gran cantidad de información en menor tiempo, lo cual posibilita aumentar el alcance de las auditorías y sienta las bases para que, en un futuro, la ASF pueda efectuar auditorías en tiempo real.

## **Conclusiones**

La pandemia de COVID-19 interrumpió el intercambio de información de la ASF con las entidades fiscalizadas, situación que propició en la ASF acelerara la transición hacia modalidades de fiscalización no presenciales, por lo que fue necesario desarrollar instrumentos tecnológicos que no pusiera en riesgo la vida de las personas servidoras públicas de las entidades fiscalizadas y de la ASF. En este sentido, la ASF diseñó las herramientas tecnológicas denominadas Buzón Digital ASF y SiCAF, las cuales permitieron el intercambio de información, sin la presencia física de las personas.

La estrategia de transformación hacia lo digital o electrónico de la ASF no se limitó sólo al desarrollo de aplicaciones tecnológicas o a la adquisición de bienes informáticos, implicó instrumentarla con un enfoque transversal que significó adecuaciones al marco normativo, así como ajustes en las entidades fiscalizadas para cumplir con los nuevos requerimientos de la ASF.

Las auditorías efectuadas por medios electrónicos en la fiscalización de las cuentas públicas de 2020 a 2022 presentaron una tendencia creciente, debido a que aumentaron de 59 a 145, en ese orden, comportamiento que se mantiene para la fiscalización de la Cuenta Pública 2023, al programarse 243 auditorías bajo la modalidad electrónica. Lo anterior, muestra la importancia que ha adquirido, para la ASF, el uso de las herramientas tecnológicas en la fiscalización superior, tanto en las auditorías de cumplimiento como en las auditorías de desempeño.

## Referencias

- ASF. (2018). Plan Estratégico Institucional 2018-2026. México: ASF. Obtenido de [https://www.asf.gob.mx/uploads/3491\\_Prog\\_Ad\\_TD/Documento\\_constitutivo\\_del\\_programa\\_de\\_Transformacion\\_Digital\\_ASF.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/3491_Prog_Ad_TD/Documento_constitutivo_del_programa_de_Transformacion_Digital_ASF.pdf)
- ASF. (2020). Programa de transformación digital ASF. México: ASF. Obtenido de [https://www.asf.gob.mx/uploads/3491\\_Prog\\_Ad\\_TD/Documento\\_constitutivo\\_del\\_programa\\_de\\_Transformacion\\_Digital\\_ASF.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/3491_Prog_Ad_TD/Documento_constitutivo_del_programa_de_Transformacion_Digital_ASF.pdf)
- ASF. (2020a). La Auditoría Superior de la Federación frente a la pandemia de COVID-19, Acciones para fortalecer la fiscalización. México: ASF. Obtenido de [https://www.asf.gob.mx/uploads/2886\\_ASF\\_frente\\_a\\_la\\_pandemia/09g\\_ACCIONES\\_PARA\\_FORTALECER\\_LA\\_FISCALIZACION\\_.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/2886_ASF_frente_a_la_pandemia/09g_ACCIONES_PARA_FORTALECER_LA_FISCALIZACION_.pdf)
- ASF. (2022). Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2020 (febrero 2022). México: ASF. Obtenido de [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2020c/Documentos/Matriz/MDB\\_Consolidado.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2020c/Documentos/Matriz/MDB_Consolidado.pdf)
- ASF. (2023). Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2021 (febrero 2023). México: ASF. Obtenido de [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2021c/Documentos/Matriz/MDB\\_Consolidado.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2021c/Documentos/Matriz/MDB_Consolidado.pdf)
- ASF. (2024). Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2022 (febrero 2024). México: ASF. Obtenido de [https://informe.asf.gob.mx/Documentos/Matriz/MDB\\_Consolidado.pdf](https://informe.asf.gob.mx/Documentos/Matriz/MDB_Consolidado.pdf)



- Cámara de Diputados. (2020). Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. México. Obtenido de [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2020-06-10-1/assets/documentos/Inic\\_comision\\_de\\_vigilancia\\_ley\\_fiscalizacion\\_rend\\_cuentas\\_fed.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2020-06-10-1/assets/documentos/Inic_comision_de_vigilancia_ley_fiscalizacion_rend_cuentas_fed.pdf)
- Cámara de Diputados. (2024). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (última reforma 24 de enero de 2024). México. Obtenido de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Cámara de Diputados. (2024). Ley General de Contabilidad Gubernamental. (última reforma 30 de enero de 2018). México. Obtenido de [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG\\_300118.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf)
- Caso Raphael, Agustín. (2020). “Fiscalización Superior a distancia”. *El Economista* (8 de junio de 2020). México. Obtenido de <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/Fiscalizacion-Superior-a-distancia--20200608-0085.html>
- Colmenares Páramo, David. (2020). *Entrega de informes de auditoría correspondientes a la fiscalización de la Cuenta Pública 2019* (30 de octubre de 2020). México. Obtenido de [https://www.asf.gob.mx/uploads/55\\_Informes\\_de\\_auditoria/ASF\\_3010.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/55_Informes_de_auditoria/ASF_3010.pdf)
- Colmenares Páramo, David. (2022). “Tecnología y auditoría superior”. *El Financiero* (29 de julio de 2022). México. Obtenido de <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/david-colmenares-paramo/2022/07/29/tecnologia-y-auditoria-superior/>
- Cubo, Aitor, et al. (2022). Guía de transformación digital del gobierno. Washington: BID. Obtenido de <https://publications.iadb.org/es/guia-de-transformacion-digital-del-gobierno>

- DOF. (2020). Reglas para la utilización de la herramienta tecnológica denominada Buzón Digital de la Auditoría Superior de la Federación. (17 de julio de 2020). México. Obtenido de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5596906&fecha=17/07/2020#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596906&fecha=17/07/2020#gsc.tab=0)
- DOF. (2021). Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (11 de enero de 2021). México. Obtenido de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5623265&fecha=08/07/2021#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5623265&fecha=08/07/2021#gsc.tab=0)
- DOF. (2021a). Acuerdo por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación (8 de julio de 2021). México. Obtenido de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5623265&fecha=08/07/2021#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5623265&fecha=08/07/2021#gsc.tab=0)
- DOF. (2021b). Reglas de carácter general aplicables a los procesos de fiscalización superior por medios electrónicos (9 de julio de 2021). México. Obtenido de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5623425&fecha=09/07/2021#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5623425&fecha=09/07/2021#gsc.tab=0)
- DOF. (2021c). Acuerdo por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación. (25 de agosto de 2021). México. Obtenido de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5627605&fecha=25/08/2021#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5627605&fecha=25/08/2021#gsc.tab=0)
- DOF. (2022). Acuerdo por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación. (14 de diciembre de 2022). México. Obtenido de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5674287&fecha=14/12/2022#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5674287&fecha=14/12/2022#gsc.tab=0)

- DOF. (2023). Reglas de carácter general aplicables a los procesos de fiscalización superior por medios electrónicos (10 de febrero de 2023). México. Obtenido de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5679206&fecha=10/02/2023#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5679206&fecha=10/02/2023#gsc.tab=0)
- DOF. (2023a). Acuerdo para la implementación de la Firma Electrónica Avanzada de la Auditoría Superior de la Federación (10 de febrero de 2023). México. Obtenido de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5679205&fecha=10/02/2023#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5679205&fecha=10/02/2023#gsc.tab=0)
- DOF. (2023b). Acuerdo por el cual se emiten Lineamientos para la implementación del Sistema de Control, Administración y Fiscalización de los Recursos del Gasto Federalizado (SiCAF) y de la herramienta tecnológica denominada Multifirma de Documentos de la ASF. (27 de febrero de 2023). México. Obtenido de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5703085&fecha=27/02/2023#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5703085&fecha=27/02/2023#gsc.tab=0)
- Fariñas, T. (2020). “La cuarentena, más allá de España: casi el 40% de la población mundial, bajo encierro”. *El Confidencial* (28 de marzo de 2020). España. Obtenido de [https://www.elconfidencial.com/mundo/2020-03-28/mapa-cuarentenas-mundo-paises-coronavirus\\_2521831/](https://www.elconfidencial.com/mundo/2020-03-28/mapa-cuarentenas-mundo-paises-coronavirus_2521831/)
- INTOSAI. (2019). ISSAI 100, Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público. INTOSAI. Obtenido de <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-100-Principios-Fundamentales-de-Auditoria-del-Sector-Publico-1.pdf>
- INTOSAI. (2019a). INTOSAI-P 12, El Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores- marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos. Obtenido de <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/INTOSAI-P-12-El-Valor-y-Beneficio-de-las-Entidades-Fiscalizadoras-Superiores-marcando-la-diferencia-en-la-vida-de-los-ciudadanos.pdf>

Naciones Unidas. (2011). A/res/66/209, Promoción de la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública mediante el fortalecimiento de las entidades fiscalizadoras superiores. Naciones Unidas. Obtenido de <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n11/471/39/pdf/n1147139.pdf?token=LakJlssuknrJshDjXu&fe=true>

NU/INTOSAI. (2021). 25° Simposio NU/INTOSAI, Trabajar durante y después de la pandemia: aprovechando la experiencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) para fortalecer la eficacia de las instituciones y lograr sociedades sostenibles. Obtenido de [https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/news\\_centre/events/un\\_int\\_symposia/reports\\_un\\_int\\_symp/sp/SP\\_25\\_Symp\\_2021\\_report.pdf](https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/news_centre/events/un_int_symposia/reports_un_int_symp/sp/SP_25_Symp_2021_report.pdf)



## **El cambio organizacional de la fiscalización para la gobernanza de datos**

**Abraham Pérez Daza\***

*Resumen:* El uso de herramientas digitales en las tareas de las Entidades de Fiscalización Superior ha contribuido a mejorar el desempeño de las gestiones gubernamentales de los Estados con el manejo de datos. No obstante, es necesario fiscalizar la calidad de los servicios digitales gestión pública de datos, en particular, el control de los sistemas de gestión de calidad en el procesamiento de la información.

*Palabras clave:* Fiscalización superior, Gobernanza de datos, Cambio organizacional y Declaración de Moscú.

### **The organizational change of oversight for data governance**

*Abstract:* The use of digital tools in the tasks of Supreme Audit Institutions has contributed to improving the performance of state government efforts with data management. However, it is necessary to supervise the quality of digital services, in particular, the control of quality management systems in information processing.

*Keywords:* Supreme audit, Data governance, Organizational change and Moscow Declaration.

*Fecha de recepción del artículo:* 11 marzo 2024

*Fecha de aceptación:* 16 abril 2024

---

\* Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y Subdirector en la Auditoría Superior de la Federación.

## **1. Introducción**

La agenda internacional de la fiscalización está marcada por el uso de herramientas tecnológicas de software y hardware para el desempeño de las gestiones gubernamentales de cada gobierno. Las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) han impulsado en la revisión de auditorías que las autoridades implementen tecnologías óptimas para lograr mejor conectividad, transparencia en la información. Por lo que el rol de la fiscalización superior en el control de calidad en la gestión pública demanda una modernización con base en la tecnología disponible por cada órgano público de un Estado. Esta transformación digital requiere de estrategias, planes o programas a corto, mediano y largo plazo para lograr un cambio estructural eficiente que permita a la administración pública de un gobierno conseguir resultados de calidad.

La tendencia a fiscalizar las acciones de los entes públicos mediante el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) deberá acompañarle con estrategias de calidad organizacional para obtener una mayor eficacia en la ejecución de las auditorías. Sobre todo, con una estrategia organizacional concebida en programas, metas, acciones de mejora interna a las áreas de las EFS, para lograr el cumplimiento de la gobernanza de datos. Para eso se requiere que el personal de auditoría disponga de herramientas tecnológicas de vanguardia y capacitación para lograr una adaptabilidad a los cambios urgentes, como sucedió durante la pandemia del COVID-19.

El cambio organizacional de las EFS es fundamental para afrontar los retos y oportunidades de fiscalización las acciones de los gobiernos que producen información con el uso de TIC. Dado el avance de la digitalización en la práctica gubernamental generado por la tendencia internacional de un Gobierno Electrónico (GE), es necesario que los trabajos de fiscalización evalúen los estándares de manejo y control de los Sistemas de Gestión de Calidad (SGC) dispuestos por los entes auditados, durante el procesamiento de la información.

La presencia internacional de los GE no es ajena a la gobernanza en México, por lo que el uso de herramientas tecnológicas como parte de los programas de trabajo de

la Auditoría Superior de la Federación (ASF) ha marcado un nuevo modelo de trabajo interno, bajo un cambio organizacional más especializado e interdisciplinario en el manejo de las TIC. Esta actualizada visión institucional ha facilitado y potencializado los resultados en la revisión y evaluación de la gestión pública en la Administración Pública Federal (APF), en materia de infraestructura tecnológica y capacidad del capital humano. La creación del proyecto de trabajo con auditorías digitales permite conocer el estatus del estándar de calidad en la gobernanza de datos, la administración de riesgos, la seguridad de la información, la continuidad de las operaciones, la calidad de datos o el desarrollo de aplicaciones conforme al marco normativo aplicable.

## **2. La gestión pública de la información en la era digital.**

La transformación tecnológica trae aparejada diversos riesgos a la confidencialidad y seguridad de la información generada, almacenada o compartida entre las instancias públicas y con los usuarios, mediante telefonía móvil o banda ancha (redes), dispositivos o terminales como las computadoras y sus sistemas operativos y el navegador de internet (terminales), así como el correo electrónico, la banca electrónica, el comercio digital, e-administración/ e-gobierno, los servicios telefónicos y las comunidades virtuales (servicios en las TIC). Por lo que la intervención de las EFS en la revisión, observación y recomendación a las gestiones gubernamentales que utilizan las TIC es indispensable.

Por lo anterior, el Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), en 1998, publicó *Una nueva gestión pública para América Latina* donde planteó la necesidad de que los Estados iberoamericanos adaptaran en sus administraciones a una nueva gestión pública. La propuesta estuvo encausada a implementar un modelo gerencial para “subordinar la eficiencia o cualquier otro criterio racional administrativo al criterio democrático, expresado en la voluntad popular” (CLAD, 1998, p. 21). A partir de este nuevo enfoque gerencial los jefes de Estado y de gobierno en las Cumbres Iberoamericanas realizadas entre 2003 y 2007, aprobaron y suscribieron diversas iniciativas relacionado con el uso de las TIC, entre las que se destacan las siguientes:



- La Carta Iberoamericana de la Función Pública promovida por el Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD) y la Organización de las Naciones Unidas, señala en el capítulo cuarto, numeral 17: “la rápida evolución de las necesidades sociales, las tecnologías y los procesos de trabajo aconseja una revisión frecuente y flexible de las descripciones de tareas” (CLAD, 2003, p.13)
- La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico emitida por la CLAD reconoce que la adopción del Gobierno Electrónico (GE) en la gestión pública tuvo como propósito destacar el valor agregado del principio de adecuación tecnológica: “las administraciones elegirán las tecnologías más adecuadas para satisfacer sus necesidades. Se recomienda el uso de estándares abiertos y de software libre debido a la seguridad, sostenibilidad a largo plazo y para prevenir que el conocimiento público no sea privatizado” (CLAD, 2007, p. 8).
- El Código Iberoamericano de Buen Gobierno en su apartado IV, Reglas vinculadas a la gestión pública, numeral 27, “Garantizarán que la gestión pública tenga un enfoque centrado en el ciudadano, en el que la tarea esencial sea mejorar continuamente la calidad de la información, la atención y los servicios prestados (CLAD, 2006, p. 7).

En este sentido, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) publicó la “*Encuesta sobre E-Gobierno, 2020. Gobierno digital en la década de acción para el desarrollo sostenible*”, en la cual reconoció que el GE intensificó su rol como elemento necesario de comunicación, liderazgo y colaboración entre los responsables de formular políticas y la sociedad durante la pandemia. El documento incluyó un *adendum* para destacar que el desempeño gubernamental con herramientas tecnológicas fue un elemento esencial de comunicación, liderazgo y colaboración entre los responsables políticos y la sociedad durante la crisis sanitaria producida por el COVID-19. Sobre todo, porque las tecnologías digitales facilitan un intercambio más amplio de conocimientos, fomentando la colaboración en la investigación para encontrar soluciones y proporcionar

una orientación transparente a gobiernos y personas durante la pandemia (ONU, 2020, p. 215).

Cabe destacar que los resultados de la encuesta mostraron que, durante el 2020, los funcionarios gubernamentales de todo el mundo compartieron casi 500 aplicaciones con información relacionada a la pandemia en menos de 2 semanas. Y de la revisión de los 193 portales nacionales de los estados miembros de la ONU se detectó que, para el 25 de marzo, solo el 57% (110 países) había puesto en marcha algún tipo de información sobre el virus *Sars-Cov 2*. El porcentaje de países que proporcionaron esa información y orientación alcanzó aproximadamente el 86% (167 países) antes del 8 de abril. Y hasta el 13 de mayo, casi el 97,5 por ciento (188 países) tenían información sobre el COVID-19 en sus portales nacionales (ONU, 2020, p. 216). Además, los resultados de la encuesta muestran que Dinamarca, la República de Corea y Estonia fueron líderes en el uso y la calidad de los servicios en línea, el estado de la infraestructura de telecomunicaciones y la capacidad humana para afrontar la crisis sanitaria, seguidos por Finlandia, Australia, Suecia, Reino Unido, Nueva Zelanda, Estados Unidos de América, Países Bajos, Singapur, Islandia, Noruega y Japón (ONU, 2020, p. XXV).

El desarrollo del GE en el ámbito de la gestión pública constituye un basamento de oportunidades para mejorar e impulsar planes o proyectos como: i) las compras gubernamentales en línea; ii) la incorporación de nubes públicas y privadas (*Cloud Computing*), para la infraestructura tecnológica de los activos computacionales de hardware y software de los gobiernos; iii) comunicaciones inalámbricas y sensores para internet de todas las cosas; iv) computación cognitiva (interacción hombre-máquina); v) instauración de ciudades “inteligentes” con un mayor valor en la movilidad sostenible, eficiencia energética y medioambiental, y vi) gestión de infraestructuras (Naser y Concha, 2014, pp. 5 y 6). Al mismo tiempo, un GE debe fortalecer la alfabetización digital, la conectividad, la privacidad de los datos y la ciberseguridad para lograr gestionar de manera oportuna y eficiente los riesgos inherentes al uso de las TIC de formas innovadoras (ONU, 2020, p. XXIII).

En México el Ejecutivo Federal, en 2013, implementó la Estrategia Digital Nacional “México Digital”, como un plan de acción a implementarse a largo plazo, sobre todo para aprovechar el uso de las herramientas tecnológicas mediante un programa de mejoras digitales en todas las instituciones y dependencias de la APF (Gobierno de la República, 2013, p. 9). La digitalización de las acciones gubernamentales del gobierno federal generó un cambio organizacional en sus servicios mediante: i) la programación de actividades automáticas con seguridad y efectividad (automatización de tareas), ii) la comunicación bidireccional, entre diversas dependencias y entidades en todo el territorio nacional (interactividad), iii) la generación de grandes cantidades de información inmaterial, almacenada en pequeños equipos y ubicados en dispositivos lejanos (inmaterialidad), y iv) la información se obtiene y comunica de forma instantánea a pesar de encontrarse a kilómetros de la fuente original.

A partir del nuevo paradigma de la digitalización, los gobiernos afrontan el desafío de mejorar y mantener niveles de calidad en datos de manera permanente, para fortalecer la transparencia y rendición de cuentas. Para lograr los estándares altos de calidad en el manejo de las TIC se requiere que las EFS, por un lado, emitan sus recomendaciones en materia de gobernanza de datos y gestión de calidad a un ente público auditado estén en consonancia con la norma internacional ISO 9001. Por otro lado, que los trabajos de fiscalización estén ajustados a los controles de calidad establecidos por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés).

