Libro completo en https://tinyurl.com/4vvjexwm
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
DOI: https://doi.org/10.22201/iij.9786075872117e.2025.c4

EL SISTEMA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN

Dante PREISSER RENTERÍA

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Antecedentes de la función de fiscalización.* III. *Fiscalización y la construcción del SNF.* IV. *Estructura y funciones del SNF.* V. *Resultados del SNF.* VI. *Conclusiones.* VII. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

La fiscalización del gasto público en México es una actividad clave en el funcionamiento del Estado, que se hace evidente por la serie de mecanismos y entidades establecidos a lo largo de la historia del país para cumplir dicho fin. La función de fiscalización en México se puede conceptualizar como un proceso de control y supervisión de las actividades financieras y administrativas de las entidades públicas, para garantizar el uso eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos.[1] Esta función es esencial para prevenir y combatir la corrupción en el sector público, y para fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión pública.

En México, la función de fiscalización es realizada por distintas entidades a nivel federal, estatal y municipal. La aproximación de la función de fiscalización y auditoría se puede dar desde dos puntos de vista: por una parte, del control interno, aquel que se realiza por las áreas encargadas de la función de control al interior de un ente público (en general, estas actividades las llevan a cabo sus contralorías); por otra parte, el control externo, se trata del que realizan entes con atribuciones para fiscalizar el uso de recursos públicos, y que no forman parte del ente que está siendo revisado. Normalmente son las auditorías, creadas por órganos legislativos, las encargadas de realizar esta función para asegurar el correcto uso de los recursos que la representación

[1] Merino, Mauricio, *Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Auditoría Superior de la Federación, 2009, p. 5.

de la sociedad en los congresos federal y locales determina para cada ente público.

En el ámbito federal, la Secretaría de la Función Pública es la encargada de llevar a cabo la fiscalización del uso de los recursos públicos y prevenir y combatir la corrupción en la administración pública federal, desde una visión de control interno. Por su parte, la ASF es el órgano técnico encargado, a nivel federal, de la fiscalización superior. Su función es la de revisar y fiscalizar el uso de los recursos públicos federales, ejercidos por entes federal, estatales y municipales, así como de evaluar la gestión financiera y el desempeño de los entes fiscalizables.

> … a la ASF se le dota de una de sus principales características "el carácter externo" que fortalece sus procesos de fiscalización y de control interno. No es una duplicidad de funciones, pues de manera independiente el Ente de Fiscalización Superior decide cómo hacer la revisión y en el hipotético caso de que se revisara lo mismo que él órgano de control interno, los hallazgos y conclusiones pueden ser distintos, debido a que una de las características principales de los entes de fiscalización superior es su amplio dominio técnico de las distintas temáticas que revisa, por ello, puede encontrar y presentar resultados distintos a los encontrados por parte del órgano de control interno.[2]

A nivel estatal, cada entidad federativa cuenta con su propia área fiscalizadora, así como con las secretarías de la contraloría y de la función pública, encargadas de auditar y fiscalizar los recursos públicos de los gobiernos estatales y municipales.

La fiscalización en México contempla una amplia gama de actividades que tienen como objetivo principal garantizar el correcto uso de los recursos públicos y prevenir la corrupción. Entre las actividades que se llevan a cabo en el marco de la fiscalización en México se encuentran la revisión y evaluación de la gestión financiera de las entidades públicas, la auditoría de los estados financieros y la revisión de los procesos de adquisiciones y contrataciones públicas.

Otras actividades que se contemplan en la fiscalización son la revisión de la legalidad y la regularidad de los actos y procedimientos administrativos, la evaluación del desempeño de los servidores públicos, la revisión de los sistemas de control interno y la detección de conductas consideradas como faltas administrativas o delitos de corrupción. Además, la fiscalización

---

[2] Ocampo García de Alba, Guadalupe Blanca, *Sistema Nacional de Fiscalización en el marco de los desafíos para la rendición de cuentas en México,* Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. LXIII Legislatura, 2016, pp. 39 y 40.

también contempla la realización de investigaciones y auditorías especiales en casos específicos, la emisión de recomendaciones y observaciones a las entidades públicas y la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas.

En resumen, la fiscalización es un conjunto de actividades que tienen como objetivo principal garantizar la rendición de cuentas en el sentido más amplio del concepto, y que incluyen desde la revisión de los estados financieros hasta la detección de posibles actos de corrupción.

El presente trabajo busca responder preguntas fundamentales acerca de la función de fiscalización en México, particularmente en relación con el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF). ¿Por qué surge un sistema así? ¿Cómo se diseñó y qué problemas busca atender? ¿Cuáles son sus resultados?

Para ello, primero abordaremos los antecedentes históricos de la función de fiscalización en el Estado mexicano. Este apartado nos permitirá comprender el contexto en el que surgió el sistema, desde el Tribunal de Cuentas en la época colonial, hasta las reformas constitucionales más recientes y su conceptualización. Posteriormente, nos adentraremos en el diseño del SNF, explorando su estructura y el marco normativo que lo sustenta, permitiendo así entender la distribución constitucional y legal de competencias, así como identificar los actores institucionales que participan y cómo se distribuyen sus tareas y funciones.

Posteriormente, se analizará cómo la información es generada y fluye dentro del SNF, considerando las interrelaciones entre las instituciones y niveles de gobierno. Con esta base, evaluaremos la evolución del sistema, observando cómo ha influenciado las relaciones institucionales y cómo ha sido su desempeño a partir de los resultados oficialmente reportados.

Finalmente, a manera de conclusión se esbozan algunos puntos clave sobre la idoneidad del diseño del Sistema en relación con los problemas públicos que busca resolver, cuestionando su vulnerabilidad frente a las incidencias políticas tanto a nivel federal como estatal. Aunado a que, a lo largo de este análisis, el objetivo es proporcionar un panorama integral y profundo de la visión sistémica que conforma el SNF, que permita formar juicios fundamentados sobre su funcionamiento y pertinencia en el entramado institucional del país.

II. Antecedentes de la función de fiscalización

La fiscalización en México tiene una historia rica y fascinante, que se remonta a épocas prehispánicas y virreinales. Por el alcance de este documento, no se entrará al detalle de sus antecedentes históricos; sin embargo, es necesario

dejar registro de que existió una compleja construcción institucional desde el virreinato, la Independencia de México en el siglo XIX —en la que se estableció la fiscalización como un proceso formalizado de supervisión de las finanzas y recursos del Estado— hasta nuestros días, la cual permite entender la relevancia de la función y de las instituciones que conforman el SNF en la actualidad.

1. *La creación de la Auditoría Superior de la Federación y la reforma constitucional de 1999*

La función de fiscalización en México experimentó un cambio significativo con la creación de la ASF y la reforma constitucional de 1999, que fue un proceso legislativo que inició en 1998, con la presentación de la iniciativa de reforma por el presidente Ernesto Zedillo. Con anterioridad a esta reforma, existió lo que se conocía como la Contaduría Mayor de Hacienda, que fue reformada en diversas ocasiones para formar parte del Tribunal de Cuentas.[3] Esta instancia nació en el seno del Poder Legislativo y retomó sus funciones de revisión de las cuentas del tesoro, que anteriormente lo realizaba el Contador Mayor de Cuentas en el virreinato.