### **3. Gobernanza de los datos, gestión de calidad y fiscalización: ISO 9001.**

La expansión del uso de datos digitales, aplicaciones o plataformas electrónicas en la gestión pública con el desahogo y ejecución de sus programas de trabajo, ha requerido mejorar los controles internos de calidad y seguridad en la gestión e integridad de la información. Debido a la innovación tecnológica los trabajos de fiscalización han incorporado a su programación anual de auditorías la revisión de la actualidad del ordenamiento jurídico, los documentos oficiales que describen la

normatividad interna de las entidades públicas, las evaluaciones emitidas por el organismo que ha certificado el apego a la norma ISO 9001 de los procesos de gestión, así como los resultados de las evaluaciones realizadas por el propio SGC de cada ente público para mejorar la innovación, un alto rendimiento y el desarrollo continuo de la calidad y seguridad de los datos.

La Organización Internacional de Normalización (ISO, por sus siglas en inglés) considerada una red mundial encargada en identificar cuáles normas internacionales son requeridas por el comercio, los gobiernos y la sociedad, elaboró a través de uno de sus comités técnicos ISO/TC 176 Gestión y aseguramiento de la calidad, la norma internacional ISO 9001:2015, en la que se establecieron diversos estándares de calidad para los SGC han sido aplicados a los procesos de fiscalización para fortalecer los resultados de los procedimientos de auditorías. En consecuencia, las EFS han implementado en sus respectivas estrategias nacionales una política de calidad bajo el estándar de la Norma ISO 9001:2015, para revisar y evaluar a los entes auditados en la gobernanza de datos.

Por su parte, la INTOSAI implementó diversas directivas para la buena gobernanza sobre el control interno y otras materias dentro de la esfera de responsabilidad administrativa. En 1992, fue formulada la norma *INTOSAI GOV 9100, Guía para las normas de control interno del sector público* para promover la implementación de normas para el diseño, implantación y evaluación del control interno. Para la 17ª reunión ordinales INCOSAI realizada en Seúl en el 2001, fue actualizada mediante recomendaciones con valores éticos sobre principios generales de las actividades de control interno relacionadas con el procesamiento de información.

El objetivo de la norma INTOSAI es orientar a las autoridades competentes a implementar un proceso integral de forma dinámico para lograr una mejor adaptación permanente a los cambios que enfrenta la organización institucional. El auge tecnológico para los sistemas de información implica actividades de control de tipo específico y “dado que los recursos en el sector público generalmente involucran dinero público y su utilización en el interés público generalmente requiere un cuidado especial, la importancia

de la salvaguarda de los recursos en el sector público necesita ser fortalecida” (INTOSAI GOV 9100, s.f., p. 3).

Cabe precisar que la ISO 9001:2015 está destinada a los sistemas de gestión de calidad-requisitos, a fin de conseguir la adopción de una decisión estratégica para una organización que le puede ayudar a mejorar su desempeño y proporcionar una base sólida para las iniciativas de desarrollo sostenible. Los beneficios potenciales que ofrece esta norma internacional para una organización son: *i)* la capacidad para proporcionar regularmente productos y servicios que satisfagan los requisitos del cliente y los legales y reglamentarios aplicables; *ii)* facilitar oportunidades de aumentar la satisfacción del cliente; *iii)* abordar los riesgos y oportunidades asociadas con su contexto y objetivos; y *iv)* la capacidad de demostrar la conformidad con requisitos del SGC especificados.

En cambio, la norma INTOSAI GOV 9100 incentiva el trabajo de las EFS en lo relativo a los controles de información digital en dos grupos. El primero, de forma general corresponde a la estructura, políticas y procedimientos aplicados al total de los datos disponibles en la entidad para asegurar su operatividad. El segundo, en aplicaciones individuales computarizadas para prevenir, detectar y corregir errores e irregularidades mientras la información fluye a través de los sistemas de gestión de datos. Esto significa que la efectividad del control general dispone de un factor significativo al momento de establecer la efectividad de los de aplicación: “Si los controles generales son débiles, entonces disminuye notoriamente la confiabilidad de los controles asociados con las aplicaciones individuales. Cuando no hay controles generales efectivos, la aplicación de controles puede volverse poco efectiva por exageración, confusión o modificación” (INTOSAI GOV 9100, s.f., p. 38)

Por lo anterior, las EFS han realizado cambios estructurales en su organización interna para fortalecer los sistemas de calidad de las áreas de auditorías responsables de revisar y evaluar, a su vez, a los entes auditados, en lo conducente a los SGC para incrementar los estándares en la gobernanza de datos. Debido al avance tecnológico permanente, los controles aplicados por entes gubernamentales deben mantenerse actualizados para preservar los estándares altos de confiabilidad y seguridad de la información

digitalizada, por posibles riesgos identificados en los resultados de auditorías por parte de las EFS.

#### **4. Buenas prácticas de las Entidades de Fiscalización Superior en la gobernanza de datos.**

El intercambio de conocimientos entre las EFS permite desarrollar buenas prácticas en la gestión estratégica y operativa para afrontar situaciones de riesgo sanitario. Sobre todo, permite conocer los retos y las oportunidades para mejorar los estándares de los SGC de las entidades auditadas que usan herramientas tecnológicas para la producción de datos, como parte de la buena gobernanza en sus respectivos gobiernos. Entre otros objetivos que la INTOSAI promueve en las EFS para optimar los procesos de auditoría aplicados a los entes auditados son: i) mejorar el desempeño, ii) realzar la transparencia, iii) garantizar la rendición de cuentas, iv) mantener la credibilidad, v) promover la confianza del público, y vi) garantizar la fiabilidad de los datos que producen (INTOSAI, 2017, p. 8).

En Inglaterra, la *National Audit Office* (NAO, por sus siglas en inglés) detectó diversas observaciones al Departamento Digital, Cultura, Medios y Deporte, y a la Oficina del Gabinete (apoyado por 23 agencias y organismos públicos), responsable de la redacción en la estrategia de datos y del liderazgo intergubernamental y coordinación, entre las que destacan:

- *Los datos no siempre se consideran una prioridad.* Las inversiones intergubernamentales, la calidad y el intercambio de datos es un claro ejemplo de una actividad desatendida y mal planificada. Si el gobierno se toma en serio la transferencia de datos sería uno de sus activos más importantes.
- *La calidad de los datos no se comprende bien.* El gobierno ha buscado los beneficios de un mejor uso de los datos, pero las nuevas iniciativas a menudo exponen la mala calidad de los datos. Los buenos datos no son un “bien gratuito” y el gobierno necesita un sistema estructurado enfoque para invertir en la mejora y el uso de datos



- *Existe una cultura de tolerar y trabajar con datos de mala calidad.* La toma de decisiones basada en evidencia es una condición necesaria para lograr valor por dinero en el gasto público. Y el gobierno necesita desarrollar la capacidad, liderazgo y cultura para apoyar la mejora mediante la calidad de información producida (NAO, 2019, p. 5)

El trabajo colaborativo de la NAO con el gobierno británico sobre el control y calidad de información, en 2020 obtuvo el reconocimiento como líder mundial en datos. Lo cual permite garantizar de mejor forma la seguridad y la confianza del público en cómo se utiliza la inversión presupuestaria para el uso de las TIC en todo el gobierno; por ejemplo, durante el 2009 el recurso destinado al rubro tecnológico fue alrededor de £ 16 mil millones de libras esterlinas (NAO, 2011, p. 4).

Por su parte, la Cámara de Cuentas de la Federación de Rusia (ACRF por sus siglas en inglés) en 2016, propuso en el Congreso XXI-INCOSAI celebrado en China en 2013, presentó una iniciativa para crear un grupo de trabajo especializado en Auditoría de Contrataciones y Adquisiciones. Luego la propuesta pasó a denominarse Grupo de Trabajo sobre Auditoría de Contratación Pública en el XXII-INCOSAI realizado en Abu Dhabi. Para 2017, en Lisboa, tuvo lugar la reunión del Grupo de Trabajo de INTOSAI de auditoría de la contratación pública, presidida por la Cámara de Cuentas de la Federación de Rusia. La versión final de la iniciativa fue discutida en la 75ª reunión de la Junta Directiva de la INTOSAI el 23 de noviembre de 2021, auspiciada por Brasil, y se celebró de manera virtual.

Durante el proceso de discusión de la iniciativa y por la crisis sanitaria del COVID-19, el Director Adjunto del Departamento de Auditoría Financiera de la de la ACRF señaló en julio de 2020, que los desafíos de trabajo en equipos virtuales en auditorías remotas son dos. Primero, lograr un alto nivel de flexibilidad sin comprometer el objetivo de auditoría. Segundo, los auditores deberán realizar procedimientos de corroboración de forma remota utilizando los desarrollos tecnológicos y enfoques modernos basados en datos. Para eso, sugirió considerar: ¿qué dimensiones podríamos utilizar como ayudas

prácticas para realizar la auditoría?, al planificar una entrevista remota, ¿habrá una conexión a Internet estable y la persona a entrevistar sabrá cómo utilizarla?, ¿se pueden auditar los procesos y los sitios fuera del sitio de manera realista?, y ¿se puede acceder a toda la información relevante? (ACRF, 2020).

Para lograr afrontar los desafíos del trabajo virtual y el uso de auditorías remotas durante la pandemia, la ACRF implementó nuevas prácticas conforme a la norma ISO 9001:2018, para logra mejor empleo de los recursos tecnológicos disponibles durante la crisis sanitaria. Sobre todo, para lograr: i) realizar un programa de auditoría que de seguridad y que proteja los datos, ii) realizar una planificación más larga, iii) incluir retroalimentación, y iv) emitir una solicitud para el control remoto de actividades (ACRF, 2020). El resultado de las auditorías con el uso de las TIC fue muy favorable en la reducción de los tiempos. Sin el uso tecnológico muchos asuntos hubieran tomado años en atenderse. En cambio, se resolvieron en tan solo dos o tres meses.

Por su parte, en México, la ASF como órgano autónomo, técnico y de gestión de la Cámara de Diputados ha desarrollado un SGC para cumplir con su mandato constitucional al entregar los resultados de la revisión de la Cuenta Pública con altos niveles de calidad. Desde 2006, la ASF dispone del Comité de Calidad encargado de coordinar el funcionamiento del SGC bajo la certificación del estándar de la Norma ISO 9001, con la cual se logra cumplir con los procesos de i) planeación, ii) desarrollo, iii) integración del Informe de Resultados, iv) seguimiento y v) administración. Para eso, la Unidad Técnica adscrita a la Oficina del Auditor Superior de la Federación se encarga de autorizar y coordinar la implementación del Programa Anual de Auditorías internas al SGC de la ASF.

En este contexto, la ASF dispone de una política de calidad para cumplir con su deber en rendición cuentas, transparencia, mejora de la gestión gubernamental y el uso de herramientas tecnológicas para la implementación de las mejores prácticas. Asimismo, el Plan Estratégico Institucional 2018-2026 establece como misión institucional “fiscalizar los recursos públicos para prevenir prácticas irregulares y contribuir al buen gobierno”, y como



visión “ser un actor clave en el fortalecimiento de políticas públicas, institucionales y el buen uso de los recursos de la Federación” (ASF, 2018, p. 13).

Para lograr un cambio organizacional eficiente en la ASF, la Dirección General de Sistemas es el área responsable de asegurar la disponibilidad de tecnologías de vanguardia para procurar la transformación de las auditorías de papel a digital. Para eso, ha elaborado un programa de trabajo tecnológico para lograr: i) aumentar el alcance de las auditorías, ii) garantizar mejores resultados y iii) reducir gastos en la administración de recursos. Los beneficios con el uso de las TIC no sólo beneficiarán a la ASF, sino que los resultados obtenidos de calidad en las auditorías contribuyen al buen gobierno de las entidades públicas y su rendición de cuentas (ASF, 2020b, pp. 7 y 8), y en particular, a la gobernanza de datos.

#### **4.1. La Declaración de Moscú: nuevo paradigma en la gestión de datos.**

La INTOSAI promueve en las EFS la buena gobernanza de datos para ayudar a sus respectivos gobiernos a mejorar el desempeño, la transparencia, rendición de cuentas, y utilización eficiente y eficaz de los recursos públicos en beneficio de los ciudadanos mediante la confiabilidad y seguridad de la información (INTOSAI, 2017, p. 4). Para eso, se propuso implementar en los programas de fiscalización doce principios que permitan asegurar de manera esencial un cambio beneficioso en el control y calidad de la información (INTOSAI, 2017, p. 11). Pero es necesario, primero identificar el nivel de desarrollo tecnológico que cada gobierno dispone, para poder potencializar el desempeño de las EFS en la realización de auditorías en tiempos de crisis sanitaria como la ocurrida por el COVID-19. Así, las EFS deberán tomar en cuenta: i) el manejo de base de datos y algoritmos, ii) los equipos de trabajo multidisciplinarios; iii) la ciberseguridad, iv) el marco legislativo acorde a los avances tecnológicos; v) el contexto económico vigente, y vi) la inteligencia artificial.

Cabe mencionar que, la inteligencia artificial representa uno de los mayores retos de fiscalización en TIC utilizadas por los gobiernos para lograr y mantener un alto estándar de

calidad. De la Quadra Salcedo Fernández del Castillo refiere que una vez que se aplicada esta tecnología de vanguardia a los datos del gobierno y de todas las administraciones públicas “podría permitir a los ciudadanos interrogar a aplicaciones y programas –públicos y obligatorios– sobre cualquier aspecto de la gestión pública de una concreta administración, o de varias, referenciada con comparaciones con gestiones anteriores en el tiempo de la misma administración o con las de otras administraciones del país o de cualquier otro país” (De la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, 2018, p. 32).

No obstante, la disponibilidad de las TIC y de personal capacitado no son iguales en todas las EFS. El desarrollo económico y tecnológico de cada gobierno determina las condiciones legales y técnicas para la ejecución de las auditorías digitales. Ante tal panorama de disparidad tecnológica entre los países de diferentes continentes, determinó a la INTOSAI que en el marco de la XXIII-INCOSAI 2019, realizada en Moscú, se lograra emitir por unanimidad la *Declaración de Moscú*. La declaración consiste en dejar documentado el debate sobre la forma en la que cada EFS a nivel nacional puede afrontar los desarrollos y progresos habidos en la fiscalización del sector público y los avances tecnológicos. El objetivo es i) mejorar la calidad de la auditoría pública, ii) desarrollar su eficiencia y iii) fomentar su dirección estratégica (INTOSAI, 2019, p. 2).

A partir de la *Declaración de Moscú*, las EFS “podrían desempeñar un papel importante a efectos de informar y orientar a los gobiernos sobre los beneficios de la apertura de los datos públicos” (INTOSAI, 2019, p. 7). Sobre todo, promover a las agencias gubernamentales los principios de disponibilidad de datos y apertura del código fuente y algoritmos. Para eso, las EFS deberán responder de forma eficaz a las oportunidades generadas por los avances tecnológicos, por ejemplo:

- Aspirar a hacer un mejor uso del análisis de datos en auditorías, incluyendo estrategias de adaptación, tales como la planificación de auditorías de este tipo, el desarrollo de equipos experimentados en el análisis de datos y la introducción de nuevas técnicas en la práctica de la auditoría pública.

- Fomentar una mentalidad experimental para reforzar la innovación y el desarrollo.
- Extender su atención a: *i)* la identificación de áreas de riesgo de interés nacional e internacional y la concienciación sobre estos riesgos, y *ii)* la necesidad de gestionar riesgos sistémicos en el gobierno, además de riesgos operacionales, empresariales y de otra índole de una entidad individual.
- Formar a los auditores del futuro, capaces de utilizar el análisis de datos, las herramientas de IA y los métodos cualitativos avanzados, de reforzar la innovación y actuar como actores estratégicos, intercambiadores de conocimientos y productores de previsión (INTOSAI, 2019, pp. 3 y 4).

Al respecto, la declaración determina que las EFS podrían aspirar a hacer un mejor uso del análisis de datos durante el proceso de fiscalización, incluyendo estrategias de adaptación, tales como: *i)* la planificación de auditorías digitales, *ii)* el desarrollo de equipos experimentados en el análisis de datos y *iii)* la introducción de nuevas técnicas en la práctica de la auditoría pública (INTOSAI, 2019, p. 7). Además, la participación de las EFS en la evaluación de la gestión pública durante una emergencia sanitaria, como la pandemia del COVID-19, fue indispensable para afrontar los retos. Por un lado, de los trabajos de fiscalización a distancia para evitar los contagios. Por otro lado, auditar los recursos públicos destinados por los gobiernos para afrontar los riesgos inherentes de la pandemia.

## **5. La fiscalización de la gestión de datos durante la pandemia COVID-19.**

El uso de las TIC en los procesos de fiscalización requiere disponer de un personal capacitado, o en su caso, de equipos multidisciplinarios con conocimientos en disciplinas como *i)* econometría, *ii)* ciencia de datos, *iii)* matemáticas, *iv)* ciencias de la computación, *v)* lógica, *vi)* derecho, *vii)* administración, y *viii)* políticas públicas o gobernanza, para lograr obtener mejores resultados en los controles de calidad de la gestión pública. Esto es, las situaciones de cada Estado demandan a las EFS actuar de forma rápida y decisiva, pero al mismo tiempo, exige a las entidades públicas, honestidad, transparencia, participación y

confianza pública. Por eso, los gobiernos deben impulsar más la transparencia presupuestaria durante su ejercicio fiscal y para eso, es indispensable que las EFS en sus auditorías incluyan a los procesos de fiscalización las normas internacionales y buenas prácticas emitidas por la INTOSAI para afrontar las situaciones de emergencia sanitaria.

La INTOSAI ha considerado a la pandemia del COVID-19, como un desafío enorme para los gobiernos y poblaciones de todo el mundo. Las derivaciones económicas y sociales de este virus ya están afectando tanto a países desarrollados como en vías de desarrollo de un modo substancial. Esto incluye niveles altos de desempleo y una contracción de la actividad económica en todos los sectores. Además de una acentuación de las desigualdades, las vulnerabilidades y la pobreza medida en función de los ingresos (INTOSAI, 2022, p. 3).

Por lo anterior, la INTOSAI ha propuesto dos programas a implementar en las EFS en materia de gestión estratégica para mejorar la calidad de la información de la siguiente manera:

- La primera en el plano interno: *i)* constituir dentro de la EFS una *task force* o una estructura similar que se ocupe de evaluar y monitorear las diversas medidas gubernamentales (leyes, reglamentos, políticas), asegurándose de que la entidad se mantenga al corriente de todas las derivaciones posibles para la rendición de cuentas de la respuesta del Poder Ejecutivo al COVID-19; *ii)* conformar un equipo de gestión de crisis, al que se le encomiende la tarea de gestionar los riesgos operativos y se lo faculte para ello; *iii)* mantener una comunicación interna clara y regular para asegurarse de que el personal esté al corriente del modo en que la organización está elaborando su respuesta; *iv)* centrarse en el bienestar del personal, y *v)* examinar y preparar sistemas de teletrabajo.
- La segunda en el plano externo: *i)* considerar la elaboración de una respuesta institucional a la brevedad posible, por ejemplo, mediante la emisión de una declaración sobre la crisis, el punto de vista de la EFS y su respuesta a los medios, y *ii)* mejorar

la comunicación y la cooperación con los Poderes Ejecutivo y Legislativo, para garantizar que los procesos asociados al gasto regulados en leyes de emergencia se ajusten a los requisitos esenciales (INTOSAI, 2019, p. 9).

Como parte de esos esfuerzos, la INTOSAI en el marco del XXIII INCOSAI realizado en 2019, se reconoció que las EFS desempeñan un papel fundamental en el sector público para la promoción del principio de disponibilidad y el acceso a los datos que produce el gobierno, en tanto no estén condicionados a las leyes de confidencialidad o de privacidad (INTOSAI, 2019, p. 9). Al mismo tiempo, es necesario que las EFS desarrollen habilidades para lograr una evaluación de calidad a los programas de fiscalización, mediante el análisis y la analítica de datos o la inteligencia artificial en todo el proceso de auditoría, desde la planificación hasta la presentación de informes. Para eso, se requiere como parte del cambio organizacional un personal capacitado en el uso de las TIC y disponer equipos de auditores multidisciplinarios para hacer frente a los retos del futuro (INTOSAI: 2019, pp. 20 y 21).

Por su parte, la Presidencia de la OLACEFS en el 2005, estableció en su Plan Estratégico 2005-2010, diversos lineamientos estratégicos, entre los que se destaca la gestión del conocimiento, uso intensivo de la tecnología, innovación constante para el desarrollo y flexibilidad para adecuarse a los cambios del entorno y modernizar, flexibilizar y fundamentar en el uso intensivo de la tecnología su estructura organizacional y su gestión (OLACEFS: 2005, pp. 6 y 7). Para eso, resulta indispensable redefinir la estructura organizacional y perfeccionar el modelo de gestión organizacional mediante: i) realizar diagnósticos para determinar si la estructura actual permite cumplir el nuevo plan estratégico; ii) realizar estudios comparativos sobre modelos de organización aplicables a la OLACEFS y presentación de propuesta, y iii) implementación del modelo organizacional (OLACEFS, 2017, p. 38).

El caso de la Contraloría General de la República (CGR) es atractivo para visualizar la implementación de una estrategia de transformación institucional oportuna. El reto fue transitar desde un cambio organizacional interno hasta la aprobación de leyes para superar las limitaciones

del formato convencional de fiscalización durante el COVID-19. Toda vez que se debía visitar en tiempo récord y en plena pandemia las 1874 municipalidades distritales del país para supervisar la compra y entrega de las canastas básicas a hogares vulnerables. Por lo que se tomó la decisión de recurrir a sistemas tecnológicos para el control digital.

Para dar viabilidad legal esta inmersión digital al proceso de fiscalización en Perú, fue aprobado la Ley No 31016, *Ley que Establece Medidas para Despliegue del Control Simultáneo Durante la Emergencia Sanitaria por el COVID-19*, publicada el 6 de abril del 2020, que dispuso entre otros avances tecnológicos para las auditorías, desarrollar un control sobre la emergencia sanitaria, mediante las siguientes modalidades de control simultáneo: *i)* control concurrente; *ii)* visita de control, y *iii)* orientación de oficio (Ley No 31016: 2020, p. 2). Así, se facultó a la CGR de Perú “supervisar selectivamente la asignación y uso de recursos públicos que se han destinado para la atención de medidas requeridas por efectos del coronavirus en el país” (Contraloría General de la República, 2020, p. 51).

El cambio organizacional de la EFS peruana se consiguió al “migrar de los métodos tradicionales de control a mecanismos más innovadores y en la línea con los avances en tecnología e inteligencia de datos”. En particular, los avances en el marco del proceso de reforma de control gubernamental en materia de interoperabilidad y acceso irrestricto a las bases de datos del Estado. Lo cual ha dejado un precedente esencial en el camino de la innovación del control en la era digital (Contraloría General de la República, 2020, pp. 7 y 88).

Al respecto, la ASF implementó dos acciones para fortalecer la fiscalización durante la pandemia. La primera acción fue dirigida a la adecuación del marco legal interno para lograr una fiscalización más eficiente y expedita. Y la segunda acción, fue encausada a implementar medidas de protección del personal encargado de las labores fiscalizadoras. Para lo cual se establecieron nuevas políticas de desempeño del personal como el trabajo a distancia o virtual y la implementación de un protocolo de reanudación de labores presenciales escalonada para evitar contagios (ASF, 2020a). Esta nueva forma de trabajo representó un cambio organizacional para todo el personal de la ASF.



Al respecto, la participación y colaboración de todas las áreas fue esencial para lograr una pronta y favorable adaptación y coordinación en nuevas oportunidades que el uso de las TIC y el marco normativo permitieron para conseguir resultados de calidad en todas las etapas de ejecución de las auditorías. Sobre todo, una rápida adaptación a las nuevas y temporales restricciones en la interacción y desplazamiento del personal laboral en la ASF y con los entes auditados (ASF, 2020). Por eso, un cambio organizacional oportuno permite definir nuevas estrategias de fondo e implementar las actualizaciones pertinentes en materia de gestión institucional dispuesto por el Plan Estratégico 2018-2026.

Al respecto, la ASF desarrolló cuatro marcos de referencia y procesos para evaluar el uso de las TIC en la esfera gubernamental, acorde a la diversidad de recursos tecnológicos. El primero es el modelo “*COBIT 5 Objetivos de Control para Información y Tecnologías Relacionadas*” relativo al procesamiento de la información que la entidad utiliza para lograr sus objetivos. El segundo es el relativo al Gobierno y Administración de TIC (GATIC) para evaluar las mejores prácticas susceptibles de desarrollarse e implementarse para minimizar en lo posible cualquier riesgo o ciberataque a la confidencialidad de la información sensible. El tercero, está diseñado para evaluar los riesgos a la seguridad de la información consistente en la operación y mecanismos de control para proteger los datos sensibles. El cuarto y último modelo enfocado a evaluar la ciberseguridad que permita asegurar el cumplimiento de los controles de seguridad críticos para una ciberdefensa eficaz de conformidad con las mejores prácticas.

## **7. Conclusión.**

El nuevo paradigma de la gobernanza de datos ha incentivado a las EFS a desarrollar programas de auditoría para evaluar y observar mejoras a los SGC de los entes auditados, a fin de garantizar estándares altos de calidad durante el proceso de gestión de datos. La guía de la INTOSAI mediante intercambio de buenas prácticas entre las EFS es fundamental para lograr un cambio organizacional de vanguardia y eficiente que permita afrontar los retos de la digitalización de la información pública.

A nivel nacional, la ASF es un referente indiscutible para guiar la labor de fiscalización con el uso de las TIC para obtener resultados óptimos en la protección, seguridad y acceso a los datos públicos. El cambio organizacional de la institución mediante la implementación de herramientas tecnológicas y personal capacitado ha contribuido al fortalecimiento de los SGC de los entes públicos auditados de la APF.

Por lo anterior, la ASF que dispone de tecnologías de vanguardia para la ejecución más eficiente de las auditorías y con un marco legal que le permite llevar a cabo una amplia gama de actividades propias de su función, le permite intercambiar buenas prácticas con las EFS, y al mismo tiempo, beneficiarse de las directrices de los organismos internacionales de fiscalización para mantener el desarrollo y la profesionalización del capital humano, pieza clave en la revisión y evaluación de la gobernanza de datos.

## Referencias

Auditoría Superior de la Federación, (s.f.). “Acerca de la ASF”, disponible en [https://www.asf.gob.mx/Section/214\\_acerca#:~:text=La%20ASF%20es%20un%20%C3%B3rgano,presupuestales%20que%20le%20son%20asignados](https://www.asf.gob.mx/Section/214_acerca#:~:text=La%20ASF%20es%20un%20%C3%B3rgano,presupuestales%20que%20le%20son%20asignados)

Auditoría Superior de la Federación, (2018). *Plan Estratégico Institucional 2018-2026*, Recuperado el 14 de febrero de 2024, de [https://www.asf.gob.mx/uploads/22\\_Mision\\_y\\_Vision/Plan\\_Estrategico\\_Institucional\\_2018-2026\\_Marzo-2020.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/22_Mision_y_Vision/Plan_Estrategico_Institucional_2018-2026_Marzo-2020.pdf)

Auditoría Superior de la Federación, (2020). *La Auditoría Superior de la Federación frente a la pandemia de COVID-19. Acciones para fortalecer la fiscalización*, Recuperado el 8 de febrero de 2024, de <http://www.orfis.gob.mx/BibliotecaVirtual/archivos/01102020015336.pdf>



Auditoría Superior de la Federación, *La ASF frente a la pandemia de COVID-19*, (2020a). Recuperado el 3 de febrero de 2024, de [https://www.asf.gob.mx/Section/328 ASF frente a la pandemia](https://www.asf.gob.mx/Section/328%20ASF%20frente%20a%20la%20pandemia)

Auditoría Superior de la Federación, (2020b). *El programa de transformación digital ASF*, México. Recuperado el 7 de febrero de 2024, de [https://www.asf.gob.mx/uploads/3491 Prog Ad TD/Documento constitutivo del programa de Transformacion Digital ASF.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/3491%20Prog%20Ad%20TD/Documento%20constitutivo%20del%20programa%20de%20Transformacion%20Digital%20ASF.pdf)

Accounts Chamber of the Russian Federation, (2020). *Involvement of all sides and full use of technologies could help SAIs to cope with COVID-19 pandemic*, July 28. Recuperado el 13 de febrero de 2024 de <https://ach.gov.ru/en/news/involvement-of-all-sides-and-full-use-of-technologies-could-help-sais-to-cope-with-covid19-pandemic>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y las Naciones Unidas, (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*, Bolivia. Recuperado el 23 de febrero de 2024, de <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-la-Funcion-Publica-06-2003.pdf>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, (2006). *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*, Uruguay. Recuperado el 23 de febrero de 2024, de <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Codigo-Iberoamericano-de-buen-gobierno.pdf>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, (2007). *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*, Chile. Recuperado el 23 de febrero de 2024, de <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Electronico.pdf>

Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, (1998). *Una nueva gestión pública para América Latina*, Recuperado el 20 de febrero de 2024, de <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Una-Nueva-Gestion-Publica-para-America-Latina.pdf>

Contraloría General de la República, (2020). El control en tiempos de COVID-19. Informe de gestión del control gubernamental en la Emergencia Sanitaria, Lima. Recuperado el 23 de febrero de 2024 de [https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento-trabajo/2020/Documento de trabajo El control en los tiempos de COVID-19.pdf](https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento-trabajo/2020/Documento_de_trabajo_El_control_en_los_tiempos_de_COVID-19.pdf)

De la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, T. (2018). Retos, riesgos y oportunidades de la sociedad digital, en Tomás de la Quadra-Salcedo y José Luis Piñar Mañas (directores), *Sociedad digital y derecho*, Boletín Oficial del Estado, Madrid.

Gobierno de la República, (2013). *Estrategia Digital Nacional*, México. Recuperado el 18 de febrero de 2024, de: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/17083/Estrategia Digital Nacional.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/17083/Estrategia_Digital_Nacional.pdf)

INTOSAI, *Plan Estratégico 2017-2022*, (s.f). *La experiencia mutua beneficia a todos*. Recuperado el 15 de febrero de 2024, de [https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open\\_access/about\\_intosai/strategic\\_plan/SP strat plan 17 22.PDF](https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/about_intosai/strategic_plan/SP_strat_plan_17_22.PDF)

INTOSAI, (2019). Documento de debate sobre el Tema II del XXIII INCOSAI “El rol de las entidades fiscalizadoras superiores para lograr las metas y prioridades nacionales”. Recuperado el 27 de febrero de 2024, de [https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/news\\_centre/events/congress/xxiii\\_incasai/SP theme 2 discussionpaper](https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/news_centre/events/congress/xxiii_incasai/SP_theme_2_discussionpaper)

INTOSAI, (2019). *Declaración de Moscú*, XXIII ICOSAI, 25-27 de septiembre, Moscú. Recuperado el 14 de febrero de 2024, de [https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/news/2019/10/SP 23 Moscow Decl 300919.pdf](https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/news/2019/10/SP_23_Moscow_Decl_300919.pdf)

INTOSAI, (2022). *Las incidencias del COVID-19 en la gestión estratégica de las EFS. Documento orientativo para las entidades fiscalizadoras superiores*. Recuperado el 18 de febrero de 2014 de <https://www.idi.no/elibrary/well-governed-sais/strategy-performance-measurement-reporting/1031-las-incidencias-del-covid-19-en-la-gestion-estrategica-de-las-efs/file>

INTOSAI GOV 9100, (s.f). *Guía para las normas de control interno del sector público*. Recuperado el 2 de febrero de 2024 de [https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/intosai\\_gov\\_9100s.pdf](https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/intosai_gov_9100s.pdf)

Diario Oficial del Bicentenario. El Peruano, (2020). La Ley No 31016, de 6 de abril de 2020. Recuperada el 23 de febrero de 2024, de <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/ley-que-establece-medidas-para-despliegue-del-control-simult-ley-no-31016-1865425-1>

National Audit Office, NAO, (2019). *Challenges in using data across government*, junio. Recuperado el 6 de febrero de 2024, de <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2019/06/Challenges-in-using-data-across-government.pdf>

National Audit Office, (2011). *Information and Communications Technology in government Landscape Review*, february. Recuperado el 6 de febrero de 2024, de <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2011/02/1011757.pdf>.

Naser, Alejandra y Concha, Gastón, (2014). *Rol de las TIC en la gestión pública y en la planificación para un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, NACIONES UNIDAS/CEPAL, Santiago de Chile. Recuperado el 23 de febrero de 2024, de: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/e181d994-7388-42cf-8719-d847a5a07868/content>

Organización de las Naciones Unidas, (2020). *Encuesta sobre E-Gobierno, 2020. Gobierno digital en la década de acción para el desarrollo sostenible*, (2020), Nueva York. Recuperado el 15 de febrero de 2024 de: [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20\(Spanish%20Edition\).pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Spanish%20Edition).pdf)

Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (2005). Recuperado el 28 de febrero de 2024, de [https://olacefs.com/wp-content/uploads/2021/03/DOC\\_19092008\\_PlanEstrategico-06-10.pdf](https://olacefs.com/wp-content/uploads/2021/03/DOC_19092008_PlanEstrategico-06-10.pdf)

Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (2017). *Plan Estratégico 2017-2022*. Recuperado el 12 de febrero de 2024, de <https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2017/05/Plan-Estrategico-OLACEFS.pdf>

Organización Internacional de Normalización ISO 9001:2015, (s.f). *Sistema de gestión de calidad*. Recuperado el 23 de febrero de 2024, de <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:9001:ed-5:v1:es>



## **Política migratoria y fiscalización superior: la necesidad de un cambio organizacional**

**Roberto José Domínguez Moro\***

*Resumen:* La política migratoria de México ha enfrentado considerables retos a lo largo del siglo XXI para hacer frente al incremento de flujos migratorios irregulares procedentes principalmente de América Central. El Estado mexicano ha implementado distintas políticas para atender esta problemática; sin embargo, aún subsisten áreas de oportunidad para promover una migración en tránsito segura, regular y ordenada. La fiscalización superior, a través de la práctica de auditorías, ha señalado la existencia de fallas y carencias en la política migratoria; el resultado de las auditorías practicadas, al proporcionar un diagnóstico objetivo, confiable, y basado en evidencia documental, constituye un elemento central para promover el cambio organizacional necesario para incrementar la eficacia y la eficiencia en la gestión de esta problemática.

*Palabras clave:* Fiscalización superior, Política migratoria, Cambio organizacional

## **Immigration policy and superior auditing: the need of an organizational change**

---

\* Es Licenciado en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y Maestro en Estudios sobre Migración por la Universidad Iberoamericana. A lo largo de su trayectoria profesional ha desempeñado distintos cargos en la Administración Pública Federal. Actualmente labora en el Centro de Estudios de la Auditoría Superior de la Federación.

*Abstract:* Mexico's migration policy has faced considerable challenges throughout the 21st century to address the increase in irregular migratory flows coming mainly from Central America. The Mexican State has implemented different policies to address this problem; However, there are still areas of opportunity to promote safe, regular and orderly migration in transit. Higher oversight, through the practice of audits, has pointed out the existence of flaws and deficiencies in the immigration policy; The result of the audits carried out, by providing an objective and reliable diagnosis, based on documentary evidence, constitutes a central element to promote the organizational change necessary to increase effectiveness and efficiency in the management of this problem.

*Keywords:* Superior auditing, immigration policy, organizational change

*Fecha de recepción del artículo:* 1 marzo 2024

*Fecha de aceptación:* 8 abril 2024

## **Introducción**

La problemática de la migración irregular se ha convertido en un tema recurrente a nivel nacional y mundial. Cada país ha implementado distintas medidas para hacer frente a este fenómeno; México no ha sido la excepción, en tanto que su ubicación geográfica lo coloca como una nación de tránsito de los flujos migratorios que pretenden ingresar a los Estados Unidos de América (EUA). Sin embargo, a lo largo de los últimos cuatro sexenios, a pesar de la implementación de una serie de programas y políticas en la materia, dichos flujos no han podido ser gestionados de manera adecuada, por lo que las vidas, la integridad personal y los derechos humanos de un número significativo de personas no han sido salvaguardados de manera efectiva por las autoridades migratorias mexicanas.

Como cualquier política pública, los resultados de la política migratoria han sido objeto de la evaluación por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), órgano técnico

de la Cámara de Diputados encargado de fiscalizar el uso de los recursos públicos federales. A lo largo de la revisión de más de veinte Cuentas Públicas, la ASF ha señalado distintos aspectos que requieren de atención por parte de los entes auditados; sin embargo, dichas observaciones no han significado un cambio sustancial en los resultados, con lo que, hoy en día, el migrante irregular aún enfrenta situaciones adversas durante su permanencia en el país.

Este ensayo tiene como objetivo describir las consecuencias que ha tenido la falta de un cambio organizacional en las instancias del gobierno federal que participan en la implementación de la política migratoria mexicana, en lo correspondiente al tratamiento de la migración irregular, así como la importancia de la atención de las observaciones derivadas de la fiscalización superior para la promoción de un cambio organizacional que permitiría el mejoramiento de la actuación de los entes auditados.

En la primera sección del ensayo se aborda la importancia que tiene la fiscalización superior, como instancia de control externo, en la promoción del cambio organizacional; la segunda sección se refiere al desarrollo de la política migratoria en el país orientada a la gestión de los flujos irregulares de migrantes en tránsito hacia los EUA; la tercera sección se refiere a los hallazgos derivados de distintas auditorías y evaluaciones practicadas por la ASF a la política migratoria de México y la cuarta incluye algunas consideraciones finales a manera de conclusión.

### **La fiscalización superior y el cambio organizacional**

La acción gubernamental, a través del diseño y la implementación de programas y políticas públicas, tiene como objetivo la atención oportuna y eficaz de una problemática determinada. A través de la evaluación de sus resultados es posible considerar si ésta es pertinente, o bien, si existe la necesidad de llevar a cabo ajustes o modificaciones con el fin de atender las fallas, desviaciones o falencias detectadas y alcanzar los objetivos propuestos.

Sin embargo, el éxito de una política pública depende de una correcta caracterización del problema a atender, la



detección de las causas raíz, la adecuada asignación de recursos materiales, financieros y humanos, el análisis de la información cuantitativa disponible y la idoneidad de las medidas propuestas respecto a las condiciones existentes y a la consecución de las metas planteadas. Estos elementos se hacen más complejos en políticas y programas públicos de gran envergadura, en los cuales la problemática en cuestión tiene lugar en espacios geográficos extensos, involucra a múltiples actores —tanto regulares como irregulares—, y demanda la coordinación de distintos entes gubernamentales en los ámbitos municipal, estatal y federal.

Si bien cada entidad gubernamental participante dispone de mecanismos de control interno que permiten revisar su gestión y aplicar las medidas preventivas y correctivas necesarias, existen límites respecto a sus capacidades para disponer de una visión de conjunto respecto al funcionamiento y los resultados de la política pública en su conjunto. Por consiguiente, es necesario contar con un control transversal externo que disponga de las metodologías e instrumentos necesarios para evaluar, de manera holística, tanto la gestión de los entes individuales, como su contribución en el logro de los objetivos de los programas implementados: este es la fiscalización superior.