Fue en los años noventa cuando se dio el escenario político y legal para la creación de la ASF. Durante este proceso, se llevaron a cabo diversas reuniones y mesas de trabajo en las que se discutieron los alcances y objetivos de la reforma. El 30 de julio de 1999 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*[4] la reforma constitucional mediante la que se reformó, entre otros, el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objetivo de otorgar autonomía técnica y de gestión a la ASF, como órgano del Congreso de la Unión que tiene a su cargo la fiscalización superior de la Federación. Con esta reforma, se estableció la obligación de crear una entidad superior de fiscalización para la revisión de la cuenta pública, con el objetivo de fortalecer el control y la transparencia en el uso de los recursos públicos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Esta reforma también introdujo cambios significativos en las funciones de la ASF, como la posibilidad de realizar auditorías de desempeño, revisar la deuda pública, fiscalizar los recursos federales que se transfieren a los estados y municipios, entre otros. Estos cambios consolidaron una nueva etapa en la función de fiscalización en México, y sentaron las bases para el desarrollo del SNF.

---

[3] Auditoría Superior de la Federación, *1824-2004 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México, s. f.,* p. 18.

[4] *Diario Oficial de la Federación*, Decreto por el que se declaran reformados los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1999.

2. *Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A. C.*

La Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental (Asofis) es una organización civil que desempeñó un papel crucial en la creación del SNF. Tiene como objetivo principal promover la mejora y el fortalecimiento de las actividades de fiscalización y control gubernamental en México.

> Los primeros esbozos de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A. C. (ASOFIS) tuvieron lugar a partir de 1981, durante la celebración de diversos Encuentros Nacionales de Contadores Mayores de Hacienda. La ASOFIS nació de la intención por establecer un foro para orientar y fundamentar las acciones de fiscalización superior en México con el objeto de fortalecer tanto la labor técnica como la contribución fiscalizadora desarrollada por sus miembros. De manera formal, la Asociación se constituyó el 10 de junio de 1983…[5]

Son integrantes de la Asofis, las entidades de fiscalización superior (EFS) en las legislaturas de las entidades federativas y la persona titular de la Auditoría Superior de la Federación. Para efectos de su organización, sus integrantes se agrupan en cuatro regiones a nivel nacional. Esta diversidad de integrantes asegura una amplia representación de los órganos fiscalizadores del país. Dentro de las funciones más destacadas de la Asofis se encuentra la de actuar como un enlace entre los organismos de fiscalización estatal y federal, lo cual resultaba esencial para el correcto funcionamiento de lo que se empezó a denominar como el SNF.

La Asofis tuvo una participación importante en la creación del SNF, ya que aportó su experiencia y conocimiento en la materia, desde su creación hasta la reforma constitucional de 2015, a través de la elaboración de propuestas y recomendaciones que fueron tomadas en cuenta para la definición de la estructura y funciones del sistema por parte de las y los legisladores. Además, la Asofis fue y sigue siendo un interlocutor importante en la implementación del SNF, ya que colabora permanentemente en la definición de los criterios y lineamientos para la fiscalización de los recursos públicos.

---

[5] Asofis, p. 1.

3. Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación

La Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación (CPCE-F) fue creada como un órgano de coordinación y colaboración entre los órganos de control interno de los estados y el gobierno federal. Su objetivo principal es el de establecer mecanismos de coordinación y colaboración para el intercambio de información y experiencias en materia de fiscalización y control interno. La creación de la CPCE-F fue un paso importante en el fortalecimiento del sistema de fiscalización en México, ya que permitió una mayor coordinación y colaboración entre los órganos de control interno de las entidades federativas y el gobierno federal.[6]

La CPCE-F es un componente esencial de la estructura del SNF. Sirve como un puente entre los órganos de control interno a nivel estatal y federal, que facilita la colaboración para mejores prácticas entre ellos. La CPCE-F, al igual que la Asofis, fue un actor importante en el impulso del SNF, y su trabajo es fundamental para asegurar que este sistema opere de manera efectiva.

4. *Reforma constitucional de 2015 en materia de combate a la corrupción*

La función de fiscalización en el Estado mexicano tiene una larga historia, marcada por su constante evolución en respuesta a las necesidades cambiantes de la sociedad y el gobierno. Esta función se ha desarrollado a lo largo del tiempo, consolidándose como un pilar fundamental en la lucha contra la corrupción y la promoción de la integridad en el servicio público. La fiscalización en México se ha convertido en una herramienta esencial para asegurar el correcto uso de los recursos públicos y la eficacia de las políticas públicas. En este sentido, se han establecido distintos mecanismos y órganos encargados de llevar a cabo esta tarea.

La reforma constitucional de 2015 en materia de combate a la corrupción representa un hito en la historia de la fiscalización en México. Dio paso a la creación del SNA y, dentro de este, al SNF. Ambos sistemas son fundamentales en los esfuerzos por mejorar la efectividad de la función de fiscalización, auditoría y rendición de cuentas en el país. Esta reforma tuvo su origen en las propuestas del Pacto por México, un acuerdo político firmado en 2012 por los principales partidos políticos con el objetivo de impulsar una serie de reformas estructurales en áreas clave, como la educación, la

[6] Véase Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación.

energía y la justicia. Uno de los compromisos del Pacto por México fue el de fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, así como de combatir la corrupción.[7]

Antes de la creación del SNA, el entonces presidente Enrique Peña Nieto presentó una propuesta de reforma por la que se creaba una Comisión Anticorrupción configurada como un organismo constitucionalmente autónomo, que tendría como objetivo principal coordinar y supervisar las acciones de las autoridades encargadas de la fiscalización y el combate a la corrupción en el país.[8]

Esta propuesta se enmarcó en un contexto de creciente preocupación, que tuvo su principal impulso tras los escándalos de violaciones a derechos humanos y corrupción conocidos como el caso Ayotzinapa y la Casa Blanca. Estos dos casos hacían evidente que la corrupción y la seguridad se habían convertido en el principal obstáculo para el desarrollo económico y social del país.

La creación de la Comisión Nacional Anticorrupción se presentó como una medida para fortalecer la capacidad del Estado, con el fin de prevenir, investigar y sancionar los actos de corrupción. La propuesta de Peña Nieto fue vista como un primer paso para ese cometido, pero también fue criticada por algunos sectores de la sociedad civil y la academia por no ser lo suficientemente ambiciosa y por abonar a la creación de entidades autónomas que fragmentaban más el esfuerzo institucional contra la corrupción. Sergio López Ayllón, al recapitular el proceso de reforma que dio vida al SNA, señala:

> En el frente anticorrupción, en diferentes momentos, se presentaron cuestionamientos a la idea de crear un órgano anticorrupción nacional y a la desaparición de la Secretaría de la Función Pública. En particular, diversos diagnósticos elaborados por organizaciones académicas y de la sociedad civil señalaban que existía una enorme fragmentación en los mecanismos de rendición de cuentas y combate a la corrupción y que la creación de un nuevo órgano solo contribuiría a profundizar esto.[9]

---

[7] Guerrero Aguirre, Francisco Javier y Amador Hernández, Juan Carlos, La concertación política en contextos de democracias fragmentadas: el caso "Pacto por México", Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, 2016, p. 17.

[8] Merino, Mauricio, *México: La batalla contra la corrupción (una reseña sobre las reformas en curso a favor de la transparencia y en contra de la corrupción)*, Wilson Center, Mexico Institute, disponible en: *https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/batalla_contra_la_corrupcion.pdf*, consultado en mayo de 2023.