A través de la ejecución de auditorías y evaluaciones, el ente auditor ofrece a las entidades gubernamentales revisadas, a los legisladores y a la ciudadanía en general, información objetiva, confiable y relevante acerca del desempeño del ente público auditado, presenta áreas de oportunidad para la mejora y señala irregularidades o falencias en su actuación. La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés) describe de la siguiente manera el valor y beneficio de la fiscalización superior:

“Las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) refuerzan la rendición de cuentas, la transparencia y la integridad, fiscalizando, de manera independiente, las operaciones del sector público e informando sus resultados. Esto permite que los encargados de la gobernanza del sector público cumplan con sus responsabilidades, respondiendo a los

resultados y recomendaciones de la fiscalización, completando así el ciclo de la rendición de cuentas”. (INTOSAI, 2019, p. 7)

En este sentido, los resultados que la fiscalización superior proporciona a las instancias legislativas deben aportar elementos objetivos para orientar las modificaciones o reformas necesarias a los marcos legales que rigen determinada política o programa. Asimismo, las observaciones particulares propuestas a los entes auditados facilitan su ajuste y promueven, por consiguiente, un cambio organizacional que puede traducirse en un mejor desempeño de sus funciones.

Para cuantificar la aportación las auditorías respecto al buen uso de los recursos públicos es necesario aclarar qué es lo que puede considerarse como “beneficios” derivados de la práctica de la fiscalización superior. En términos generales, su naturaleza puede ser financiera y no financiera.

Los beneficios financieros derivados de los hallazgos y conclusiones derivados de la labor fiscalizadora son susceptibles de estimarse en términos monetarios. Un ejemplo de lo anterior puede ser la recuperación de un recurso o bien una estimación de la reducción de costos generada por alguna acción u observación del ente auditor. Por su parte, los beneficios no financieros están vinculados a las recomendaciones específicas y pueden expresarse a través de la existencia de mejores servicios a la población, mayor calidad de las operaciones comerciales del gobierno, o cambios a procedimientos, reglamentos y normativas.

Con ello, es posible afirmar que el valor y el beneficio reales de la actuación del ente fiscalizador es dotar, tanto al ente revisado como al servidor público, de un aliado estratégico que contribuya, a través del ejercicio de auditorías, a identificar riesgos y proporcionar elementos para perfeccionar sus procesos, evitar el dispendio y alcanzar un mejor desempeño. En su Pronunciamiento Profesional P-12 “El valor y beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos”, la INTOSAI señala que la labor del ente fiscalizador se debe ajustar, entre otros, al siguiente principio:

“PRINCIPIO 3: Permitir que los encargados de la gobernanza del sector público cumplan con sus responsabilidades, respondiendo a los resultados de las auditorías y a las recomendaciones; y llevando a cabo las acciones correctivas correspondientes.

- 1) Las EFS deben garantizar una buena comunicación con las entidades fiscalizadas y con otros actores interesados, según corresponda; así también, mantenerlos correctamente informados sobre los asuntos que puedan surgir del trabajo de las EFS durante el proceso fiscalizador.
- 2) De acuerdo con su mandato, las EFS deben proporcionar información relevante, objetiva y puntual al legislativo, a sus comités, o a la dirección de las entidades auditadas y comités directivos.
- 3) Las EFS deben analizar sus informes individuales de auditoría para identificar temas, resultados comunes, vínculos, causas primordiales y recomendaciones de fiscalización; y discutirlos con los actores interesados clave.
- 4) Las EFS deben, sin comprometer su independencia, proporcionar asesoría sobre cómo se deberían utilizar los resultados y opiniones de sus auditorías, para que tengan una mayor repercusión; por ejemplo, a través de la provisión de asesoría sobre buenas prácticas.
- 5) Las EFS deben desarrollar relaciones profesionales con los comités de supervisión legislativa correspondientes y con la dirección y comités directivos de las entidades fiscalizadas, a fin de ayudarles a entender mejor los informes y las conclusiones de la auditoría; y a su vez se puedan tomar las acciones correspondientes.

- 6) Las EFS deben informar según corresponda acerca de las medidas subsecuentes a tomar en lo que se refiere a sus recomendaciones”. (INTOSAI, 2019, p. 10)

En este sentido, la fiscalización tiene como una de sus metas principales promover el cambio organizacional a través de observaciones precisas y objetivas, basadas en pruebas documentales. El análisis de los resultados de auditoría y la implementación de las recomendaciones planteadas, permitirán a los entes revidados mejorar la calidad de su desempeño, asignar de manera adecuada los recursos disponibles y hacer los ajustes pertinentes a los programas y políticas públicas con el fin de cumplir sus metas.

Sin embargo, las limitaciones impuestas por los cambios resultados de los cambios administrativos, el surgimiento de nuevos objetivos y la modificación constante de la realidad sobre la cual pretenden incidir los planes y programas implementados, ocasionan que haya una continua eliminación y sustitución de éstos. Por consiguiente, este tipo de programas no suele llegar a término o prolongarse más allá de un periodo sexenal.

Estos elementos sugieren la existencia de diseños deficientes, inadecuada determinación de objetivos, carencia de indicadores que permitan la evaluación de su desempeño, así como insuficiencia de recursos materiales, financieros y humanos respecto a las metas propuestas. Los resultados de estas carencias se traducen en ineficiencia en la actuación de los entes públicos, desperdicio de recursos y, en ocasiones, el agravamiento de la problemática pública a resolver.

Dicha situación se hizo patente en la política migratoria de México en el siglo XXI. A lo largo de más de veinte años se han sucedido planes y programas que no han logrado cumplir sus objetivos, lo que ha significado deficiencias importantes en materia de protección a la vida y a los derechos humanos de los migrantes en tránsito hacia los EUA.

A pesar de los señalamientos puntuales y específicos de la ASF en la revisión de distintas Cuentas Públicas respecto a carencias y áreas de oportunidad en la gestión de la migración en México, el gobierno mexicano no ha logrado definir una política o un programa público efectivo, consistente y perdurable que permita enfrentar los retos que esta compleja problemática presenta al país. En la siguiente sección se analizan las perspectivas adoptadas por distintas administraciones en la gestión de la migración en tránsito en México.

### **Desarrollo y cambios paradigmáticos en la política migratoria mexicana**

Los cambios que sufrió la política migratoria de México hacia fines del siglo XX y lo que va del presente siglo son consistentes con las profundas modificaciones derivadas de la modernización del Estado mexicano. Para entender dichos procesos de cambio, es preciso partir de un breve recuento histórico de las condiciones de la migración de los países centroamericanos hacia México, con el fin de caracterizar las respuestas institucionales específicas en materia migratoria.

Desde la época colonial hasta mediados del siglo XX, se registró un incremento de la migración de centroamericanos, en especial de Guatemala a México, hasta constituirse, hacia los años setenta, en una parte sustancial de la actividad agrícola de Chiapas (Castillo & Toussaint, 2015). Dado que este flujo poblacional era de carácter local, operaba de manera circular y no representaba un factor relevante a nivel nacional, México optó por adoptar un primer paradigma para la gestión migratoria: la política de no tener política alguna respecto a estos movimientos migratorios.

En esta etapa, era escaso el número de migrantes provenientes de Guatemala y otras naciones centroamericanas que se integraban a los contingentes de mexicanos para cruzar la frontera norte, sin embargo, a fines de los setenta se produjeron cambios sustanciales en América Central, con la aparición de movimientos de resistencia en contra de los gobiernos oligárquicos de la región, que devinieron en revoluciones armadas.

La violencia de la represión sobre las poblaciones campesinas de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua constituyó un factor definitivo para la modificación de los flujos migratorios hacia México y los EUA: cruzar la frontera de manera irregular se transformó en una estrategia de supervivencia (Castillo, 1998). Otros problemas, como las incursiones del ejército guatemalteco a territorio mexicano para atacar los campos de refugiados en Chiapas a principio de los años ochenta, abrieron la puerta a una concepción diferente de la gestión migratoria que constituyó un nuevo paradigma: la construcción de políticas públicas basadas en el concepto de la defensa de la seguridad nacional, de manera paralela a la aplicación de medidas de carácter humanitario.

Hacia el fin de la década de los noventa el tránsito de migrantes centroamericanos presentó un incremento sustancial. El nivel de destrucción del tejido social y la precaria reactivación económica de los países de la región ocasionaron nuevas oleadas de migrantes en tránsito, los cuales se sumaron a los generados por México, en la búsqueda de llegar a los EUA.

A raíz de los atentados terroristas de 2001, hubo una respuesta estadounidense inmediata respecto al reforzamiento de su seguridad, al generarse la percepción de las fronteras como un espacio vulnerable en el que se requiere implementar acciones inmediatas para la protección de la población (Walker, 2014) y, de manera creciente, medidas de tipo militar (Olayo, 2017). EUA demandó que Canadá y México se sumaran a este esfuerzo contra el terrorismo internacional.

Durante el presente siglo se registraron eventos adicionales como el retorno voluntario o forzoso de una cantidad significativa de emigrantes mexicanos desde los EUA, así como un marcado incremento en el número de migrantes de Guatemala, Honduras y El Salvador a resultas del agravamiento de la violencia, esta vez de orden criminal, al interior de esos países. En este contexto, México asumió los roles de país de origen, tránsito, destino y retorno.

De manera paralela, se presentó un mayor deterioro en la seguridad al interior del país por la acción de grupos del crimen organizado y del narcotráfico, así como de la demanda explícita de distintas administraciones estadounidenses de que México contribuyera, de manera más decidida y visible, a la contención de la migración centroamericana. Estos elementos confluyeron al cambio de paradigma en la elaboración de políticas públicas en la materia, al problematizarse la migración de tránsito como un tema vinculado con el control del y su potencial desafío a la seguridad nacional, así como una amenaza a los intereses económicos y comerciales de México.

Distintas normativas y acciones de gobierno se implementaron a lo largo de las últimas dos décadas, con el fin de atender la situación y contribuir a revertir el deterioro de la situación interna de seguridad. Las acciones abarcaron desde la definición del Acuerdo de Fronteras Inteligentes que data del año 2001, hasta el despliegue de la Guardia Nacional para contener los flujos de migrantes centroamericanos a partir de 2019.

El Estado mexicano ha intentado crear una política coherente y efectiva para controlar los flujos migratorios y asegurar la protección de los derechos humanos de las personas en tránsito por México. No obstante, la atención de dicho problema público presenta aún limitaciones y carencias, cuya atención significaría un avance significativo de las condiciones en las cuales tiene lugar la migración en tránsito hacia los EUA.

### **Programas y políticas públicas migratorias en México (2000-2024)**

Corresponde ahora hacer una revisión general de los principales programas y políticas públicas en materia migratoria puestos en práctica por distintas administraciones. Entre estas acciones destacan, en el periodo de Vicente Fox Quezada, el Plan Puebla-Panamá, y el Plan Sur; en el de Felipe Calderón Hinojosa, la reforma a la Ley General de Población, y la Ley de Migración; en el mandato de Enrique Peña Nieto, el Programa Especial de Migración y el Programa Frontera Sur, y en el de Andrés Manuel López Obrador, el Plan de Desarrollo Integral, y



el despliegue de la Guardia Nacional para funciones de control migratorio.

La administración de Vicente Fox Quezada (2000-2006) promovió la iniciativa para el Plan Puebla-Panamá, lanzada por el ejecutivo mexicano en junio del 2001 y suscrito por los mandatarios de Guatemala, Belice, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, con el objetivo de crear un polo de desarrollo de nivel mundial, lo cual generaría nuevas oportunidades y disminuiría los incentivos a la migración. De manera adicional, se promovió una serie de medidas, consistentes en un plan de seguridad fronteriza para agilizar el tránsito de bienes y personas, un incremento en el número de visas estadounidenses para México, programas de regularización a mexicanos residentes en EUA para impulsar la reunificación familiar, programas de trabajadores temporales que permitieran el establecimiento de patrones circulares de migración entre ambos países y planes de inversión en regiones con alto grado de expulsión migratoria (Gabriel, Jiménez & MacDonald, 2006).

Sin embargo, la percepción estadounidense de que México no podía controlar el paso de migrantes en tránsito que habían ingresado a su territorio por su porosa frontera con América Central (Garibo, 2016) ocasionó la creación del llamado Plan Sur. Esta estrategia planteó que, dadas las dificultades de vigilar la zona selvática de las fronteras con Guatemala y Belice (Paris, 2014) se establecería una serie de controles migratorios al interior del territorio nacional para frenar la migración centroamericana en tránsito hacia EUA y evitar su posterior dispersión en México.

El Plan tenía como objetivos fortalecer las actividades de inspección y control de los migrantes en la región del Istmo de Tehuantepec; combatir el tráfico de indocumentados; optimizar al máximo el uso de recursos de las delegaciones regionales en materia de inspección y control; incrementar el número de migrantes asegurados y sumar a los gobiernos estatales y municipales a este esfuerzo. Asimismo, se crearon cuatro nuevos “Grupos Beta” de apoyo humanitario, se construyeron nuevas estancias migratorias y se implementó un programa de retorno de migrantes centroamericanos a sus países de origen (Garibo, 2016).



Al suceder los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington, los EUA incrementaron las medidas de control en sus fronteras con Canadá y México para evitar el ingreso de terroristas confundidos entre las masas de migrantes económicos y solicitantes de asilo (Castillo & Toussaint, 2010). A petición del gobierno estadounidense, los tres países se concentraron en crear un espacio de “fronteras inteligentes” terrestres, marítimas y aéreas a través de sistemas avanzados de inspección y control.

Mezclar las labores de gestión migratoria con temas de seguridad representó un reto para las instituciones mexicanas –como la Policía Federal (PF), la Secretaría de la Defensa Nacional, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, la Procuraduría General de la República (PGR), la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de Migración (INM)–, que no estaban preparadas ni capacitadas para asumir nuevas funciones de orden policiaco y de generación de inteligencia (Castillo & Toussaint, 2010), o de actuar en forma conjunta y coordinada ante la posibilidad de enfrentar un enemigo exterior.

Por otra parte, a fines de 2003, el INM hizo un balance de los logros del Plan Sur y concluyó que los resultados fueron muy limitados: el Plan había sido mucho más ambicioso que las capacidades reales de implementarlo. No se logró la coordinación necesaria entre las distintas agencias gubernamentales para llevar a cabo las acciones propuestas y, como reflejo de la debilidad del orden municipal, las autoridades locales ni siquiera se habían reunido con regularidad para identificar zonas de tránsito de migrantes y emprender acciones coordinadas (Paris, Zenteno, Treviño & Wolf, 2016). Este panorama llevó a que el Plan Sur se finiquitara en diciembre de ese año.

Sin embargo, la parte medular del Plan, es decir, la prolongación de la frontera hacia el interior de México, la llamada “frontera vertical” (Walker & Winton, 2017) que se prolongaba desde el río Suchiate hasta el Istmo de Tehuantepec, se mantuvo vigente a través de la creación del llamado “Proyecto para el Fortalecimiento de las Delegaciones Regionales de la Frontera Sur” (Torre & Yee, 2018). Mientras que en 2000 había 25 estaciones migratorias, la mayoría de ellas situadas en la zona

fronteriza, para 2005, su número creció hasta 52 ubicadas en todo el territorio nacional; se establecieron también 25 retenes de carretera y 21 controles del INM entre la frontera sur de México y la capital del país (Paris, 2014). Hacia 2005 se llevaron a cabo más de 240,000 detenciones de migrantes centroamericanos, de las que el 98% culminó con la deportación (Castillo & Toussaint, 2010).

El régimen de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) se signó por el deterioro general de las condiciones de seguridad en el país, el incremento de los flujos migratorios de tránsito y la lucha a través de las fuerzas armadas contra las estructuras del narcotráfico en México. Nuevos grupos delictivos pretendieron monopolizar las rutas en su beneficio, a través de usar de estrategias de terror para eliminar a sus rivales y controlar de manera efectiva plazas o regiones al margen de las autoridades, así como las rutas empleadas por los migrantes centroamericanos en tránsito para llegar a los EUA.

Una de las innovaciones más importantes, alcanzada con la reforma de 2008 a la Ley General de Población de 1974, revertía la visión criminalizadora de la migración al considerar que el ingreso, tránsito y estancia de extranjeros al territorio nacional en forma no autorizada constituye una falta administrativa (Castillo & Toussaint, 2010) y que, por consiguiente, podría resolverse con el pago de una multa sin que hiciera falta aplicar penas corporales. Sin embargo, el confinamiento de migrantes irregulares en las estaciones migratorias para su posterior deportación, entraba en abierta contradicción con este precepto.

Asimismo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos denunció el hecho de que, en un periodo de seis meses, de abril a septiembre de 2010, se registraron 214 eventos de secuestro de migrantes en tránsito con la afectación de 11,333 víctimas (Garibo, 2016), lo que mostraba que este colectivo era vulnerable a la acción de grupos delictivos, pero también muestra su falta de confianza en algunos integrantes de las autoridades locales, estatales y federales, que también se aprovechaban de su situación para someterlos a extorsión, robo y violación a través de la utilización de la amenaza del encarcelamiento o la deportación.

Era patente que las modificaciones a la Ley General de Población no resultaban suficientes, por lo que era necesario crear un instrumento legal que garantizara el respeto a la vida y a la dignidad de los migrantes en tránsito, a la vez que favoreciera a los migrantes mexicanos objeto de deportación por parte de los EUA. Los partidos políticos mexicanos avalaron de manera mayoritaria la Ley de Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, publicada el 27 de enero de 2011, y la nueva Ley de Migración, que se promulgó el 25 de mayo de ese año.

La nueva Ley de Migración es un instrumento legal con grandes contradicciones que manifestaron con claridad la manera en la que se generan profundas brechas entre el decir y el hacer de las autoridades y de las políticas públicas que impulsan. Este ordenamiento se caracterizó por incluir un amplio conjunto de derechos para los migrantes, pero también por la incapacidad del Estado mexicano de garantizar las condiciones de su cumplimiento.

El avance que representó esta normativa se quedó en el ámbito discursivo, debido a las carencias institucionales, al dejar de lado aspectos tan elementales de la rendición de cuentas como la asignación de recursos para el ejercicio efectivo de derechos, la ejecución de la ley, el monitoreo por parte de la sociedad civil, o su evaluación (Paris, Zenteno, Treviño & Wolf, 2016). Resulta indicativo que la publicación del Reglamento de la Ley de Migración, esencial para convertir derechos teóricos en derechos accionables, tardó en publicarse hasta el 28 de septiembre de 2012, casi año y medio después.

Durante la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018), el gobierno de México planteó una visión moderna del Estado, entendida esta como el impulso a una administración transparente, eficaz, eficiente, la cual rindiera cuentas, estuviera guiada por las mejores prácticas a nivel internacional, y permitiera la participación de la sociedad organizada, los sectores académicos y la ciudadanía en general en la construcción de los programas y políticas públicas sobre temas sensibles. El 30 de abril de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Programa Especial de Migración 2014-2018, como el resultado de un prolongado periodo de análisis y foros nacionales de consulta con distintos grupos interesados en el tema, a

fin de crear una política migratoria de Estado orientada al bienestar del migrante, a través del disfrute de sus derechos sociales, económicos y culturales para consolidar su papel como agente para el desarrollo (Paris, 2014).

Destacó la alineación de este Programa con la meta de que el país cumpliera su responsabilidad global a través de hacer efectivo lo dispuesto en los instrumentos legales en la materia a través de distintas estrategias. Las principales se refirieron a promover la coordinación y participación corresponsable, nacional e internacional, de los distintos actores en la atención al fenómeno migratorio; comunicar y sensibilizar a la sociedad para promover el respeto y valoración de las personas migrantes; impulsar un cambio educativo y cultural centrado en la valoración de las aportaciones de las personas migrantes, y fortalecer las acciones de planeación, monitoreo, evaluación, transparencia y rendición de cuentas de la política migratoria (Garibo, 2016).