[9] López Ayllón, Sergio, "Ensayo sobre el Sistema Nacional Anticorrupción", en Granados Roldán, Otto *et al.*, *Fortalecimiento de derechos, ampliación de libertades,* t. I, *Reforma Educativa,*

Así, después de varias discusiones y análisis, se determinó que la creación de una comisión no sería suficiente para abordar el problema de manera integral y efectiva. Por lo tanto, se decidió que era necesario crear un sistema que involucrara a las diversas instituciones y autoridades ya existentes para la lucha contra la corrupción. Con la incidencia de la sociedad civil y la academia, y a partir de la apertura inédita en el Senado de la República, se dio paso a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), que tenía como objetivo coordinar y fortalecer las acciones de fiscalización y combate a la corrupción en México a partir de un entramado nacional, la generación de leyes generales y el involucramiento de las entidades federativas.

El SNA está compuesto por diversas instituciones y autoridades, entre ellas el SNF, que es el encargado de llevar a cabo la fiscalización de los recursos públicos en el país. El SNF es una pieza clave del SNA, ya que su función principal es la de auditar y supervisar desde la visión de control externo e interno el uso de los recursos públicos por parte de los entes gubernamentales, como explicaremos a continuación.

III. Fiscalización y la construcción del SNF

1. *La función de fiscalización y las autoridades dotadas de competencia para realizarla*

En el SNF existen dos tipos principales de entidades: las contralorías internas —organizadas y representadas por las secretarías del ramo— y las EFS. Las primeras son parte de las instituciones gubernamentales, y se encargan de evaluar el uso de los recursos dentro de la misma entidad, asegurando su eficiencia, eficacia y economía. Por otro lado, las EFS son independientes de los poderes Ejecutivo y Judicial, forman parte de los poderes legislativos a nivel federal y estatal y se encargan de supervisar el correcto uso del presupuesto público, garantizando la transparencia. Son clave en el SNF, ya que tienen la responsabilidad de supervisar el correcto uso de los recursos públicos en el país, garantizando la transparencia y la rendición de cuentas en los entes públicos desde un enfoque externo y transversal.

Los órganos internos de control, por su parte, son pieza clave en el entramado organizacional de cada ente en lo particular, ya que su función de

---

Reforma en Materia de Transparencia, Reforma en Materia de Combate a la Corrupción, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2018, p. 277.

fiscalización y auditoría está acotada a la entidad que controla internamente. Se encargan de supervisar el correcto uso de los recursos públicos para garantizar que se actúe de manera transparente y responsable. Funcionan como el primer filtro en la detección de irregularidades y actos de corrupción, y son una parte esencial del SNF.

A diferencia de las EFS, los OIC forman parte de las entidades que supervisan y proporcionan una visión interna única y valiosa para la fiscalización. Trabajan de la mano con el sistema de fiscalización para garantizar que se cumplan todas las normas y reglamentos, asegurando así el correcto funcionamiento y la integridad de las entidades a las que están adscritas.

La estructura organizacional de los OIC varía de acuerdo con la dependencia o entidad en la que se encuentren adscritos. Sin embargo, en general, los OIC cuentan con áreas de auditoría, investigación, control y evaluación. Los OIC tienen la facultad de imponer sanciones administrativas a los servidores públicos que incurran en faltas o irregularidades en el desempeño de sus funciones. Estas sanciones pueden ir desde una amonestación verbal hasta la destitución del cargo y sanciones económicas, que dependen de la gravedad de la falta.

Los OIC llevan a cabo la fiscalización a través de la revisión y evaluación de los actos y procesos administrativos de las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, según corresponda, con el fin de verificar que se hayan realizado conforme a las disposiciones legales y normativas aplicables.

Para llevar a cabo la función de fiscalización, tanto las ESF como los OIC cuentan con diversas herramientas, como la auditoría, la revisión de documentación, la inspección física de bienes y recursos, la entrevista con servidores públicos, las auditorías forenses y la revisión de sistemas y procedimientos administrativos.

Finalmente, tanto las ESF como los OIC también pueden recibir denuncias o quejas de particulares o personas servidoras públicas sobre posibles irregularidades en la gestión pública, las cuales son investigadas y, en su caso, sancionadas con la participación de los tribunales administrativos y, en su caso, los poderes judiciales a nivel estatal y federal.

2. *La conceptualización del Sistema Nacional de Fiscalización*

Es necesario señalar que la idea de generar un sistema con carácter nacional en materia de fiscalización fue previa a la conceptualización del

SNA, y se fue conformando a partir de la estrecha colaboración que se requirió entre la ASF y las EFS a partir de hacerse evidente la necesidad de la coordinación interinstitucional y del desarrollo de las facultades y competencias que fueron asumiendo y ejerciendo a partir de la reforma de 1999.

El primer registro formal que se tiene de la intención de construir este esquema nacional fue en la entrega del informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de 2008 a la Cámara de Diputados, por parte del auditor superior de la Federación Juan Manuel Portal. En su mensaje, el auditor señaló la necesidad de fortalecer la función fiscalizadora de la ASF para hacer de la institución el "eje de un Sistema Nacional de Fiscalización Superior en el que confluyan no sólo las instancia de los Poderes Federales, sino todos los niveles de gobierno en nuestro entramado político nacional".[10]

A partir de esta propuesta, el 30 de noviembre de 2011 se formalizó la creación de lo que se empezó a conocer como el SNF mediante un pronunciamiento conjunto de las EFS. Así lo informó el auditor Juan Manuel Portal en la entrega del Informe de Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de 2009 ante la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, señalando su objetivo central:

> El Sistema Nacional de Fiscalización tiene, como objetivo central, que todos los órganos que llevan a cabo labores de fiscalización, ya sea esta interna o externa, e independientemente del Poder en el que estén encuadradas, o el nivel de gobierno al que correspondan, se apoyen mutuamente para crear una sinergia, que permita una revisión coordinada, más sistemática y con mayor cobertura y alcance, del desempeño gubernamental.
>
> La implementación de este Sistema, se traducirá en aprovechar mejor nuestros recursos, evitar la duplicación o la omisión de acciones e incrementar el alcance de nuestras auditorias.[11]

A partir de ese momento, la ASF reportaría en los subsecuentes informes sobre los trabajos del SNF y la necesidad de su formalización mediante una reforma legal que lo contemplara a nivel constitucional y legal. No fue hasta que se presentó el contexto de la reforma constitucional de 2015 en materia de combate a la corrupción cuando los integrantes del SNF identificaron la oportunidad de su incorporación como parte del SNA, pues los objetivos que se fueron planteando para dicho sistema coincidían de manera importante

---

[10] Auditoría Superior de la Federación, *Informes de Auditoría. Mensaje 2008*, 2010.

[11] Auditoría Superior de la Federación, *Informes de Auditoría. Mensaje 2009*, 2011.

con los esfuerzos que ya estaban avanzados y habían sido establecidos en el Plan Estratégico 2013-2017,[12] que era la hoja de ruta planteada dentro del SNF.

3. *El Sistema Nacional de Fiscalización dentro del Sistema Nacional Anticorrupción*

El SNF no fue contemplado como tal en las adecuaciones del texto constitucional por el que se conformó el SNA. Sin embargo, sí se reconoció en el dictamen de dicha reforma la existencia del SNF y su incorporación conceptual como un subsistema del SNA.

> … el sistema nacional de fiscalización, en términos del proyecto, se inscribe como un subsistema consolidado y autónomo pero funcionando como eje central y pilar fundamental del Sistema Nacional Anticorrupción, de forma tal que las acciones emprendidas por el Estado para prevenir y sancionar la corrupción, no se llevarán a cabo de forma aislada o fragmentada, sino como un sistema integral articulado para prevenir y sancionar las responsabilidades administrativas y los hechos de corrupción, sea que éstas deriven del ejercicio indebido de los recursos públicos o bien, del incumplimiento de responsabilidades públicas que no se vinculan necesariamente con la hacienda pública.[13]

Adicionalmente, al establecerse como parte del objeto del SNA en el artículo 113 de la Constitución[14] que sería la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, se dejó sembrada la semilla para que en la construcción legal del SNA se incluyera al SNF de manera formal como un elemento más del entramado institucional, al igual que el Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana y los sistemas locales anticorrupción.

---

[12] SNF, *Plan Estratégico 2013-2017,* 2012.

[13] Cámara de Diputados, LXII Legislatura, Dictamen en sentido positivo a las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Sistema Nacional Anticorrupción, *Gaceta Parlamentaria*, vol. 4223-III, 23 de febrero de 2015.

[14] *Diario Oficial de la Federación*, 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, vol. Edición vespertina, 27 de mayo de 2015.

Antes de que se iniciara el proceso legislativo de las reformas secundarias que establecerían el marco normativo del SNA, los integrantes de lo que ya se conocía como SNF acordaron y aprobaron las bases operativas para su funcionamiento,[15] en las que señalaron que era conveniente definir los alcances y las responsabilidades derivadas del SNF a efecto de constituir la instancia de coordinación de las distintas entidades que lo conforman en función de los requerimientos que planteaba la implementación del SNA y establecer una referencia práctica respecto a las bases y principios para la formulación del diseño final de las disposiciones legales en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA).

Así fue como en el parlamento abierto que dio pie a las reformas secundarias de la reforma constitucional, los integrantes del SNF participaron activamente en la redacción de los textos tanto en la LGSNA como en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

IV. Estructura y funciones del Sistema Nacional de Fiscalización

El SNF está regulado orgánicamente en el título tercero de la LGSNA, donde se señala que su objeto es "establecer acciones y mecanismos de coordinación entre los integrantes del mismo, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos".[16]

A continuación, se presenta su estructura orgánica y sus funciones.

1. *Integrantes*

Son integrantes del SNF: la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública del gobierno federal, las EFS locales, y las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas.[17]

Como ya se señaló, la conformación del SNF surge de los trabajos de coordinación existentes previamente a su establecimiento legal. Por lo que respecta a los integrantes, se puede señalar que se buscaba en el diseño contemplar a todas las autoridades encargadas de la fiscalización externa e inter-

[15] SNF, *Bases Operativas para el Funcionamiento del SNF.*
[16] Artículo 37 de la LGSNA.
[17] *Idem.*

na de las entidades públicas a nivel federal y estatal. Sin embargo, se puede establecer que esta integración excluye a los órganos de control interno de los poderes Legislativo y Judicial, y no contempla específicamente la visión municipal de la fiscalización.

2. *Estructura orgánica*

A. *Comité Rector*

El SNF cuenta con un Comité Rector, que está conformado por la ASF, la SFP y siete miembros rotatorios de entre las EFS y las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas. Los miembros rotatorios son elegidos por periodos de dos años, por consenso de SFP y la ASF. El Comité Rector es presidido de manera dual por la persona titular de la ASF y la persona titular de la SFP.

El Comité Rector tiene a su cargo tres funciones:

1. El diseño, aprobación y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización.
2. La instrumentación de mecanismos de coordinación entre todos los integrantes del SNF.
3. La integración e instrumentación de mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que en materia de fiscalización y control de recursos públicos generen las instituciones competentes en dichas materias.

B. *Instancias de trabajo*

Para atender las disposiciones, acciones y tareas estipuladas en la normativa que rige al SNF, se establecieron en el título tercero de los estatutos del SNF, aprobados por el Comité Rector, dos tipos de instancias de trabajo, que se denominaron "grupos de trabajo" y "grupos de tarea".

Los grupos de trabajo[18] son instancias determinadas por el Comité Rector para atender temas de interés notable y reiterado para los miembros del SNF, sin una duración definida. Cada grupo de trabajo estará encabezado, de manera dual, por la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública; incluirá tres miembros elegidos entre las

[18] Sistema Nacional de Fiscalización, *Estatutos del Sistema Nacional de Fiscalización, s. f.*

entidades de fiscalización superiores locales y tres miembros elegidos entre las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas. Los miembros son definidos por consenso de la propia Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación, y son nombrados por dos años con posibilidades de repetir el periodo en su encargo por una única ocasión.

El SNF ha tenido tres fases en la conformación de grupos de trabajo:

Primera fase. Corresponde a los grupos de trabajo[19] conformados antes de 2017, y son los siguientes:

> a. Grupo de Trabajo en Visión Estratégica: Fue la instancia responsable de desarrollar la estrategia global que orientó la consolidación del Sistema Nacional de Fiscalización.
>
> b. Grupo de Trabajo sobre Responsabilidades a Servidores Públicos: Fue la instancia creada con el encargo de atender la meta del fortalecimiento del papel de la fiscalización en la promoción, determinación y fincamiento de responsabilidades a servidores públicos.
>
> c. Grupo de Trabajo sobre Contabilidad Gubernamental: Fue la instancia encargada de coadyuvar al cumplimiento de lo dispuesto en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la normatividad emitida en el seno del Consejo Nacional de Armonización Contable; establecer las condiciones para que exista un vínculo entre los organismos auditores y los entes auditados, y proporcionar apoyo y capacitación a municipios en materia de integración de la cuenta pública y otros aspectos de contabilidad gubernamental.
>
> d. Grupo de Trabajo sobre Participación Social en la Vigilancia del Gasto Público: Fue una instancia creada con el fin de diseñar una estrategia para que los organismos auditores den seguimiento a las acciones de vigilancia de beneficiarios de fondos y programas sociales y, en su caso, emitir recomendaciones orientadas a fortalecer el funcionamiento efectivo de las figuras de participación social.

Segunda fase. Corresponde a los grupos de trabajos conformados entre 2017 y 2019,[20] y son los siguientes:

> a. Grupo de Trabajo sobre Normas Profesionales: Creado para dar cumplimiento al artículo 42 de la LGSNA referente a la obligación de homologar los procesos, procedimientos, técnicas, criterios, estrategias, programas y normas profesionales en materia de auditoría y fiscalización, la aprobación de las nor-

---

19 Sistema Nacional de Fiscalización, *Grupos de Trabajo, s. f.*

20 *Idem.*

mas profesionales homologadas aplicables a la actividad de fiscalización obligatorias para todos los integrantes del SNF.

b. Grupo de Trabajo sobre la Plataforma Virtual del SNF: Creado para la implementación del sistema electrónico del SNF que permita ampliar la cobertura e impacto de la fiscalización de los recursos federales y locales y que forma parte de la Plataforma Digital Nacional del SNA.

c. Grupo de Trabajo sobre Transparencia: Creado para coordinar los esfuerzos con el Sistema Nacional de Transparencia (SNT) contribuyendo a que los órganos de auditoría gubernamental en el país sean proactivos en la emisión de información relevante con formato de datos abiertos, y que a su vez sean consumidores de esta clase de información para que la incorporen a sus procesos de revisión, así como para promover que los miembros del SNF incluyan en sus programas de auditoría temas vinculados con la agenda nacional que defina el SNT.

d. Grupo de Trabajo Jurídico Consultivo: Creado para coadyuvar a la implementación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y para cumplir con la obligación de los integrantes del SNF de revisar los ordenamientos legales que regulan su actuación para realizar propuestas de mejora que permitan un mayor impacto en el combate a la corrupción.

e. Grupo de Trabajo sobre Creación de Capacidades: Creado para cumplir con la obligación de los integrantes del SNF de establecer un programa de capacitación conjunto, que permita incrementar la calidad profesional del personal auditor y mejorar los resultados de la auditoría y fiscalización.