El 7 de julio de 2014 el presidente Peña Nieto anunció la creación del Programa Frontera Sur en la forma de un decreto ejecutivo que implicaba cinco líneas de acción: 1) cruces fronterizos formales y ordenados a través del uso de la Tarjeta de Visita Regional para ciudadanos de Guatemala y Belice a los estados mexicanos de la frontera sur; 2) la adecuada operación de los doce pasos fronterizos, transformándolos en Centro de Atención Integral para el Tránsito Fronterizo; 3) disposiciones de protección de los migrantes en materia de salud y bienestar con el mejoramiento de las condiciones de funcionamiento de las estaciones migratorias; 4) corresponsabilidad regional y colaboración multilateral, incluidos los gobiernos de Guatemala, Honduras y El Salvador, y 5) cooperación interinstitucional a través de la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur con el fin de proporcionar al migrante ayuda y apoyo efectivos, así como garantizar sus derechos humanos.

Como resultado, 59,650 migrantes fueron arrestados de enero a abril de 2015. Esta cifra significó un aumento del 77% en comparación con el mismo período de 2014, mientras que 8.710 menores fueron detenidos, número que representó un aumento del 54% respecto al de 2014. Además, se hicieron 150 redadas en los trenes de

carga, y se instalaron de 150 puntos móviles de control de la migración en las carreteras nacionales de Chiapas, Veracruz, Tabasco y Oaxaca para detectar y arrestar a los inmigrantes ilegales (Seelke, 2015).

La resistencia que las acciones del Programa Frontera Sur engendraron entre los migrantes dio como resultado la integración de las llamadas “caravanas”, integradas por cientos de ciudadanos de Guatemala, Honduras y El Salvador, que buscaban encontrar seguridad tanto en los números de personas que cruzaban la frontera como en la exposición pública de su difícil situación (Albicker, 2018), lo cual hizo inoperable el Programa Frontera Sur. Las caravanas continuaron su ingreso al país hasta iniciado el sexenio de López Obrador; desde octubre de 2018 a marzo de 2019, más de 35 mil personas ingresaron a México por medio de esta modalidad (Servicio Jesuita a Refugiados, 2019).

La actual administración (2018-2024) replanteó el paradigma migratorio, a través de orientarse a atacar las causas de la migración, pero sin dejar de lado las acciones para contenerla. Se ofreció como una alternativa para los migrantes centroamericanos la posibilidad de obtener una visa de carácter humanitario que les permitiera regularizar su situación legal en el país, en tanto decidían si continuar hacia el norte o permanecer en México, con miras a establecerse de manera definitiva. Asimismo, se plantearon programas de empleo y desarrollo social como opciones para evitar un azaroso, y tal vez inútil, viaje hacia los EUA.

De manera similar al Plan Puebla-Panamá, se planteó la posibilidad de crear un programa de inversiones en la zona como posible alternativa a la migración. Los presidentes de El Salvador, Guatemala, Honduras y México encargaron a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe en diciembre de 2018 la elaboración de un Plan de Desarrollo Integral para “avanzar hacia un nuevo estilo de desarrollo y generar una nueva mirada sobre la complejidad de los procesos migratorios” (CEPAL, 2019, p. 10).

Al mismo tiempo, como respuesta a las demandas y amenazas de la administración Trump respecto a que México frenara el flujo migratorio, el gobierno accedió a

desplegar cerca de 25,000 elementos de la recién formada Guardia Nacional en el centro y sur del país para cerrar las rutas migratorias hacia el norte (Servicio Jesuita a Refugiados, 2019). Las presiones estadounidenses, sin embargo, no fueron efectivas para que México aceptara la posición de convertirse en tercer país seguro, para disminuir la demanda de refugio en EUA.

Por otra parte, la irrupción de la pandemia agravó las condiciones de vida de los migrantes al verse imposibilitados de ingresar a los EUA. La permanencia indefinida en México de numerosos grupos de migrantes, no sólo de América Central, sino de América del Sur, el Caribe, África y Asia, agravó las condiciones de hacinamiento en la zona fronteriza y en las estaciones migratorias. Además, la presencia de grupos delictivos dedicados al secuestro y a la trata de personas, contribuyeron a intensificar la problemática.

Corresponde ahora describir algunos de los hallazgos más relevantes derivados de la fiscalización superior de la política migratoria mexicana por parte de la ASF. Cabe mencionar que las auditorías revisadas tienen un mayor alcance que las acciones concernientes al control de la migración irregular, por lo que el análisis se centrará en esta vertiente.

### **Fiscalización superior de la política pública migratoria**

La ASF realizó auditorías y evaluaciones a la política migratoria del país en la revisión de distintas Cuentas Públicas de 2000 a 2024, con el fin de determinar el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas instituidos para garantizar un flujo migratorio legal, ordenado y seguro. Otro de los aspectos revisados fue la efectividad de los mecanismos puestos en práctica para la identificación y procesamiento de personas migrantes en situación irregular, es decir, que no contaban con la documentación requerida para ingresar al país, con atención a la protección de sus derechos humanos.

Si bien las auditorías y evaluaciones de política pública practicadas se refirieron a programas y circunstancias específicos, es posible concluir que las deficiencias

detectadas se repitieron de manera recurrente a lo largo de este periodo en cuanto a la gestión de la migración irregular, lo cual muestra que las acciones implementadas, o tuvieron un impacto limitado, o carecieron de la continuidad necesaria para revertir las limitaciones detectadas en el curso de las auditorías practicadas. Las principales problemáticas evidenciadas a través de la fiscalización superior pueden agruparse en los siguientes temas: 1) carencia de un diagnóstico apropiado del problema público; 2) limitaciones en cuanto a la coordinación interinstitucional y a la atención integral de la migración irregular; 3) insuficiencia de recursos financieros; 4) carencias del personal migratorio, y 5) inadecuación de las estaciones migratorias.

### **1. Carencia de un diagnóstico apropiado del problema público**

Uno de los problemas que han incidido en el deficiente funcionamiento de la política migratoria mexicana es la falta de información confiable respecto al número de migrantes, los puntos por donde ingresan al país y su salida del territorio nacional. Al no contar las autoridades migratorias con una base de datos confiable que reflejara la magnitud de la población objetivo o inclusive su localización en el territorio nacional, el diseño de acciones presentó deficiencias.

Asimismo, la determinación del tamaño de una parte sustancial de la población objetivo, es decir, los migrantes irregulares, no ha podido ser resuelta. Algunas causas de esta situación se vinculan al hecho de que la migración clandestina busca, precisamente, eludir cualquier tipo de control, o contacto con las autoridades migratorias, inclusive respecto a los mecanismos de ayuda humanitaria, como los Grupos Beta, por el temor a ser conducidos a estaciones migratorias en condiciones precarias y a ser deportados.

Las irregularidades en la actuación de las autoridades migratorias, la ausencia de protocolos de atención y las condiciones físicas de las estaciones migratorias empujaron a una parte sustancial de migrantes en tránsito a utilizar rutas bajo el control de grupos delincuenciales,



con lo que quedaron expuestos a un elevado riesgo a sus vidas e integridad física. De acuerdo con los resultados de la auditoría de desempeño GB-022 al INM, realizada en la revisión de la Cuenta Pública 2014, las acciones del Instituto no lograron controlar los flujos migratorios irregulares, ya que el número de extranjeros en situación migratoria irregular se incrementó en un 21.7% en el periodo 2010 a 2014 (ASF, 2014).

Por su parte, en la evaluación 1787-GB, “Política pública migratoria” realizado como parte de la revisión de la Cuenta Pública 2016, la ASF determinó la ausencia de un diagnóstico sobre el fenómeno migratorio, y la carencia de información y metodología para cuantificar a los migrantes irregulares, por lo cual no fue posible ponderar la magnitud del problema público. Asimismo, este factor incrementó la vulnerabilidad de los migrantes al ingresar, permanecer, transitar o salir del país, al desconocerse su número y destino. El resultado fue la imposibilidad de planear, diseñar e implementar políticas focalizadas, y asegurar así la protección del Estado y el respeto a sus derechos (ASF, 2016).

## **2. Limitaciones en cuanto a la coordinación interinstitucional y a la atención integral de la migración irregular**

Un fenómeno de la complejidad de la migración irregular no puede ser atendido por una sola entidad o dependencia de la Administración Pública Federal; es preciso que cuente con el auxilio de distintos entes que se ocupen de las distintas facetas del problema público. Por lo tanto, el establecimiento de un mecanismo de coordinación y seguimiento efectivos de la política pública y los programas que la integran resulta esencial para asegurar el cumplimiento de sus metas, así como una atención integral de la problemática, sin limitarse a alguno de sus aspectos.

La falta de coordinación se hizo patente en la auditoría al desempeño GB-018, correspondiente a la fiscalización de la Cuenta Pública 2012, practicada a la PF en sus acciones de apoyo a la política migratoria: La ASF señaló que, en cuanto a los compromisos asumidos en el Convenio marco de colaboración para la prevención y combate al



secuestro de migrantes, la PF no acreditó el cumplimiento de los compromisos asumidos, por lo que no fue posible constatar la coordinación realizada con el INM en la materia (ASF, 2012).

En la mencionada evaluación 1787-GB de la ASF, efectuada en la revisión de la Cuenta Pública 2016, el ente fiscalizador determinó que el Consejo Consultivo de la Política Migratoria suscribió un total de 58 acuerdos interinstitucionales; a diciembre de 2016, 17 (29.3%) de dichos acuerdos continuaban pendientes de resolverse y concretar resultados, y de los 41 convenios que suscribió la Secretaría de Gobernación (SEGOB), en colaboración con distintos entes<sup>1</sup>, 15 (36.6%) no habían logrado concretar una coordinación efectiva en materia de garantía, ordenamiento, promoción y protección de los migrantes (ASF, 2016). Del mismo modo, en la auditoría de desempeño 21-GB “Política Migratoria en la Frontera Sur”, correspondiente a la revisión de la Cuenta Pública 2018, la ASF determinó que la propia Unidad de Política Migratoria de la SEGOB no definió acciones de política ni elaboró directrices administrativas de carácter general para atender, de manera integral, el fenómeno migratorio en esa región (ASF, 2018).

### **3. Insuficiencia de recursos financieros**

Para determinar la cantidad de recursos financieros que requiere la implementación de un programa público, es preciso contar con un diagnóstico adecuado de la problemática, así como instrumentos efectivos de coordinación de múltiples entidades de la administración pública. Los montos presupuestales deben asignarse de manera específica para dar seguimiento y medir su efectividad en la atención de los distintos aspectos que forman parte del problema público.

La asignación presupuestal para efectos de la implementación de la política migratoria se revisó en la evaluación a la política migratoria correspondiente a la revisión de la Cuenta Pública

---

1 Comisión Nacional de Derechos Humanos, Secretaría de Seguridad Pública, PGR, INM, Consejo Nacional de Población, SRE, Secretaría de Salud, Secretaría del Trabajo y Prevención Social, Colegio de la Frontera Norte, Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Social y Administración Federal de Servicios Educativos del Distrito Federal.

2016, en la cual la ASF señaló la existencia de deficiencias al no existir una categoría programática que agrupara el presupuesto de las entidades y dependencias que participaron en la instrumentación de la política migratoria. Asimismo, no todas contaron con programas presupuestarios exclusivos para atender sus obligaciones en la materia; no se programó ni ejerció gasto público en actividades particulares de la política migratoria por parte de la Secretaría de Turismo, la Secretaría de Salud, la PGR, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y el Instituto Nacional de las Mujeres y la PF, y la estructura presupuestaria no permitió identificar el gasto en flujos regulares e irregulares, por lo cual tampoco se pueden prever las necesidades presupuestarias en la atención de cada uno de ellos (ASF, 2016).

Por otra parte, en la misma evaluación se determinó que a pesar del crecimiento de 12.1% del presupuesto ejercido, éste no fue proporcional al incremento de un 179.7% de eventos de los flujos irregulares entre 2011 y 2016. Asimismo, debido a la falta de diagnósticos sobre las necesidades específicas de cada unidad responsable para la atención del componente de la política pública a su cargo, no fue posible determinar la suficiencia del presupuesto que se ejerció.

#### **4. Carencias del personal migratorio**

La complejidad de la problemática de la migración irregular requiere que los servidores públicos asignados a su gestión cuenten con la capacitación necesaria y estén disponibles en el número necesario para asegurar una atención oportuna. De lo contrario, la existencia de irregularidades, actos discrecionales y desproporción de las cargas de trabajo limita la eficacia y la eficiencia de los entes públicos responsables.

Desde el Informe de Resultados sobre la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, correspondiente a la revisión de la Cuenta Pública 2000, la ASF determinó que era necesario que el INM llevara a cabo estudios sobre su estructura orgánica con base en la demanda de servicios migratorios en el territorio nacional, con proyección a mediano plazo, así como las acciones para implementar el servicio civil de carrera migratoria para

la profesionalización y especialización de los servidores públicos que llevan a cabo la prestación de los servicios migratorios (ASF, 2000).

En la auditoría de desempeño GB-015 al INM, correspondiente a la revisión de la Cuenta Pública 2012, la ASF detectó una deficiente distribución del personal de auxilio a migrantes irregulares, así como la carencia de acciones e indicadores que permitieran evaluar su desempeño. Asimismo, el ente auditor verificó que el 65.7% (3,261) de los servidores públicos del INM no se evaluó en control de confianza o no completó su proceso, y el 50.5% (95) de los que no aprobaron su evaluación (188) seguía activo al momento de la revisión (ASF, 2012).

En su evaluación de 2016 a la política migratoria, la ASF constató que en el periodo 2011-2016, se incrementó el porcentaje de la capacitación en materia migratoria en un 32.5%, al pasar de 1,457 acciones a 1,931. Sin embargo, no fue posible identificar la contribución de estas acciones en la prevención de la persistencia de las violaciones a los derechos humanos de los migrantes (ASF, 2016).

En la misma evaluación, la ASF determinó la insuficiencia del personal que atiende a los migrantes: se determinó que el INM contaba, en promedio, con 1 servidor público para atender 825 eventos de migrantes (3,645,300 eventos de flujos regulares y 186,200 eventos de flujos irregulares para 4,642 servidores públicos del INM) (ASF, 2016). En este mismo orden de ideas, en la auditoría de desempeño 21-GB "Política Migratoria en la Frontera Sur", correspondiente a la revisión de la Cuenta Pública 2018, la ASF señaló que las solicitudes de refugio pasaron de 2,137 en 2014, a 17,116 en 2018, mientras que la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados contó en ese periodo con un promedio de 21 servidores públicos para atender los procedimientos de refugio y protección complementaria (ASF, 2018).

El resultado fue que en 2014 cada funcionario tenía a su cargo la resolución de 102 solicitudes de refugio, mientras que para 2018, esos mismos servidores públicos tuvieron la encomienda de resolver 815 solicitudes. Por ello, el personal encargado se encontró imposibilitado a alcanzar las metas institucionales previstas, lo cual generó un

rezago de 31,060 solicitudes pendientes de resolución (ASF, 2018).

## **5. Inadecuación de las estaciones migratorias**

Un aspecto central de la gestión de los flujos migratorios es la existencia de espacios suficientes con las características mínimas de sanidad, servicios e infraestructura para la concentración de migrantes irregulares, en tanto se resuelve su situación legal. Sin embargo, a lo largo de dos décadas, las estaciones y estancias migratorias, pese a incrementar su número, no ofrecieron un servicio adecuado, lo que representó un factor adicional en incrementar la renuencia de los migrantes irregulares a buscar la protección del Estado mexicano, con el consecuente aumento de su vulnerabilidad.

En el Informe de Resultados sobre la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, realizada en el marco de la revisión de la Cuenta Pública 2000, la ASF señaló la gravedad del problema. Según el ente fiscalizador, la única estación migratoria existente en ese año, y las estancias migratorias ubicadas en las delegaciones regionales, no contaron con la infraestructura material básica, recursos humanos necesarios para su adecuado funcionamiento, o condiciones mínimas de seguridad e higiene para salvaguardar la integridad física de los extranjeros asegurados, ni del personal responsable de su custodia (ASF, 2000).

La ASF determinó en su auditoría de desempeño GB-022 al INM, correspondiente a la revisión de la Cuenta Pública 2014, que el INM albergó a 126,158 extranjeros en 77 espacios. El 5.2% (4) de dichos espacios ofrecieron los servicios establecidos en el artículo 107 de la Ley de Migración; el 14.3% (11) no contó con espacios de recreación deportiva y cultural; el 6.5% (5) sólo proporcionó servicios de asistencia médica, alimentación y lugares separados para hombres y mujeres, y en el 74.0% (57) no se acreditaron los servicios proporcionados, en contravención a los derechos de los migrantes (ASF, 2014).

En la evaluación de la política migratoria realizada en el contexto de la fiscalización de la Cuenta Pública 2016, la

ASF determinó que de las 58 instancias para resguardo de migrantes irregulares a cargo del INM, 32 (55.2%) fueron estaciones migratorias y 26 (44.8%) estancias provisionales. Las primeras contaron con una capacidad instalada total de 3,705 migrantes; sin embargo, el total de migrantes alojados, en promedio, fue de 7,725, por lo que es posible que se hayan alojado 4,020 migrantes más de los que la capacidad instalada permitía. Respecto a las segundas, su capacidad instalada fue de 660 migrantes, las cuales, en promedio, alojaron 2,558 extranjeros, 1,598 más de lo establecido. Asimismo, la supervisión en las estaciones migratorias y estancias provisionales fue insuficiente, ya que no cubrió las 58 instancias para el alojamiento de migrantes, y no existió una planeación estratégica para incrementar su cobertura anual (ASF, 2016).

Por último, en la auditoría de desempeño 21-GB “Política Migratoria en la Frontera Sur”, correspondiente a la revisión de la Cuenta Pública 2018, la ASF constató que, de los 21 complejos reportados por el INM, en 12 (57.1%) se rebasó su capacidad. Destacó la estación migratoria “Siglo XXI” de Tapachula, la cual presentó el problema de hacinamiento más grave: en 2018 contaba con una capacidad para albergar 960 personas, y alojó un promedio de 2,074 migrantes al mes, lo que significó que rebasara su capacidad con 1,114 personas en promedio mensual; en octubre de ese año se presentó el mayor nivel de hacinamiento, al atender a 5,065 migrantes (ASF, 2018).

## **Consideraciones finales**

El ciclo de ejecución de los programas y políticas públicas se cierra a través de la evaluación de sus resultados y la implementación de ajustes o modificaciones que permitan atender las áreas de oportunidad detectadas. La evaluación por excelencia es la que proporciona la fiscalización superior, cuyas potestades le permiten proporcionar un diagnóstico confiable a los entes auditados, señalar riesgos, detectar desviaciones o insuficiencias, así como proponer alternativas para mejorar su desempeño. Por ello, la promoción de cambios organizacionales es esencial para asegurar que los recursos presupuestales, humanos y materiales asignados a la atención de un problema público, así como las estrategias implementadas, cumplan con las metas propuestas.

En una problemática tan compleja y cambiante como la gestión de la migración irregular, dicho cambio organizacional resulta indispensable para que las entidades y dependencias encargadas de su administración incrementen su eficacia y eficiencia, establezcan sinergias a través de su coordinación con otros entes gubernamentales y prevean de manera oportuna las demandas que enfrentarán.