Tercera fase. Corresponde a los Grupos de Trabajo conformados en la reestructuración del SNF de 2019,[21] vigentes a la fecha de elaboración de este estudio, y son los siguientes:

a. Grupo de Trabajo sobre Control Interno: Creado para cumplir con la obligación de los integrantes del SNF de elaborar y adoptar un marco de referencia que contenga criterios generales para la prevención, detección y disuasión de actos de corrupción.

b. Grupo de Trabajo sobre la Coordinación para la Fiscalización. Creado para cumplir con la obligación de los integrantes del SNF de identificar áreas comunes de auditoría y fiscalización que contribuya a la definición de sus programas anuales de trabajo y cumplimiento de manera coordinada.

c. Grupo de Trabajo sobre Normas, Profesionalización y Ética Pública. Creado a partir de la conjunción de los objetivos de los grupos de trabajo previos en materia de creación de capacidades y normas profesionales.

d. Grupo de Trabajo sobre Transparencia, Rendición de Cuentas y Participación Ciudadana. Creado a partir de la conjunción de los objetivos de los

[21] *Idem.*

grupos de trabajos previos sobre la Plataforma Virtual del SNT y el de Transparencia.

e. Grupo de Trabajo sobre Responsabilidades Administrativas y Jurídico Consultivo. Creado a la luz de las funciones del grupo de trabajo previo en materia de jurídico consultivo.

CUADRO 1. EVOLUCIÓN DE LOS GRUPOS DE TRABAJO

Fase 1 *Antes de 2017*	*Fase 2* *2017-2019*	*Fase 3* *2019-a la fecha*
GT Visión Estratégica	GT sobre Normas Profesionales	GT sobre Control Interno
GT sobre Responsabilidades a Servidores Públicos	GT sobre la Plataforma Virtual del SNF	GT sobre la Coordinación para la Fiscalización
GT sobre Contabilidad Gubernamental	GT sobre Transparencia	GT sobre Normas, Profesionalización y Ética Pública
GT sobre Participación Social en la Vigilancia del Gasto Público	GT Jurídico Consultivo	GT sobre Transparencia, Rendición de Cuentas y Participación Ciudadana
	GT sobre Creación de Capacidades	GT sobre Responsabilidades Administrativas y Jurídico Consultivo

FUENTE: Elaboración propia.

En los registros oficiales del SNF, así como en los informes correspondientes, se da cuenta de las reuniones, temas, puntos de acuerdo y demás información relacionada con el funcionamiento de los grupos de trabajo. Sin embargo, no existe un registro puntual de objetivos, metas y su cumplimiento, que permita realizar un análisis puntual sobre su idoneidad para cumplir con el objetivo de coordinar de manera real más allá del uso de facultades y atribuciones que los entes que lo conforman tienen en lo individual.

Los grupos de tarea[22] son instancias determinadas por el Comité Rector para atender tareas específicas de interés significativo para los integrantes del SNF. Cada grupo de tarea está encabezado, de manera dual, por la ASF y la SFP, y es integrado por los miembros del Sistema que el Comité Rector designe, quienes actuarán como grupo bajo una temporalidad definida,

[22] Sistema Nacional de Fiscalización, *Estatutos del Sistema Nacional de Fiscalización, s. f.*

hasta que las tareas que les han sido asignadas hayan finalizado o el objetivo del grupo de tarea se haya alcanzado.

A la fecha del presente estudio no se tiene registrada la creación de ningún grupo de tarea por parte del Comité Rector del SNF.

3. *Funciones del Sistema Nacional de Fiscalización*

La LGSNA establece las siguientes obligaciones, facultades y competencias para el SNF, el Comité Rector y sus integrantes:

> 1. Crear un sistema electrónico que permita ampliar la cobertura e impacto de la fiscalización de los recursos federales y locales, mediante la construcción de un modelo de coordinación, de las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México.[23]
>
> 2. Informar al Comité Coordinador sobre los avances en la fiscalización de recursos federales y locales.[24]
>
> 3. Apoyar en todo momento al SNF para la implementación de mejoras para la fiscalización de los recursos federales y locales.[25]
>
> 4. Homologar los procesos, procedimientos, técnicas, criterios, estrategias, programas y normas profesionales en materia de auditoría y fiscalización.[26]
>
> 5. Aprobar las normas profesionales homologadas aplicables a la actividad de fiscalización, las cuales serán obligatorias para todos los integrantes del SNF.[27]
>
> 6. Expedir los lineamientos para la mejora institucional en materia de fiscalización.[28]
>
> 7. Implementar las medidas para el fortalecimiento y profesionalización del personal de los órganos de fiscalización.[29]
>
> 8. Fomentar el establecimiento de un programa de capacitación coordinado, que permita incrementar la calidad profesional del personal auditor y mejorar los resultados de la auditoría y fiscalización.[30]
>
> 9. Propiciar el intercambio de información que coadyuve al desarrollo de sus respectivas funciones.[31]

---

23 Artículo 38, fracción I, de la LGSNA.
24 Artículo 38, fracción II, de la LGSNA.
25 Artículo 38, párrafo segundo, de la LGSNA.
26 Artículo 42, párrafo primero, de la LGSNA.
27 Artículo 42, párrafo segundo, de la LGSNA.
28 Artículo 43, párrafo primero, de la LGSNA.
29 *Idem*.
30 Artículo 43, párrafo segundo, de la LGSNA.
31 Artículo 44 de la LGSNA.

10. Identificar áreas comunes de auditoría y fiscalización para que contribuyan a la definición de sus respectivos programas anuales de trabajo y el cumplimiento de estos de manera coordinada.[32]

11. Revisar los ordenamientos legales que regulan su actuación para realizar propuestas de mejora a los mismos que permitan un mayor impacto en el combate a la corrupción.[33]

12. Elaborarán y adoptarán un marco de referencia que contenga criterios generales para la prevención, detección y disuasión de actos de corrupción e incorporar las mejores prácticas para fomentar la transparencia y rendición de cuentas en la gestión gubernamental.[34]

13. Emitir las normas que regulen su funcionamiento.[35]

14. Celebrar reuniones ordinarias y extraordinarias a fin de dar seguimiento al cumplimiento de los objetivos y acciones planteadas en la legislación.[36]

Finalmente, la LGSNA establece cinco directrices[37] que han de seguir por los integrantes del SNF:

1. La coordinación de trabajo efectiva.
2. El fortalecimiento institucional.
3. Evitar duplicidades y omisiones en el trabajo de los órganos de fiscalización, en un ambiente de profesionalismo y transparencia.
4. Mayor cobertura de la fiscalización de los recursos públicos.
5. Emitir información relevante en los reportes de auditoría y fiscalización, con lenguaje sencillo y accesible, que contribuya a la toma de decisiones públicas, la mejora de la gestión gubernamental, y a que el ciudadano común conozca cómo se gasta el dinero de sus impuestos, así como la máxima publicidad en los resultados de la fiscalización.

4. *El SNF en la Política Nacional Anticorrupción*

La LGSNA establece que el SNA es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia.[38] En ese sentido, la Política

[32] Artículo 45, fracción I, de la LGSNA.
[33] Artículo 45, fracción II, de la LGSNA.
[34] Artículo 45, fracción III, de la LGSNA.
[35] Artículo 46, párrafo segundo, de la LGSNA.
[36] Artículo 47 de la LGSNA.
[37] Artículo 46 de la LGSNA.
[38] Artículo 6 de la LGSNA.

Nacional Anticorrupción (PNA) se constituye como el documento de política pública que guía los esfuerzos de coordinación de todo el entramado legal, procedimental e institucional de todos sus integrantes, incluyendo al SNF. La PNA fue aprobada el 29 de enero de 2020 por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.

> La Política Nacional Anticorrupción (PNA) es resultado de un ejercicio de sistematización y análisis de información y datos obtenidos a través de un mecanismo de consulta pública nacional que permitió recolectar las diversas perspectivas que la ciudadanía, expertos de organizaciones de la sociedad civil y academia, empresarios y otros actores interesados tienen con respecto al problema de la corrupción; así como del análisis de evidencia como datos oficiales, estudios de organismos internacionales, investigaciones académicas y de organizaciones de la sociedad civil, entre otras fuentes.[39]

Desde el punto de vista de política pública, en la PNA se estableció como problema a solucionar el de la incapacidad para controlar la corrupción, esto es, prevenirla, detectarla y sancionarla eficazmente. Para resolver este problema, se establecieron cuatro ejes estratégicos y cuatro principios transversales.

CUADRO 2. PNA-EJES ESTRATÉGICOS

Eje 1 Combatir a la corrupción y la impunidad	Eje 2 Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder
Eje 3 Promover la mejora de la gestión pública y los puntos de contacto gobierno – sociedad	Eje 4 Involucrar a la sociedad y el sector privado
Principios transversales	
1. Coordinación Institucional 2. Derechos Humanos 3. Gobierno Abierto y Participación Social 4. Desarrollo de Inteligencia y Aprovechamiento Tecnológico	

FUENTE: Elaboración propia.

[39] *Diario Oficial de la Federación*, Acuerdo mediante el cual el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción aprueba la Política Nacional Anticorrupción, *25 de febrero de 2020*.

A partir de este modelo, se establecieron en la PNA cuarenta prioridades de política pública, con sus respectivos líderes de implementación, para llevar a cabo acciones concretas y proyectos específicos de intervención. Al ser el SNF parte integrante del SNA, dentro de las prioridades se contemplan y se establecen cuestiones concretas para llevar a cabo por sus integrantes. Sin embargo, el SNF únicamente es mencionado en la prioridad número 19, dentro del Eje 2:

> Prioridad 19. Impulsar la coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización para la homologación y simplificación de normas, procesos y métodos de control interno, auditoría y fiscalización; así como la colaboración con otras instancias públicas que facilite el intercambio de información para maximizar y potencializar los alcances y efectos de la fiscalización y de los procedimientos de investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción.[40]

Los líderes de implementación de esta prioridad son, naturalmente, la SFP y la ASF. En el anexo de acciones sugeridas[41] para cumplir con este objetivo se señalan once tareas:

> 1. Implementar medidas para el fortalecimiento de capacidades y la certificación de funcionarios involucrados en los procesos de control interno, auditoría y fiscalización.
>
> 2. Adoptar a escala nacional estándares profesionales de control interno, auditoría y fiscalización, así como de mejores prácticas internacionales propuestas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).
>
> 3. Especificar requisitos sobre los modos de justificación de las afectaciones y adecuaciones presupuestales realizadas a los programas, y solicitadas por las unidades administrativas.
>
> 4. Determinar estándares para la elaboración de diagnósticos de necesidades, así como objetivos de política, criterios de asignación y registro de uso de recursos para el Ramo 23 y otros que no cuenten con reglas precisas de asignación y ejercicio.
>
> 5. Desarrollar esquemas de inteligencia institucional mediante la sistematización y el análisis de expedientes de auditoría y control interno.
>
> 6. Garantizar el uso de información y herramientas estadísticas para la realización de investigaciones con enfoques preventivos y de riesgos de corrupción.
>
> 7. Desarrollar programas de auditoría basados en la gestión de riesgos.

---

40 *Idem.*

41 *Idem.*

8. Coordinar los procesos de control interno, auditoría y fiscalización en los ámbitos estatal y municipal, que evite duplicidades y omisiones con respecto a la Auditoría Superior de la Federación y los entes encargados de dichos procesos.

9. Impulsar medidas para disminuir el uso de efectivo por parte de los entes públicos, en especial en los ámbitos estatal y municipal.

10. Fortalecer los procedimientos para la transparencia de información contable y de resultados de los fideicomisos públicos, así como las medidas tomadas en materia de control interno, bajo el principio de máxima publicidad.

11. Garantizar el flujo seguro de datos personales.

La PNA es el documento de política pública creado para enfocar los esfuerzos anticorrupción y, en teoría, ser la hoja de ruta tanto para el SNA como para el SNF. El análisis del contenido de la PNA desde la perspectiva del SNF nos permite señalar que, como tal, este entramado institucional, legal y procedimental está considerado de manera accesoria como parte fundamental en los esfuerzos nacionales anticorrupción, y que por su funcionamiento y atribuciones no tiene la capacidad técnica ni de política pública como ente colegiado y de coordinación, no así los EFS ni los OIC, que sí están considerados, por separado, en diversas líneas de acción y estrategias puntuales. La cuestión que queda para la reflexión es si era necesario contar con un subsistema en el SNA como se hizo con el SNF, si autoridades, facultades y procesos ya estaban subsumidos en el objeto y razón de ser del primero.

V. Resultados del Sistema Nacional de Fiscalización

La LGSNA establece como mecanismo de control y rendición de cuentas de las actividades llevadas a cabo por el SNF, la obligación del Comité Rector, de Informar al Comité Coordinador sobre los avances en la fiscalización de recursos federales y locales.[42] De esta forma, el SNF contempló en sus estatutos[43] que en el mes de febrero de cada año se presente el informe anual, que deberá contener, al menos, los siguientes apartados:

1. Identificación de áreas de oportunidad en la fiscalización en México.
2. Actividades realizadas por el SNF.
3. Propuestas para el SNA.

[42] Artículo 38, fracción II, de la LGSNA.

[43] SNF, *Informe SNF CCSNA 2018*.

Realizar un estudio profundo sobre cada uno de estos informes excede el alcance del presente estudio. Sin embargo, de la revisión de cada uno se puede identificar que el SNF ha cumplido con la obligación de reportar la información, y aunque el formato, el contenido y los alcances de los informes han evolucionado a lo largo del tiempo, lo cierto es que a pesar de que el impulso creador del SNF ha menguando en la actual administración, al menos desde el punto de vista discursivo, lo cierto es que las instancias que conforman el SNF siguen actuando como un cuerpo unido en cumplimiento a las obligaciones legales en la materia.

Para efectos de dar luz respecto del tipo de información que se reporta en estos documentos, a continuación se presenta un breve resumen con los datos más importantes de cada uno de los informes.