Es evidente que la política migratoria mexicana, en materia de flujos irregulares, no ha logrado avanzar de manera significativa en cuanto a la definición de un diagnóstico preciso de los asuntos a resolver, la aplicación de las estrategias propuestas, la integración de indicadores para determinar el cumplimiento de sus metas, o la definición de un marco de coordinación efectivo entre los distintos participantes. Los recurrentes cambios respecto al enfoque y los objetivos de la política migratoria han impedido el establecimiento de una política transexenal para hacer frente al tema, a pesar de que la problemática sea la misma: cómo asegurar una migración segura, ordenada y regular, así como proteger los derechos de los migrantes en tránsito.

De manera continua, la ASF ha hecho señalamientos específicos respecto a las carencias observadas a lo largo de todo el período objeto de este ensayo, sin embargo, con base en los resultados obtenidos, se ha hecho evidente que las recomendaciones no han sido implementadas con regularidad por los entes auditados; es decir, no se ha logrado el cambio organizacional necesario. La gravedad de esta situación, es que las insuficiencias de la política migratoria se han traducido en el deterioro de las condiciones de la migración en tránsito por el país. Mejoras sustantivas tan sólo en las cinco problemáticas señaladas en este ensayo a partir de la revisión de un conjunto limitado de las observaciones de la ASF hubieran significado un cambio sustancial en el destino de un número significativo de migrantes irregulares.

Si bien el alcance de la acción fiscalizadora se limita a la revisión del hecho administrativo, su impacto es mucho mayor, puesto que la corrección de las fallas detectadas puede significar una diferencia sustancial en la efectividad de los programas y políticas públicas. Existen muchas otras

circunstancias en el fenómeno migratorio que rebasan el ámbito de la fiscalización superior y que, por consiguiente, tendrían que abordarse desde otras perspectivas, pero la responsabilidad y la rendición de cuentas a la que están obligados los entes públicos es la base de la gestión adecuada de una problemática por parte del Estado.

La fiscalización superior y el cambio organizacional son fenómenos indisolubles. Las aportaciones derivadas de la práctica de auditorías son una guía confiable para que los entes públicos lleven a cabo las reformas necesarias para alcanzar una transformación sustantiva en su actuación, a fin de cumplir a cabalidad con sus objetivos y ofrecer un servicio de mayor calidad.



## Referencias

- Albicker, S. et. al. (2018). *La Caravana de Migrantes Centroamericanos en Tijuana 2018. Diagnóstico y Propuestas de Acción*. México: El Colegio de la Frontera Norte.
- ASF, Informe de Resultados sobre la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2000, Instituto Nacional de Migración, TOMO II, Disponible en: <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2000i/ir2000/Tomos/Tomo2/INM.htm>
- ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, Auditoría número GB-018 “Apoyo a la Política Migratoria” Disponible en: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012\\_0358\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_0358_a.pdf)
- ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, Auditoría número GB-015 “Política Migratoria” Disponible en: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012\\_0360\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_0360_a.pdf)
- ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014, Auditoría número GB-013 “Coordinar la Política Migratoria” Disponible en: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014\\_0061\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0061_a.pdf)
- ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014, Auditoría número GB-022 “Política Migratoria” Disponible en: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014\\_0060\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0060_a.pdf)
- ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016, Evaluación número 1787-GB “Política Pública Migratoria” Disponible en: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014\\_0060\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0060_a.pdf)



ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018, Auditoría número 21-GB “Política Migratoria en la Frontera Sur” Disponible en: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018b/Documentos/Auditorias/2018\\_0021\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018b/Documentos/Auditorias/2018_0021_a.pdf)ASF

Castillo, M. & Toussaint, M. (2010). *Los Grandes Problemas de México Tomo XV Seguridad Nacional y Seguridad Interior*. México: El Colegio de México.

Castillo, M. (1998) La Política de Inmigración en México: un Breve Recuento. En *Migración y Fronteras*, México: Colegio de México.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2019). *Hacia un nuevo estilo de desarrollo. Plan de Desarrollo Integral El Salvador-Guatemala-Honduras-México. Diagnóstico, áreas de oportunidad y recomendaciones de la CEPAL*. México, Publicaciones de las Naciones Unidas.

Gabriel, C., Jiménez, J. & MacDonald, L. (2006). Hacia las Fronteras Inteligentes Norteamericanas: ¿Convergencia o Divergencia en las Políticas de Control de Fronteras? *Foro Internacional*, XLVI (185), 549-579.

Garibo, M. (2016). Migración Centroamericana en Tránsito por México en el Marco de la Externalización de la Frontera Estadounidense: Plan Sur y Plan Frontera Sur. *Punto Norte*, 3, 71-102.

INTOSAI P-12 El Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos (2019). Disponible en <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/INTOSAI-P-12-El-Valor-y-Beneficio-de-las-Entidades-Fiscalizadoras-Superiores-marcando-la-diferencia-en-la-vida-de-los-ciudadanos.pdf>

Morales L. & Sanromán R. (2016). Derechos Humanos y Seguridad Nacional en México. Programa Frontera Sur a cuatro años de la Ley de Migración. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. XVI, 345-372.

- Olayo, A. (2017). Programa de la Frontera Sur and Interdiction. *Peace Review*, Vol. 29, 24-30.
- Paris, M. (2014). *Genealogía de la Política Migratoria Restrictiva en México, 1980-2012*. México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Paris, M. (2016). Políticas migratorias restrictivas y violencia institucional contra los migrantes. *Debate*, 96, XX.
- Paris, M., Zenteno, R, Treviño J & Wolf, S. (2016). *Un Análisis de los Actores Políticos y Sociales en el Diseño y la Implementación de la Política y la Gestión Migratoria en México*. México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Seelke, C (2015) *In Focus*. Washington, D.C.: Congressional Research Service.
- Servicio Jesuita a Refugiados (2019) *El contexto de movilidad humana en la región frente a los éxodos centroamericanos en México 2019*, Bogotá: JRS.
- Torre, E. & Yee, J. (2018). México ¿una Frontera Vertical? Políticas de Control del Tránsito Migratorio Irregular y sus Resultados, 2007-2016. *Revista LiminaR. Estudios Sociales y Humanísticos*, XVI, núm. 2, 87-104.
- Walker, M. & Winton, A. (2017). Towards a Theory of the Discordant Border. *Singapore Journal of Tropical Geography*, Vol. 38, 245-257.
- Walker, M. (2014). Everybody wants to avoid Mexico: NGOs and Border Geographies. *Journal of Latin American Geography*, Vol. 13, 137-158.



## **Juicio de responsabilidad resarcitoria ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa**

**Guillermo Valls Esponda\***

*Resumen:* El Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), dispone de competencia para conocer asuntos relacionados con la determinación de responsabilidades resarcitorias. La Auditoría Superior de la Federación (ASF) a través de la evaluación de la gestión financiera de las entidades públicas, detecta posibles irregularidades o malversaciones de fondos, lo que puede desembocar en daños patrimoniales. Así, a fin de impartir justicia, el TFJA constata que cada acto de autoridad efectivamente se apegue a lo establecido por las normas jurídicas.

*Palabras clave:* Responsabilidad resarcitoria, servidores públicos, fiscalización

### **Compensatory liability trial before the Federal Court of Administrative Justice**

*Abstract:* The Federal Court of Administrative Justice (TFJA) has jurisdiction to hear matters related to the determination of compensatory responsibilities. The ASF, through the evaluation of the financial management of public entities, detects possible irregularities or misappropriations of funds,

---

\* Licenciado en Economía, del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Maestro en Economía Política de la Universidad de Essex en Inglaterra, becado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Candidato a Doctor en Derecho, Universidad Complutense de Madrid. Diplomado en Información Tecnológica para Sistemas Fiscales del Instituto Lincoln y Universidad de Harvard. Actualmente es Magistrado Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

which can lead to property damage. Thus, in order to dispense justice, the TFJA verifies that each act of authority effectively adheres to what is established by legal norms.

*Keywords:* Compensatory liability, public servants, oversight

*Fecha de recepción del artículo:* 14 marzo 2024

*Fecha de aceptación:* 11 abril 2024

## I. Introducción<sup>1</sup>

La supervisión de la conducta de los servidores públicos en el ejercicio de su cargo es un tema en el que la sociedad ha mostrado especial interés, particularmente en que exista un control y transparencia de su actuación.

En el orden jurídico mexicano se prevé un sistema de responsabilidades, penal, administrativa, política y civil, que permite sancionar a las personas servidoras públicas que incurran en responsabilidad frente al Estado.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Agradezco la colaboración de Laura García Velasco y Jazmín Hernández Padilla, Secretarías de Acuerdos adscritas a mi ponencia.

<sup>2</sup> Art. 109.- Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan;

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

---

Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.

Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se observará lo previsto en el artículo 94 de esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

La ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control.

Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.

Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior, y

IV. Los tribunales de justicia administrativa impondrán a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales. Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta fracción cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella. También podrá ordenarse la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la Hacienda Pública o a los entes públicos, federales, locales o municipales, siempre que la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves; en estos supuestos la sanción se ejecutará hasta que la resolución sea definitiva. Las leyes establecerán los procedimientos para la investigación e imposición de las sanciones aplicables de dichos actos u omisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas en las fracciones anteriores se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

En lo que interesa a nuestro estudio, el sistema mexicano cuenta con un escrutinio de la gestión de los recursos públicos asignados, a través de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), como institución especializada de la Cámara de Diputados; órgano técnico que rige su actuación de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, cuya labor permite el control y la transparencia en la gestión de los recursos públicos asignados.

Ciertamente, la ASF juega un papel fundamental en la supervisión y vigilancia del gasto público de la Federación, pues es a través de auditorías y emisión de informes, que se evalúa la gestión financiera de las entidades públicas y se detectan posibles irregularidades o malversaciones de fondos.

De esta manera, se busca garantizar que los recursos públicos se utilicen de manera adecuada y en beneficio de la sociedad. Al asegurar la transparencia, responsabilidad y el control de poderes, promueve la confianza pública, previene la corrupción, mejora la eficiencia del gobierno y empodera a los ciudadanos, con el fin de salvaguardar los principios democráticos, así como garantizar un gobierno responsable orientado hacia el bienestar de la sociedad en conjunto.

Este breve ensayo se centra en el procedimiento de responsabilidad resarcitoria, el cual deriva de la revisión de la cuenta pública que realiza la ASF, en la cual se pueden evidenciar irregularidades que permiten presumir

---

En el cumplimiento de sus atribuciones, a los órganos responsables de la investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción no les serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios. La ley establecerá los procedimientos para que les sea entregada dicha información.

La Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno, podrán recurrir las determinaciones de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de conformidad con lo previsto en los artículos 20, Apartado C, fracción VII, y 104, fracción III de esta Constitución, respectivamente.

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

la existencia de hechos o conductas que produzcan daños o perjuicios, al erario.

Asimismo, se aludirá a los criterios que ha sostenido el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al conocer de los juicios contencioso administrativos promovidos en contra de la resolución determinante de responsabilidad resarcitoria, en los cuales se ha pronunciado respecto del principio de presunción de inocencia, la prescripción, así como se ha distinguido del Procedimiento de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, ya que, aun cuando provienen de la fiscalización por parte de la ASF, también lo es que son procedimientos autónomos.

## II. Conceptos básicos.

A efecto de abordar nuestro tema de estudio, debemos partir de algunos conceptos generales, los cuales nos ayudarán a comprender mejor la naturaleza y el objetivo del Procedimiento de Responsabilidad Resarcitoria.

### a. Responsabilidad

En primer lugar, el término de “*responsabilidad*”, señalan Nieto, Santiago y Medina Pérez, Yamilé, comps. (2005, p. 17), proviene del latín *sponsor*, que significa “*el que se obliga*”, y de *respondere*, prometer, merecer, pagar; lo que significa que una persona es responsable cuando sus actos impliquen una infracción a la norma jurídica, por lo que está obligada a responder por las consecuencias que originen esos actos, y que de acuerdo con el orden jurídico es susceptible de ser sancionada. Para, Fernández Ruíz, Jorge (1997, p. 165), la responsabilidad, en términos amplios, es la capacidad de un sujeto de derecho de conocer y aceptar las consecuencias de sus actos realizados consciente y libremente.

También puede entenderse como la respuesta del sujeto ante la infracción o violación de un deber establecido en una norma jurídica, ya sea voluntaria o involuntariamente, por actos u omisiones, respuesta que debe traducirse en la imposición de una sanción y en el **resarcimiento** o reparación del daño causado a terceros. (Lanz Cárdenas, José Trinidad, 2006, p. 14).



## **b. Servidor público**

Por otra parte, el término de “*servidor público*”, es la persona en quien recae la conducta de hacer o no hacer; se transforma en jurídica cuando una Ley establece una obligación a cumplir y ésta es incumplida por la o el servidor público en cuestión, ya se trate de acciones de hacer, no hacer o abstenerse.

Constitucionalmente, “*servidor público*” se refiere a todas aquellas personas que sean representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones<sup>3</sup>.

## **c. Resarcitoria**

Por cuanto hace al vocablo “resarcir”, la Real Academia Española [versión electrónica] señala que proviene del latín *resarciré*, es decir, indemnizar, reparar, compensar un daño, perjuicio o agravio.

Bajotales conceptos, podemos señalar que la responsabilidad resarcitoria, es de naturaleza administrativa y tiene como finalidad la reparación o indemnización por el daño causado al Estado, sea por conducta irregular, de acción u omisión, a cargo de una persona servidora pública o una particular, según sea el caso. *Castrejón García, Gabino Eduardo (2023, p. 57)*.

---

<sup>3</sup> Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.  
(...)

Asimismo, el Pleno Jurisdiccional del TFJA, al emitir la jurisprudencia IX-J-SS-82<sup>4</sup>, de rubro: “INDEMNIZACIÓN AL PATRIMONIO DEL ESTADO. EN EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD RESARCITORIA, ES EXIGIBLE AL SERVIDOR PÚBLICO O PARTICULAR QUE OCASIONÓ EL DAÑO O PERJUICIO”, puntualizó que la responsabilidad resarcitoria, tiene como eje central establecer e imponer créditos o reparaciones a las y los servidores públicos por los actos y omisiones que produzcan un daño o un perjuicio, o ambos, estimables en dinero, a la Hacienda Pública Federal, lo cual, no implica castigar, sino reparar el daño, acorde a gestiones y evaluaciones de rendición de cuentas.

### III. Procedimiento de responsabilidad resarcitoria

El sistema de responsabilidades de los servidores públicos establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se trata de un modelo complejo de mecanismos de control constitucional para el ejercicio del servicio público, que tiene sustento en el principio de autonomía y se estructura a partir de cuatro vertientes, política, penal, administrativa y **resarcitoria**.

#### a. Naturaleza de la responsabilidad resarcitoria

A efecto de determinar la naturaleza de cada una de las categorías de responsabilidad de un servidor público, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha sostenido<sup>5</sup> que se debe partir de la pretensión que tiene el Estado, al momento de fincarla y puede ser únicamente de dos tipos: punitiva o resarcitoria.

La Segunda Sala señala que, tratándose de la **pretensión resarcitoria**, el Estado no persigue a la persona servidora pública o a alguna particular responsable, sino a su patrimonio, toda vez que esa responsabilidad surge cuando se demuestra la relación causal entre el reproche del Estado por cierta conducta, sea de comisión u omisión, y el daño causado, que una vez demostrada esa relación causal la pretensión del Estado se dirige al patrimonio del responsable quien deberá responder con él.

<sup>4</sup> Publicada en la R.T.F.J.A. Novena Época. Año II. No. 24. Diciembre 2023. p. 38.

<sup>5</sup> Amparo en Revisión 507/2015.

Indica que, para exigir la responsabilidad resarcitoria, se requiere quede acreditada la relación causal entre el reproche y el daño causado, con la finalidad de otorgar certeza y seguridad jurídica respecto de la comisión de la conducta irregular que genera menoscabo (daño y/o perjuicio) en el patrimonio del Estado, de tal manera que se conozca con precisión cuál es el comportamiento que está obligado a seguir, así como las consecuencias jurídicas del incumplimiento a un deber.

Adicionalmente la SCJN precisó que este procedimiento, tiene como principal objeto fincar una indemnización cuantificable, cuya imposición será el resultado de la instauración de un procedimiento de responsabilidad resarcitoria, cuya **finalidad** es pagar el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado al erario público como consecuencia de una conducta u omisión por el incumplimiento a la normatividad a que esté obligado a observar el servidor público o persona que maneje recursos públicos, basada en criterios objetivos de responsabilidad y nunca imponiendo sanciones por circunstancias o comportamientos subjetivos.

Esto porque las responsabilidades resarcitorias se fincarán independientemente de cualesquiera otras que procedan con base en otras leyes, así como de las sanciones administrativas e incluso de carácter penal que imponga la autoridad judicial.

Bajo esta perspectiva, concluye la SCJN, resulta que el **bien tutelado** mediante la responsabilidad resarcitoria es la menor incidencia y onerosidad a contribuyentes quienes, esencialmente, soportan el financiamiento de la cuenta pública. Dicho en otras palabras, lo tutelado son las eficiencias, así como una rendición de cuentas ética y responsable que debe conseguirse en la mayor medida posible, en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, que dispone: “*velar por una rendición de cuentas oportuna, clara, imparcial, transparente y con perspectiva.*”<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Cfr. Artículo 51, párrafo segundo, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Por su parte, la Primera Sala de la SCJN<sup>7</sup> establece que el título cuarto de la Constitución Federal señala diversos procedimientos y consecuencias derivadas del actuar de los servidores públicos. Consecuencias políticas, penales, administrativas y civiles. Estos procedimientos y consecuencias encuentran su origen en el ejercicio propio de las labores de los servidores públicos, pero la diferencia fundamental entre sí consiste en el valor o bien afectado por la actuación irregular de aquéllos.

Es decir, el actuar irregular de un servidor público puede afectar uno o más bienes jurídicamente relevantes que al Estado le interesa proteger y esta transgresión genera una reacción estatal, ya sea punitiva o retributoria. En ese sentido, con una conducta, un servidor público puede lesionar varios valores jurídicamente relevantes y, en consecuencia, activar uno o más procedimientos de responsabilidad, penales, administrativos o políticos.

El valor relevante, tratándose del procedimiento de responsabilidad resarcitoria consiste, entonces, en la integridad del patrimonio estatal. Como se advierte del artículo 79, fracción IV, de la Constitución Federal, se protege la integridad de la hacienda pública federal y/o el patrimonio de los entes públicos federales.

De esta manera, el procedimiento resarcitorio, constituye una forma en la que se materializa el principio básico de la responsabilidad –quien cause un daño, debe repararlo– de forma que, ante una conducta probablemente irregular (hecho ilícito), que tiene como consecuencia el menoscabo del patrimonio público, el Estado habilita al ente fiscalizador a investigar y determinar el daño, con la finalidad de que, previo procedimiento, requiera al servidor público indemnización del daño causado.

---

<sup>7</sup> Al resolver el Amparo en Revisión 565/2020, mediante sentencia dictada el 08 de septiembre de 2021.

## **b. Facultades de Fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación**

Constitucionalmente, la responsabilidad resarcitoria tiene su fundamento en el artículo 74, fracción VI<sup>1</sup>, que prevé la facultad de la Cámara de Diputados de revisar la cuenta pública, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos.

La inspección de la cuenta pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la ASF<sup>8</sup>, en términos del artículo 2 de la Ley de Fiscalización y Rendición de cuentas de la Federación, cuyo proceso examina y evalúa la gestión financiera y administrativa de las entidades gubernamentales, específicamente en lo que respecta al uso de los recursos públicos.

En ese sentido, es conveniente puntualizar que la revisión y fiscalización de la cuenta pública y el procedimiento de responsabilidad resarcitoria persiguen finalidades distintas; sin embargo, tal como lo ha sostenido la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la

---

<sup>8</sup> **Artículo 74.**

(...)