Informe 2017[44]

Este informe fue el primero que se rindió ante el SNA. Se integra con los resultados de las auditorías practicadas en el año y los retos de la fiscalización en el país, donde los más importantes fueron: 1) la falta de homologación de políticas de integridad en las instituciones, 2) fallas en acciones de planeación estratégica, 3) debilidad para crear capacidades en el personal de las instituciones y 4) deficiente asignación de recursos materiales y financieros. Se crearon los siete grupos de trabajo mencionados previamente y en cuanto a datos duros de la SFP y sus homólogas locales; destacó que la contraloría local con la que más colaboró la SFP es la de Michoacán, con catorce auditorías conjuntas. Por otro lado, la contraloría local con más procedimientos de responsabilidad administrativa (PRA) iniciados, fue la de Jalisco con 45. La ASF realizó 2,809 auditorías, de las cuales presentó 45 denuncias penales. En contraste, la entidad de fiscalización local de Colima es la que registró un menor número de auditorías, con solo 22.

Informe 2018[45]

Los retos más importantes detectados en este informe fue que aún existían instituciones que no cuentan con políticas de integridad homologadas, falta de controles de confianza e integridad, y todavía existen fallas en mecanismos de creación de capacidades y detección de necesidades financieras. Se aprobaron: 1) Lineamientos para la Mejora Institucional en Materia de Fis-

[44] SNF, *Informe SNF CCSNA 2017*.
[45] SNF, *Informe SNF CCSNA 2019*.

calización, 2) Estructura del informe del SNF a presentarse al Comité Coordinador del SNA, y 3) Estrategia para la Participación de los Municipios de las Entidades Federativas y Alcaldías de la Ciudad de México en los trabajos del SNF. Además, se presentó el proyecto del formato para las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos. En cuanto a la SFP y sus homólogas locales, la dependencia federal realizó más auditorías conjuntas con la contraloría de Chiapas que con cualquier otra entidad (veintiséis). La entidad que más auditorías realizó fue el Estado de México, con 501, de las cuales solicitó el inicio de 206 PRA. Mientras tanto, la ASF realizó 1,721 auditorías. En cuanto a las entidades de fiscalización locales, Coahuila fue la que más realizó, con 1,848, pero no se reportaron denuncias penales ni PRA, en contraste con Sinaloa, que solo realizó diez auditorías.

Informe 2019[46]

Se reportó que los desafíos en materia de recursos persistieron, ya que si bien se detectaron estrategias de capacitación, en más de la mitad de las instituciones no existe un área específica para atenderlas. Por lo que respecta a los recursos financieros y materiales, las amenazas externas no permitieron a las instituciones obtener los recursos necesarios para fiscalizar. Se aprobó la nueva estructura del Comité Rector y se reestructuraron los grupos de trabajo y se aprobaron las directrices del SNF alineadas a la PNA. El número máximo de auditorías conjuntas entre la SFP y sus homólogas locales fue de ocho, en donde el número de PRA iniciados más alto fue en Oaxaca (veinticuatro). La contraloría local que más auditorías realizó fue la del Estado de México, con 1,835, de las cuales promovió 440 PRA, y la que menos realizó fue la de Morelos, con doce. La SFP realizó 2,286 auditorías. La ASF realizó 1,589 auditorías, de las cuales registró 2,318 PRA. La entidad de fiscalización que más auditorías realizó fue la de Sonora, con 2,062, y la que menos fue Colima, con veintinueve. En total se realizaron por la ASF y sus homólogas locales 12,567.

Informe 2020[47]

Persistieron los retos sobre recursos humanos, tanto en la creación de capacidades para las instituciones como por la resistencia al cambio de sus personas trabajadoras. Además, la obtención de recursos financieros conti-

[46] SNF, *Informe SNF CCSNA 2020*.
[47] SNF, *Informe SNF CCSNA 2021*.

nuó siendo un problema que se agravó por la emergencia sanitaria. La SFP realizó 1,818 auditorías, las cuales se enfocaron en el desempeño de las instituciones (592 auditorías). Con respecto a las auditorías conjuntas que realizó, son treinta entidades con las que colaboró, haciendo dos auditorías con un total de 64 conjuntas en todo el país. El mayor número de PRA promovidos en conjunto fue en el estado de Colima, con 34. La contraloría local más activa fue la del Estado de México, ya que hizo 1,046 auditorías y promovió 242 PRA. En total, el número de auditorías realizadas por las contralorías locales fue de 2,745. Por lo que respecta a la ASF y sus homólogas locales, la entidad federal realizó 1,358 auditorías, reportando 1,695 PRA totales (en proceso y concluidos). Mientras que su homóloga en Coahuila alcanzó la cifra más alta de auditorías en el país, con 2,828 en el mismo periodo, en contraste con Morelos, que solo realizó tres auditorías en dicho periodo, la cifra más baja del país. El total de auditorías realizadas por estas entidades fue de 13,553.

Informe 2021[48]

Los problemas de capacitación al personal de las instituciones fueron nuevamente señalados como uno de los mayores desafíos al SNF, en especial sobre el personal auditor. Esto se agravó debido a que se reportó nulo avance en la creación de áreas de capacitación en las instituciones del SNF. Otro de los retos recurrentes fue la asignación de recursos financieros, que presentó poco avance y un mayor número de causas. La SFP realizó 2,244 auditorías, en las cuales 657 fueron realizadas para verificar el desempeño institucional. La dependencia federal colaboró con veintiocho contralorías locales, haciendo tres auditorías conjuntas con cada una, siendo un total de 91 auditorías conjuntas. La SFP promovió en conjunto con la contraloría de Baja California diecinueve PRA, la cifra más alta para este año en cuanto auditorías conjuntas. La contraloría del Estado de México continuó siendo la entidad que más auditorías realiza, con 1,114, y reportando cero PRA. La contraloría local menos activa fue la de Tamaulipas, reportando solo cuatro auditorías en el año y un PRA promovido. El número total de auditorías realizadas por las contralorías locales fue de 3,290. La ASF realizó 1,621 auditorías y reportó 1,586 PRA totales, mientras que su homóloga local en Coahuila realizó 3,939 auditorías, siendo la cifra más alta en el país en las cuales realizó ocho denuncias penales. La entidad de fiscalización de Colima registró la cifra más baja de auditorías realizadas con 31. El total de auditorías realizadas en el país, tanto por la ASF como por las entidades de fiscalización local, fue de 15,087.

[48] SNF, *Informe SNF CCSNA 2022*.

Informe 2022[49]

El informe de este año presentó los mismos desafíos en materia de capacitación del personal de las instituciones del SNF, sobre la asignación y distribución de recursos materiales y financieros y la profesionalización del personal auditor, adicionalmente en materia de comunicación y participación ciudadana, puesto que los programas de auditoría y sus avances no se publican de manera frecuente por todas las instituciones, así como los mecanismos de participación ciudadana se reportaron limitados. La SFP realizó 2,721 auditorías a través de sus diferentes áreas, en donde 746 se enfocaron en verificar el desempeño institucional. En materia de auditorías conjuntas, la SFP realizó 65 auditorías en todo el país con las contralorías locales y no promovió ningún PRA. Por otro lado, la contraloría del Estado de México realizó el mayor número de auditorías, con 1,217 en total, promoviendo 23 PRA, en contraste con la contraloría que menos realizó, que fue Baja California, con solo una auditoría. En total, se realizaron 3,334 auditorías por las contralorías locales. La ASF reportó haber realizado 1,765 auditorías y registró 1,528 PRA en total. La tendencia con su homóloga en Coahuila se mantuvo, ya que reportó nuevamente la cifra más alta de auditorías en el país, con 3,700, y presentó veinticinco denuncias penales, en contraposición con la entidad de fiscalización de Morelos, que solo realizó cuatro auditorías. Este último informe es el primero en el que se establece una sección específica de propuestas para el SNA, en el que se señalan doce planteamientos como ruta de acción del SNF como subsistema del SNA.