**VI.** Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha autoridad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.

<sup>9</sup> De conformidad con el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Auditoría Superior de la Federación, es el órgano técnico especializado de la Cámara de Diputados, dotado de autonomía técnica y de gestión, encargado de monitorear el uso de los recursos públicos federales en los tres Poderes de la Unión; los órganos constitucionales autónomos; los estados y municipios; y en general cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.

jurisprudencia 2a./J. 108/2017 (10a.)<sup>10</sup>, la revisión y fiscalización de la cuenta pública y el procedimiento de responsabilidad resarcitoria, no pueden desvincularse como si se tratara de dos procedimientos autónomos, pues, para que la ASF inicie el procedimiento de responsabilidad resarcitoria se requiere necesariamente que en la revisión de la cuenta pública advierta irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan daños o perjuicios.

Además, los efectos jurídicos de la revisión y fiscalización de la cuenta pública no concluyen con el dictamen técnico de observaciones en el que se advierta la existencia de irregularidades, sino que se producen hasta en tanto la ASF inicie el procedimiento de responsabilidad resarcitoria, el cual culmina con el Pliego Definitivo de Responsabilidad Resarcitoria, que es impugnable vía recurso de reconsideración ante la propia ASF.

Bajo esta óptica, en este tipo de responsabilidad, el **sujeto pasivo es la persona servidora pública** que directamente haya ejecutado el acto o incurra en las omisiones que originen alguna responsabilidad resarcitoria y subsidiariamente el servidor público jerárquicamente inmediato que, por la índole de sus funciones, haya omitido la revisión o autorizado tales actos, por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos, en el caso de que algún particular participe en el acto que originó la responsabilidad resarcitoria, será considerado como responsable solidario.

Por su parte el **sujeto activo lo representa el Estado**, que será quien, en los términos de la Ley, a través de la ASF, iniciará el procedimiento de responsabilidad resarcitoria.

---

<sup>10</sup> Registro digital: 2014977, de rubro: “PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD RESARCITORIA. PARA DETERMINAR LA LEGISLACIÓN APLICABLE PARA SU TRÁMITE Y RESOLUCIÓN, DEBE ATENDERSE AL MOMENTO EN QUE INICIA LA ETAPA DE REVISIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA”; 10a. Época; 2a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 45, Agosto de 2017; Tomo II; Pág. 1154

#### **IV. Juicio de Responsabilidad Resarcitoria ante el TFJA**

Ahora bien, la resolución determinante de la responsabilidad resarcitoria puede ser controvertida ante el TFJA, vía juicio contencioso administrativo, ello en términos del artículo 3, fracción XVIII<sup>11</sup>, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ya que se trata de una sanción emitida en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Cabe mencionar que, tal como lo interpretó la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el criterio 1a. LIX/2014 (10a.), de rubro: “JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN VÍA SUMARIA. EL ARTÍCULO 58-3, FRACCIÓN III, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, NO VIOLA EL DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD, AL ESTABLECER LA IMPROCEDENCIA DE ESA VÍA TRATÁNDOSE DE RESOLUCIONES MEDIANTE LAS CUALES SE IMPONEN SANCIONES POR LA RESPONSABILIDAD RESARCITORIA REFERIDA EN EL CAPÍTULO II DEL TÍTULO V DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN”, en el caso de sanciones por responsabilidad resarcitoria del Estado, únicamente será procedente el juicio en la vía ORDINARIA, ya que se trata de un asunto complejo relacionado con la fiscalización de la cuenta pública que presenta mayor dificultad de trámite y resolución, que aquellas vinculadas solamente con la aplicación de multas por infracciones a leyes administrativas (vía sumaria).

##### **A. Casos prácticos.**

Resulta importante precisar que los casos que se exponen a continuación se resolvieron tomando en consideración la normatividad vigente al momento en que se cometió la

---

<sup>11</sup> Artículo 3. El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

(...)

XVIII. Las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.



conducta, dando cumplimiento a la tesis 2a./J. 108/2017 (10a.)<sup>12</sup> de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: “PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD RESARCITORIA. PARA DETERMINAR LA LEGISLACIÓN APLICABLE PARA SU TRÁMITE Y RESOLUCIÓN, DEBE ATENDERSE AL MOMENTO EN QUE INICIA LA ETAPA DE REVISIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA”.

### **a. Caso Seguro Popular** <sup>13</sup>

Este asunto adquiere especial interés para nuestro estudio, dado que aborda aspectos relevantes como la aplicación del principio de presunción de inocencia, la distinción con el procedimiento de responsabilidad administrativa de servidores públicos, así como la obediencia jerárquica.

#### **i. Antecedentes**

El Procedimiento para el Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias, se inició con motivo del Dictamen Técnico emitido por la ASF en el que se determinaron, diversas irregularidades, entre ellas la atribuida al Director Administrativo del Régimen Estatal de Protección Social en Salud en el Estado de Veracruz, –parte actora en el juicio– quien durante el periodo de octubre de 2014 a 30 de noviembre de 2016, omitió administrar y ejercer los recursos asignados al Régimen Estatal de Protección Social en Salud del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (REPSS), correspondientes a la Cuota Social (CS) y Aportación Solidaria Federal del Seguro Popular (SP) 2015, de acuerdo a lo establecido en la normatividad aplicable para su ejercicio.

Lo anterior, toda vez que, durante su administración se realizaron transferencias bancarias de la cuenta administradora de los recursos del seguro popular 2015, a diversas cuentas bancarias del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que administraban otra clase de recursos, sin acreditar que se hayan aplicado a los objetivos del referido programa o reintegrados a la Tesorería de la Federación.

<sup>12</sup> Décima Época, Materia Administrativa, Tesis publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 45, Agosto de 2017, Tomo II, página 1154

<sup>13</sup> Juicio contencioso administrativo: 1795/21-13-01-4/194/22-PL-03-04, resuelto por el Pleno Jurisdiccional del TFJA en sesión de 07 de septiembre de 2022.



## **ii. Razonamientos jurídicos de la sentencia**

Primeramente, el actor refiere que la resolución carece de validez, por encontrarse indebidamente fundada y motivada en cuanto al nexo causal de la conducta imputada y el daño causado; sin embargo, ello fue calificado como INFUNDADO.

En razón de que, de conformidad con la Jurisprudencia VIII-J-SS-161 sustentada por el Pleno Jurisdiccional del TFJA, de rubro “RESPONSABILIDAD RESARCITORIA. NOCIÓN DE RELACIÓN O NEXO CAUSAL PARA EFECTOS DE LA”, la relación o nexo causal supone que se constate o verifique la interrelación de determinados eventos [antecedente y consecuente] a través de un análisis fáctico, para determinar si dichos sucesos concurren y determinan la producción del daño.

Bajo esta óptica, de conformidad con el artículo 339<sup>14</sup> de la Ley de Salud del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, los recursos Federales y Estatales, se administrarán y ejercerán con base en los acuerdos de coordinación que se celebren para el efecto, y el Gobierno del Estado deberá destinarlos específicamente para los fines establecidos de conformidad con los acuerdos de coordinación que para el efecto se suscriban.

En tanto que, de conformidad con el Reglamento Interior del Organismo Público Descentralizado Régimen Estatal de Protección Social en Salud, artículo 21<sup>25</sup>, prevé que el

---

<sup>14</sup> Artículo 339. Los recursos de carácter Federal que se transfieran al Estado para sustentar el Sistema de Protección Social en Salud no serán embargables; ni el Gobierno del Estado podrá, en ninguna circunstancia, gravarlos, afectarlos en garantía ni destinarlos a fines distintos a los expresamente previstos, igual restricción se aplicará en los recursos que para fines análogos destine el Gobierno del Estado.

Ambos recursos se administrarán y ejercerán con base en los acuerdos de coordinación que se celebren para el efecto y el Gobierno del Estado deberá destinarlos específicamente para los fines establecidos de conformidad con los acuerdos de coordinación que para el efecto se suscriban.

<sup>25</sup> Artículo 21. - El Titular de la Dirección Administrativa tendrá las facultades y atribuciones que le señala la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y el Código Financiero para el Estado de Veracruz, así como las obligaciones siguientes:

(...)

VI. Con la aprobación del titular de la dirección general, recibir, administrar y

Titular de la Dirección Administrativa tendrá las facultades y atribuciones que le señala la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y el Código Financiero para el Estado de Veracruz, así como, entre otras, con la aprobación del titular de la dirección general, recibir, **administrar y ejercer los recursos** previstos para realizar la afiliación, reafiliación y orientación de la población susceptible, dichos recursos deberán **aplicarse** de forma **transparente y oportuna, optimizando el ejercicio del gasto y únicamente para los fines establecidos**, además de analizar la información programática presupuestal y financiera del Organismo y realizar, con la autorización del titular de la dirección general, las afectaciones, transferencias y recalendarizaciones, de acuerdo con la normatividad aplicable.

Por tanto, el nexo causal se encontró debidamente acreditado, ya que la autoridad precisó con toda claridad los hechos –omisión– que motivaron el inicio del procedimiento de responsabilidad resarcitoria, los preceptos que estimó violentados el responsable cuando ostentaba el cargo de Director Administrativo del Organismo Público Descentralizado Régimen Estatal de Protección Social en Salud del Gobierno del Estado de Veracruz.

Máxime, que el actor no demostró que los recursos transferidos fueron destinados al REPSS, correspondientes a la Cuota Social (CS), y la Aportación Solidaria Federal,

(Seguro Popular) 2015, fueran aplicados a los objetivos de dicho programa o reintegrados a la Tesorería de la Federación, por lo que dicha omisión causó un daño a la Hacienda Pública Federa en cantidad total de \$325'211,723.00 (Trescientos veinticinco millones doscientos mil once setecientos veintitrés pesos 00/100).

---

ejercer los recursos previstos para realizar la afiliación, reafiliación y orientación de la población susceptible, dichos recursos deberán aplicarse de forma transparente y oportuna, optimizando el ejercicio del gasto y únicamente para los fines establecidos;

(...)

IX. Analizar la información programática presupuestal y financiera del Organismo y realizar, con la autorización del titular de la dirección general, las afectaciones, transferencias y recalendarizaciones, de acuerdo con la normatividad aplicable;

(...)

XXV. Las demás, que le confieran las leyes, reglamentos y otras disposiciones aplicables, así como las que le encargue el titular de la dirección general.

Por otra parte, el actor alegó que no puede haber una responsabilidad resarcitoria, siendo que no se logró configurar una responsabilidad administrativa primaria, ya que, en ésta se le absolvió por los mismos hechos; argumento que, se determinó como infundado.

Lo anterior, porque de conformidad con la Tesis I.1°.A.109 A<sup>16</sup>, emitida por el Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro reza: “SERVIDORES PÚBLICOS. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD Y EL RELATIVO AL PLIEGO DE RESPONSABILIDADES SIGUEN DISTINTOS FINES SEGÚN LAS LEYES QUE LOS RIGEN”, el objeto y fin del procedimiento de responsabilidades administrativas, es sancionar al servidor público, cuando éste no cumpla con sus obligaciones relativas a salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión; mientras que el relativo al pliego definitivo de responsabilidades tiene por objeto indemnizar los daños y perjuicios que se ocasionen al Estado conforme a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Así, lo resuelto en uno y en otro procedimiento es totalmente independiente, de forma que, no es posible considerar que la firmeza de la resolución dictada en uno de ellos es obstáculo para resolver en el otro.

Por tanto, para el TFJA resultó intrascendente que en el procedimiento administrativo sancionador el entonces actor fuera absuelto por los mismos hechos, ya que es autónomo al procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias que nos ocupa, cuya finalidad se centra, como ya adelantamos, en lograr la indemnización a la Hacienda Pública Federal de los daños y perjuicios ocasionados, derivado de su actuar contrario a la intención de la norma que regula el manejo de tales recursos sin importar si hubiese o no un beneficio particular para los servidores públicos.

Bajo esta misma óptica, se estudió la afirmación del actor en cuanto que se violó en su perjuicio el principio de presunción de inocencia, por no probarse la existencia del daño causado al erario público; además, manifestó que él se erigió en un mero ejecutor de la orden dada por su superior jerárquico.

---

<sup>16</sup> Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, enero 2004, Novena Época, página 1623.

Para responder tales argumentos, el TFJA citó que, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la Jurisprudencia 2a./J. 45/2020 (10a.)<sup>17</sup>, de rubro: “PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. TAL PRINCIPIO EN SU VERTIENTE DE REGLA PROBATORIA ES INAPLICABLE EN EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDADES RESARCITORIAS”, determinó que, en el procedimiento resarcitorio, cuando se advierta la responsabilidad del servidor público, la consecuencia radicará únicamente en reparar el daño patrimonial, por lo que corresponde a la parte actora probar los fundamentos y hechos de su pretensión.

En consecuencia, **el principio de presunción de inocencia y la obediencia jerárquica como eximente de responsabilidad, son inaplicables en el procedimiento resarcitorio**, en virtud de que los principios que rigen el derecho penal, con las modulaciones respectivas, sólo podrían aplicarse en el derecho administrativo disciplinario en lo que resulte pertinente, para fundar y motivar la sanción impuesta en ellos; sin embargo, en el procedimiento resarcitorio, cuando se advierta la responsabilidad del servidor público, la consecuencia radicará únicamente en reparar el daño patrimonial.

A mayor abundamiento, el ejercicio de un cargo público, sobre todo aquel que implique la ejecución del gasto público, implica una responsabilidad muy particular, ya que estamos frente a recursos públicos que deben ejercerse con sujeción estricta a las leyes y a la normatividad aplicable.

Por lo tanto, no basta con que el entonces accionante haya señalado que la Junta de Gobierno del REPSS como máximo Órgano de Gobierno, le instruyó expresamente la transferencia de recursos a la Secretaría de Finanzas y Planeación (SEFIPLAN) para estimar que, por esa obediencia jerárquica, se produzca una excluyente de responsabilidad, pues tanto el hoy actor en su carácter de Director Administrativo del Régimen Estatal de Protección Social de Salud de Veracruz de Ignacio de la Llave como el superior jerárquico están sometidos al orden jurídico.

---

<sup>17</sup> Registro digital: 2022333; [J]; 10a. Época; 2a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 79, octubre de 2020; Tomo I; Pág. 801

Finalmente, no fue necesario que se analizara y/o comprobara, si por la conducta irregular reprochada al actor éste obtuvo un **beneficio económico** o no, ya que la responsabilidad resarcitoria, únicamente se centra en lograr la indemnización a la Hacienda Pública Federal de los daños y perjuicios ocasionados, derivado de un actuar contrario a la intención de la norma que regula el manejo de tales recursos, sin importar si existió o no un beneficio particular para los servidores públicos.

Máxime que, el propio actor **reconoció expresamente** que fue intermediario para la realización de la transacción, lo cual constituye una confesión expresa de su parte y hace prueba plena en su contra en términos del artículo 46, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por lo tanto, corrobora la irregularidad en que incurrió, consistente en que, como Director Administrativo del Régimen Estatal de Protección Social en Salud del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, *“omitió administrar y ejercer los recursos previstos que recibió el organismo únicamente para los fines establecidos; por lo tanto, no era obligatoria la demostración del litisconsorcio pasivo necesario que refiere el actor.*

### **iii. Sentido de la sentencia**

El Pleno Jurisdiccional mediante sentencia definitiva de 07 de septiembre de 2022, determinó declarar la validez de la resolución determinante de la responsabilidad resarcitoria en cantidad de \$325'211,723.00, por daño a la Hacienda Pública Federal; la cual adquirió firmeza, al ser confirmada mediante ejecutoria dictada el 18 de mayo de 2023, por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el juicio de amparo D.A. 822/2022, quien negó el amparo y protección de la Justicia Federal.

### **b. Prescripción<sup>18</sup>**

Enseguida se expone otro juicio relevante, donde se analiza el tema de la prescripción de las facultades de la ASF para determinar la responsabilidad resarcitoria.

---

<sup>18</sup> Juicio contencioso administrativo: 1676/22-21-01-4-OT/1293/23-PL-10-04, resuelto en sesión del 24 de enero de 2024 por el Pleno Jurisdiccional del TFJA.

## **i. Antecedentes**

Este asunto, derivó de la auditoría de tipo “Financiera y de Cumplimiento” denominada “Recursos Federales Transferidos a través de Subsidios para Centro de Educación” correspondiente a la cuenta pública 2013, practicada por la ASF, quien determinó un presunto daño a la Hacienda Pública Federal por un monto de \$1,350,496,648.77, correspondientes a recursos federales recibidos de tres Convenios de Apoyo Financiero, celebrados entre la Secretaría de Educación Pública y el Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo; además de \$496,648.77 por rendimientos financieros generados de dichos convenios.

## **ii. Razonamientos jurídicos de la sentencia**

El punto relevante de este asunto atiende al argumento de la prescripción de las facultades de la ASF para determinar la responsabilidad resarcitoria, partiendo de que, de conformidad con el artículo 73<sup>19</sup> de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación vigente en el año en que se incurrió en la responsabilidad, las facultades de la ASF para fincar responsabilidades e imponer sanciones prescribirán en el plazo de cinco años, que se computará de la siguiente manera:

- A partir del día siguiente a aquél en que se hubiere incurrido en la responsabilidad.
- A partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo.

A fin de esclarecer el término “carácter continuo” y para definir el momento en el cual debe comenzar a computarse el plazo para que opere la prescripción de la acción sancionadora en contra de la entonces accionante, el TFJA tuvo que definir en un primer momento si se trata de una infracción de consumación instantánea o

<sup>19</sup> Artículo 73.- Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para fincar responsabilidades e imponer sanciones a que se refiere este Título prescribirán en cinco años.

El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiere incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo.

En todos los casos, la prescripción a que alude este precepto se interrumpirá al notificarse el inicio del procedimiento establecido en el artículo 57 de la ley

de carácter continuo. Para lo cual resultaba aplicable la tesis aislada número LIX/99<sup>20</sup>, de rubro “INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS. SUS MODALIDADES”, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En ese sentido, destaca que la ASF puntualizó, entre otras cosas, que la conducta realizada:

- a. **Fue de carácter continuo**, ya que es una conducta cuya consumación se prolongó en el tiempo y debe considerarse hasta el momento que cesó.
- b. **Cesó el 28 de febrero de 2014**, fecha en que se realizaron transferencias de recursos federales a otras cuentas bancarias; mientras que, la recurrente omitió comprobar haber verificado tanto la documentación comprobatoria del gasto, como que el ejercicio del presupuesto se realizara en cumplimiento a las disposiciones legales aplicables al Programa de Subsidios para Centros de Educación.

Por tanto, se tiene que el **plazo para la prescripción comenzó a computarse el 01 de marzo de 2014**, fecha posterior a aquélla en que cesaron los efectos de la conducta atribuida.

Ahora bien, el artículo 73, último párrafo, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, también dispone que la prescripción **se interrumpirá al notificarse el inicio del procedimiento** establecido en el artículo 57, fracción I<sup>21</sup> de dicha Ley; por tanto, si el inicio del procedimiento al fincamiento de responsabilidad resarcitoria le fue notificado el **15 de octubre de 2018**, por tanto, el plazo de prescripción se interrumpió a partir de esa fecha.

---

<sup>20</sup> Publicado en la página 505, del tomo IX mayo de mil novecientos noventa y nueve, del Semanario Judicial de la Federación y su gaceta.

<sup>21</sup> Artículo 57.- El fincamiento de las responsabilidades resarcitorias se sujetará al procedimiento siguiente:

I. Se citará al presunto o presuntos responsables a una audiencia para que comparezcan personalmente o, tratándose de personas morales, a través de su representante legal; asimismo, para que manifiesten lo que a su interés convenga, ofrezcan pruebas y formulen alegatos en la audiencia respectiva relacionados con los hechos que se les imputan y que se les dieron a conocer en el citatorio respectivo; [...]"



Por otra parte, respecto al momento en que **concluyó la suspensión** del plazo de prescripción, este **feneció el 09 de junio de 2022**, cuando se declaró cerrada la etapa de formulación de alegatos y concluyó la audiencia a las 11 horas con 20 minutos.

Luego entonces, de la fecha de notificación del citatorio de audiencia, es decir, el 15 de octubre de 2018, al 09 de junio de 2022, fecha de la última audiencia, **transcurrieron 3 años, 7 meses y 25 días.**

Bajo esta óptica, para definir si se ha configurado la prescripción a que se refiere el artículo 73 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, recordemos que la jurisprudencia VIII-J-SS-153, de rubro “PROCEDIMIENTO PARA EL FINCAMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD RESARCITORIA.- NO ES APLICABLE LA CADUCIDAD, SINO LA PRESCRIPCIÓN DE LA FACULTAD DE LA AUTORIDAD.- RÉGIMEN JURÍDICO PREVIO A LA REFORMA PUBLICADA EL 27 DE MAYO DE 2015”, establece que para el cómputo de la prescripción se considere lo siguiente:

- 1) Debe calcularse el tiempo transcurrido entre el día hábil siguiente en que fue realizada la conducta infractora o hayan cesado sus efectos, y el día en que fue notificada la resolución impugnada:

En el caso la conducta cesó sus efectos el 28 de febrero de 2014; por lo que el día hábil siguiente fue el 01 de marzo de 2014. Asimismo, la resolución originalmente recurrida, que concluyó el procedimiento de responsabilidad resarcitoria fue notificada a la actora el 22 de junio de 2022; luego entonces, el tiempo transcurrido entre los dos sucesos anteriores fue de 8 años, 4 meses, 21 días.

- 2) Debe calcularse el tiempo transcurrido entre el día en que fue notificado el citatorio para la audiencia de ley y el día en que fue realizada la última audiencia de los sujetos al procedimiento:



El citatorio para la audiencia de ley fue notificado el 15 de octubre de 2018, por ser el día en que se notificó el inicio del procedimiento establecido en el artículo 57 de la ley, la última comparecencia relativa a dicha audiencia se realizó el 09 de junio de 2022; así, transcurrieron 3 años, 7 meses y 25 días.

3) Este plazo deberá restarse al primeramente calculado para determinar si transcurrieron o no los 5 años de la prescripción:

De la resta del lapso de 3 años, 7 meses y 25 días, al diverso de 8 años, 4 meses, 21 días, resultan 4 AÑOS, 7 MESES, 26 DÍAS; por tanto, no había transcurrido el plazo de cinco años, a que se refiere el artículo 73 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Así, el TFJA concluye que no se actualiza la prescripción de las facultades de la autoridad, pues únicamente transcurrieron 4 AÑOS, 7 MESES, 26 DÍAS, del plazo de cinco años, previsto en el artículo 73 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

### **iii. Sentido de la sentencia**

El Pleno Jurisdiccional del TFJA, determinó reconocer la validez de la resolución determinante de la responsabilidad resarcitoria en cantidad de \$1,350'496,648.77, por daños ocasionados a la Hacienda Pública Federal, mediante sentencia dictada el 24 de enero de 2024.

## **V. Conclusiones**

La encomienda del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al otorgarle competencia para conocer asuntos relacionados con la determinación de responsabilidades resarcitorias, es de gran relevancia, cuyo análisis y resolución se aborda a partir de los conceptos de Estado de derecho, protección al interés público y rendición de cuentas.

Se trata de un juicio con particularidades muy específicas, pues se parte de la cultura de rendición de cuentas para asegurar la transparencia, responsabilidad y el control de poderes, que promueve la confianza pública, previene la

corrupción, mejora la eficiencia del gobierno y empodera a los ciudadanos. Ésta, no sólo es esencial para salvaguardar los principios democráticos, sino también para garantizar un gobierno responsable y orientador hacia el bienestar de la sociedad en su conjunto.

En este punto la ASF, juega un papel fundamental, ya que, gracias a la evaluación de la gestión financiera de las entidades públicas, que desempeña, detecta posibles irregularidades o malversaciones de fondos, lo que puede desembocar en daños patrimoniales, como lo es la desviación de los recursos que se asignaron específicamente para cumplir con programas gubernamentales previstos presupuestalmente, o la falta de aplicación oportuna de esos recursos que a su vez, originan otros daños patrimoniales que se tienen que cubrir, u otros supuestos que dan lugar a que el legislador en nuestro orden jurídico haya previsto el procedimiento resarcitorio que pretende, en esencia, que se recupere esa afectación pecuniaria a cargo del servidor público que lo originó. *Paulín Carmona, Gaspar (2019, p. 135).*

Así, a fin de impartir justicia con plena autonomía, honestidad, calidad y eficiencia, al servicio de la sociedad, el TFJA constata que cada acto de autoridad efectivamente se apegue a lo establecido por las normas jurídicas, tanto la competencia de una determinada persona servidora pública para actuar como los procedimientos de los que sea sujeta, tendentes a procesar y sancionar las conductas de acción u omisión; siempre garantizando el acceso total a la justicia, apegado a los principios de legalidad y seguridad jurídica, de manera pronta, completa, imparcial y gratuita para seguir contribuyendo al Estado de Derecho, al desarrollo del país y a la paz social, tal como lo mandata nuestra Constitución.

## **REFERENCIAS**

### **Bibliográficas**

- Adam, G., & Becerril, G. (1996). *La Fiscalización en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Auditoría Superior de la Federación. (s.f.). *Guía para el Ciudadano ¿Qué es y qué hace la Auditoría Superior de la Federación?* México: Auditoría Superior de la Federación.
- Castrejón García, Gabino Eduardo (2023). *La responsabilidad Administrativa y el Procedimiento Sancionador; La persecución del servidor público*. México, Editorial Flores.
- Fernández Ruiz, Jorge, (1997). *Derecho administrativo*, México, McGraw-Hill, p. 165
- Fernández Ruiz, Jorge (2004). *Poder Legislativo*. México: Porrúa.
- Fierro, Ana Elena, García, Adriana, Rojas, Laura y Mejía, Raúl, 2021. *Manual sobre faltas administrativas y delitos de corrupción de servidoras y servidores públicos y particulares*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., Primera Edición, México.
- Fuentes Castro, B. (2013). *Democracia y Fiscalización: Modelos y Aportaciones*. *Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior*, 7-17
- García Enterría, Eduardo (2005). *Curso de derecho administrativo I*. España: Thompson Reuters.
- Lanz Cárdenas, José Trinidad, *Las responsabilidades en el servicio público*, México, INAP Cámara de Diputados LIX Legislatura, 2006, p. 14
- Luis Mora, José María, “Discurso sobre las variaciones constitucionales que pueden hacerse en orden a la responsabilidad de los funcionarios (pronunciada en 1830)”, cit. por Lanz Cárdenas, José Trinidad, op. cit., nota 3, p. 2.

- Nieto Castillo, S. (2005). Rendición de cuentas y transparencia como elementos para la persistencia democrática. En D. CIENFUEGOS SALGADO, & M. A. LÓPEZ OLVERA, Estudios en homenaje a Don Jorge Fernández Ruíz (pág. 490). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ocampo García de Alba, G. B. (2016). Sistema Nacional de Fiscalización en el marco de los desafíos para la rendición de cuentas en México. México: Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.
- Paulín Carmona, Gaspar; Nova Iustitia, Revista Digital de la Reforma Penal: “La Aplicación de la Presunción de Inocencia en el Procedimiento Resarcitorio”; Año VIII, No. 29, Noviembre 2019; Poder Judicial de la Ciudad de México.
- Real Academia Española, “resarcir”, [versión electrónica], Diccionario de la Lengua Española. Consultado el 22 de febrero de 2024.
- Romero Gudiño, A. (2016). Génesis, evolución y retos de la fiscalización superior en México. México: H. Cámara de Diputados, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.
- Nieto, Santiago y Medina Pérez, Yamilé (comps.), Control externo y responsabilidad de los servidores públicos del Distrito Federal, México, UNAM, 2005, p. 17.

## **Normativa**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

## **Jurisprudencial**

**Registro digital: 2025014;** Tesis: I.4o.A.20 A (11a.), publicada en la Gaceta S.J.F.; Libro 15, Julio de 2022; Tomo V; Pág. 4688, de rubro: “RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. NATURALEZA Y DIFERENCIAS ENTRE LAS PRETENSIONES PUNITIVAS –ADMINISTRATIVAS O PENALES– Y RESARCITORIAS O REIPERSECUTORIAS”.

**Registro digital: 2025013;** Tesis: I.4o.A.19 A (11a.), publicada en la Gaceta S.J.F.; Libro 15, Julio de 2022; Tomo V; Pág. 4685, intitulada: “RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. AL SER SUS MODALIDADES AUTÓNOMAS EN CUANTO A OBJETIVOS, SE TRAMITAN EN DIFERENTES VÍAS, POR ÓRGANOS DIVERSOS Y CON DISTINTAS SANCIONES, SIN QUE ELLO IMPLIQUE VIOLACIÓN AL PRINCIPIO NON BIS IN IDEM”.

**Registro digital: 2025012;** Tesis: I.4o.A.22 A (11a.) publicada en la Gaceta S.J.F.; Libro 15, Julio de 2022; Tomo V; Pág. 4686, cuyo título refiere: “RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LOS PRINCIPIOS DE COORDINACIÓN Y DE CONTROL SON APLICABLES TANTO A LA MODALIDAD OBJETIVA-RESTITUTORIA COMO A LA SUBJETIVA-DISCIPLINARIA”.

**Registro digital: 2021184;** Tesis: I.1o.A.224 A (10a.), publicada en la Gaceta S.J.F.; Libro 72, Noviembre de 2019; Tomo III; Pág. 2478, de rubro: “RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. SE ACTUALIZA, AUN ANTE LA INEXISTENCIA DE ALGUNA DISPOSICIÓN QUE ESPECIFIQUE, EN FORMA DE CATÁLOGO, TODAS LA CONDUCTAS REPROCHABLES”.

**Registro digital: 2016958;** Criterio I.4o.A.112 A (10a.), publicada en la Gaceta S.J.F.; Libro 54, Mayo de 2018; Tomo III; Pág. 2780, intitulada: “RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PRINCIPIOS Y ELEMENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN EN LOS QUE SE SUSTENTA”.

**Registro digital: 2016303;** Tesis VI.3o.A.55 A (10a.), publicada en la Gaceta S.J.F.; Libro 51, Febrero de 2018; Tomo III; Pág. 1531, cuyo rubro refiere: “PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y PARA EL FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES RESARCITORIAS. DADA SU AUTONOMÍA, LO RESUELTO EN UNO NO PUEDE IMPACTAR EN EL OTRO”.

**Registro digital: 2016267;** Tesis I.10o.A.58 A (10a.), publicada en la Gaceta S.J.F.; Libro 51, Febrero de 2018; Tomo III; Pág. 1542, de rubro: “RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. SU NATURALEZA”.

**Registro digital: 169211;** Tesis P. XV/2008, publicada en el S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVIII, Julio de 2008; Pág. 7, de título: “RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PUEDE FINCARSE NO OBSTANTE QUE ÉSTOS SE ENCUENTREN SUJETOS A PROCEDIMIENTO PENAL POR LOS MISMOS HECHOS”.

**Registro digital: 2014977;** Jurisprudencia 2a./J. 108/2017 (10a.), publicada en la Gaceta S.J.F.; Libro 45, Agosto de 2017; Tomo II; Pág. 1154, de rubro: “PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD RESARCITORIA. PARA DETERMINAR LA LEGISLACIÓN APLICABLE PARA SU TRÁMITE Y RESOLUCIÓN, DEBE ATENDERSE AL MOMENTO EN QUE INICIA LA ETAPA DE REVISIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA”.

**Registro digital: 2012547;** Jurisprudencia PC.I.A. J/84 A (10a.), publicada en el S.J.F.; Libro 34, Septiembre de 2016; Tomo III; Pág. 1983, intitulada: “PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD RESARCITORIA. PARA DETERMINAR CUÁLES LA LEGISLACIÓN APLICABLE PARA RESOLVERLO, DEBE ATENDERSE AL MOMENTO EN EL QUE SE INICIA LA ETAPA DE REVISIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA”.

**Registro digital: 2005632;** Tesis 1a. LIX/2014 (10a.), publicada en la Gaceta S.J.F.; Libro 3, Febrero de 2014; Tomo I; Pág. 667, de rubro: “JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN VÍA SUMARIA. EL ARTÍCULO 58-3, FRACCIÓN III, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, NO VIOLA EL DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD, AL ESTABLECER LA IMPROCEDENCIA DE ESA VÍA TRATÁNDOSE DE RESOLUCIONES MEDIANTE LAS CUALES SE IMPONEN SANCIONES POR LA RESPONSABILIDAD RESARCITORIA REFERIDA EN EL CAPÍTULO II DEL TÍTULO V DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN”.

### **Criterios emitidos por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa**

Jurisprudencia IX-J-SS-82, intitulada: “INDEMNIZACIÓN AL PATRIMONIO DEL ESTADO. EN EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD RESARCITORIA, ES EXIGIBLE AL SERVIDOR PÚBLICO O PARTICULAR QUE OCASIONÓ EL DAÑO O PERJUICIO”; publicada en la R.T.F.J.A. Novena Época. Año II. No. 24. Diciembre 2023. p. 38

Precedente IX-P-SS-275, de rubro: “PRODECIMIENTO DE RESPONSABILIDAD RESARCITORIA. ES INNECESARIO ANALIZAR SI POR LA CONDUCTA SANCIONADA, EL RESPONSABLE OBTUVO UN BENEFICIO ECONÓMICO”; publicada en la R.T.F.J.A. Novena Época. Año II. No. 22. Octubre 2023. p. 46

Precedente IX-P-SS-219, intitulada: “INDEMNIZACIÓN AL PATRIMONIO DEL ESTADO. EN EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD RESARCITORIA, ES EXIGIBLE AL SERVIDOR PÚBLICO O PARTICULAR QUE OCASIONÓ EL DAÑO O PERJUICIO”, publicada en la R.T.F.J.A. Novena Época. Año II. No. 17. Mayo 2023. p. 190

Jurisprudencia VIII-J-SS-153, de rubro: “PROCEDIMIENTO PARA EL FINCAMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD RESARCITORIA.- NO ES APLICABLE LA CADUCIDAD, SINO LA PRESCRIPCIÓN DE LA FACULTAD DE LA AUTORIDAD.- RÉGIMEN JURÍDICO PREVIO A LA REFORMA PUBLICADA EL 27 DE MAYO DE 2015.”; publicada en la R.T.F.J.A. Octava Época. Año VI. No. 53. Abril 2021. p. 14

Jurisprudencia IX-J-SS-23, de título: “RESPONSABILIDAD RESARCITORIA. PARA SU PROCEDENCIA TRATÁNDOSE DE OMISIÓN, ES NECESARIO CONSTATAR QUE DE HABER REALIZADO SUS ATRIBUCIONES EL PRESUNTO RESPONSABLE, PUDO HABER EVITADO EL DAÑO”, publicada en la R.T.F.J.A. Novena Época. Año I. No. 6. Junio 2022. p. 23

Jurisprudencia IX-J-SS-20, intitulada: “RESPONSABILIDAD RESARCITORIA DIRECTA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 52 DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 29 DE MAYO DE 2009. SU DETERMINACIÓN NO REQUIERE QUE SE ACREDITE LA EXISTENCIA DE DOLO, CULPA O NEGLIGENCIA.”, publicada en la R.T.F.J.A. Novena Época. Año I. No. 6. Junio 2022. p. 14





## INDICACIONES PARA LOS COLABORADORES

### 1. Exclusividad

Los artículos enviados a la **Revista de Administración Pública** (RAP) deberán ser inéditos y no haber sido sometidos simultáneamente para publicación en otro medio.

### 2. Naturaleza y temática de los trabajos

Deberán ser de carácter eminentemente académico o relacionarse con uno o varios temas considerados de interés para las administraciones públicas de México y otros países.

### 3. Características de los trabajos

- Se entregarán, para su dictamen y publicación, en idioma español, totalmente concluidos. Una vez iniciado el proceso de dictaminación no se admitirán cambios.
- Deberán tener una extensión mínima de 15 cuartillas y máxima de 25, sin considerar cuadros, gráficas y lista de referencias bibliográficas utilizadas. En casos excepcionales, y a juicio de la RAP, se aceptarán trabajos con una extensión diferente.
- Deberán enviarse o entregarse en formato electrónico en Word de Microsoft Office en letra tipo Arial tamaño 12 con interlineado de 1.5 y márgenes superior-inferior 2.5 cms., derecho-izquierdo 3 cms.

- Deberán contar con una estructura mínima de título, introducción, desarrollo, conclusiones y bibliografía, con las siguientes especificaciones:
  - a) El título del trabajo deberá ser breve y tener una clara relación con el contenido desarrollado.
  - b) Las siglas empleadas deberán tener su equivalencia completa al usarse por primera vez en el texto.
  - c) Las notas deberán aparecer numeradas al pie de página, las referencias bibliográficas en el texto, y la bibliografía que deberá aparecer al final del artículo utilizarán los formatos habituales (Por ejemplo, Sistema Harvard o de APA).
  - d) La bibliografía final se ordenará alfabéticamente, con sangría francesa. Si la fuente original no menciona alguno de los datos, deberá hacerse explícito usando las expresiones “sin pie de imprenta”, “sin fecha” entre corchetes.
  - e) Los cuadros, gráficas, figuras y diagramas deben indicar la fuente completa correspondiente y se incluirán en un archivo en cualquier programa de Microsoft Office.

#### **4. Dictaminación**

Las colaboraciones se sujetarán a un proceso de dictamen imparcial y por pares (*Peer System*) con carácter anónimo.

#### **5. Resumen**

En archivo separado se entregará un resumen del artículo –en español e inglés– con una extensión máxima de 150 palabras. También se indicarán un mínimo de 3 y un máximo de 5 palabras clave/*Keywords* que describan el contenido del trabajo.

#### **6. Corrección y edición**

La RAP se reserva el derecho de incorporar los cambios editoriales y las correcciones de estilo y de formato que considere pertinentes, de acuerdo con los criterios y normas editoriales generalmente aceptadas.

## **7. Difusión**

El autor concede a la RAP el permiso automático y amplio para que el material que haya sido publicado en sus páginas se difunda en antologías, medios fotográficos o cualquier medio impreso o electrónico conocido o por conocerse.

## **8. Formas de entrega de los trabajos propuestos a publicación**

Los autores deberán enviar sus trabajos al correo electrónico [contacto@inap.org.mx](mailto:contacto@inap.org.mx)

## **9. Identificación**

- En el archivo del trabajo se indicarán la fecha de elaboración, el título, y nombre del autor.
- En archivo por separado serán incluidos los siguientes datos:
  - a) Nombre completo del autor, datos de contacto: domicilio, teléfono y correo electrónico.
  - b) Breve currículum académico y profesional del autor o autores, indicando para cada uno el máximo nivel de estudios alcanzado (incluyendo la disciplina e institución) y, de ser el caso, los que haya en curso. Indicar la actividad actual y centro de trabajo. Mencionar líneas actuales de investigación y la bibliografía completa de las últimas 3 o 4 publicaciones, en su caso.



Se terminó de imprimir en  
septiembre de 2024, en los talleres de  
Altergraf, en Antonio García Cubas #118,  
Col. Obrera, Del. Cuauhtémoc, CDMX  
[altergraf.ventas@hotmail.com](mailto:altergraf.ventas@hotmail.com)

La edición consta de 300 ejemplares

Distribución a cargo del INAP