VI. Conclusiones

A partir de la radiografía del SNF, desde sus antecedentes, conceptualización, marco normativo, conformación y resultados, podemos señalar que este sistema es un entramado complejo, inacabado y con diversas áreas de oportunidad, pero necesario y potencialmente útil para cumplir con el objetivo para el que fue diseñado, que puede resumirse en "coordinar a las instituciones encargadas de la fiscalización del país para el mejoramiento de la rendición de cuentas y el combate a la corrupción".

[49] SNF, *Informe SNF CCSNA 2023*.

Por lo que respecta a la creación del SNF, es de destacar que este no surgió como una exigencia ciudadana ni en el contexto de una crisis o propuesta política específica, sino como una respuesta a la necesidad institucional de formalizar la coordinación de las instituciones encargadas de la fiscalización en nuestro país. Más allá de si esto es algo positivo o negativo, surge el cuestionamiento de por qué las instituciones con facultades para la fiscalización de manera constante sugieren e insisten en tener un marco normativo que los obligue a coordinarse. El SNF surgió de un pronunciamiento conjunto, sin mayor formalidad que la convicción de mejorar la actividad de fiscalización de sus integrantes. Sin embargo, parece que la voluntad de las autoridades no fue suficiente, y, por ello, cuando se abrió la puerta de una reforma en materia anticorrupción, se impulsó la inserción del SNF dentro de un entramado más amplio y complejo como lo es el SNA.

Hablar del SNF como un subsistema del SNA también representa un cuestionamiento sobre su idoneidad. Como tal, el SNF no se contempló en el texto constitucional, ya sea porque se presumió que sería en las leyes secundarias donde se desarrollaría su funcionamiento, o por la falta de técnica legislativa. Lo cierto es que su inserción en el SNA, a la luz de su desarrollo y resultados, parece poco efectiva. Si el SNA ya contemplaba como objetivo en el texto constitucional la coordinación para la fiscalización y el control interno (como actividades esenciales en el combate a la corrupción), y en los integrantes del Comité Coordinador ya estaban contemplados los dos tipos de entes rectores de la materia a nivel federal y a nivel local (a través de los sistemas locales anticorrupción), no se explica la lógica de separarlos como un subsistema apartado de las actividades del SNA, como ente rector de la PNA.

Esta conformación pareciera que duplica esfuerzos, excluye a otros entes de la participación en la definición de los objetivos de la fiscalización y sectoriza innecesariamente los trabajos conjuntos del SNA. Señalo lo anterior porque, más allá de la obligación de presentar un informe anual al Comité Coordinador, el SNA no cuenta como tal con ningún mecanismo para evaluar o profundizar las labores llevadas a cabo por los integrantes del SNF. Es decir, estamos ante una estructura legal, procedimental e institucional cuyo fin no es diferente al del SNA en sentido amplio, pero que excluye y complejiza innecesariamente el modelo de rendición de cuentas.

Cabe destacar que para ser una propuesta que buscaba convocar a los entes encargados de la fiscalización en el país, no se tomara en cuenta a los órganos internos de control de los poderes judiciales y legislativos, así como de los organismos con autonomía constitucional. Es decir, a pesar de que la ASF y las EFS tienen una visión transversal en el ejercicio de sus

funciones, lo cierto es que la omisión de incluir a todos los demás órganos internos de control señalados imposibilita una visión única y homologada a nivel nacional y centraliza los esfuerzos únicamente en la fiscalización de los ejecutivos federal y estatales.

Otro punto que destacar es que la ASOFIS y la CPCE-F mantienen sus actividades de manera conjunta con los esfuerzos del SNF. Es decir, la formalización legal del SNF no implicó que se subsumieran estos otros cuerpos colegiados de autoridades en el marco institucional creado a partir de la reforma en materia de combate a la corrupción. Desde mi punto de vista, esto permite cuestionar si en realidad era necesario establecer legalmente este sistema o, probablemente, el resultado no fue lo suficientemente robusto, como sí lo fue el caso de la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública —instancia que de manera similar concentraba a los organismos garantes de la transparencia y el acceso a la información—, cuya existencia dejó de tener sentido con la creación del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

En otro orden de ideas, es importante señalar que del análisis de los informes de la cuenta pública entregados por la ASF a la Cámara de Diputados, desde la conceptualización del SNF en 2010 a la fecha, se ha reducido significativamente el impulso discursivo sobre la importancia y trascendencia del fortalecimiento del SNF. Sin especular sobre las razones por las que esto sucede, no puede dejarse de lado que la disminución del SNA, como resultado de la pública y constante crítica del presidente López Obrador a dicho modelo, el cambio de las titularidades en la ASF y la SFP y su redefinición de prioridades, lejos del entramado del SNF, parecen ser las causas de dicha situación.

Al igual que ha sucedido en materia electoral y de transparencia, la evolución histórica de los entes de fiscalización ha ido generando una burocracia especializada que ocupa esos espacios a nivel federal y estatal. Sin embargo, la falta de independencia respecto de los actores políticos —pues las designaciones de ambos tipos de entes tienen un componente de subordinación al Legislativo o al Ejecutivo— les ha impedido apropiarse del sistema en su conjunto, ya que la valoración política de los intereses partidistas se localiza detrás de sus designaciones.

La diferencia en el discurso y promoción pública del SNF entre sus creadores y los titulares que hoy forman parte de las instituciones, exhibida a partir del cambio en el gobierno federal, nos permite cuestionar si en realidad la formalización del SNF en el marco normativo fue suficiente para blindar su funcionamiento a la luz de las agendas de los actores políticos, y

si, como se ha visto en los últimos años, la falta de impulso por parte de los titulares de la ASF y de la SFP es suficiente para minar los esfuerzos de un sistema que pretendía ser nacional, inclusivo y estable.

Ahora bien, por lo que hace a los resultados reportados y el cumplimiento de las obligaciones que la normativa impone al SNF, se pueden identificar dos circunstancias. La primera es que, desde el punto de vista formal, los integrantes del SNF han cumplido de manera constante con la obligación de emitir las normas que regulen su funcionamiento, trabajar de manera conjunta y compilar y presentar información para los reportes anuales. Es decir, por lo que toca a las formalidades, no se puede señalar que el SNF no funcione como tal. Sin embargo, un análisis más profundo nos permite señalar que no hay elementos para afirmar que el SNF ha sido efectivo en mejorar la función de fiscalización del Estado mexicano en su conjunto.

Lo anterior es así, porque no hay datos que de manera clara y accesible permitan a la sociedad y a los tomadores de decisiones, comparar los resultados que la supuesta coordinación, mandatada legalmente, haya traído en la práctica. En todos y cada uno de los informes del SNF al SNA se siguen reportando los mismos retos en la creación de capacidades, en el mejoramiento de los mecanismos del flujo de información, en la homologación de procesos y en las metodologías utilizadas. Es decir, pareciera que el SNF evidenció la falta de coordinación, obligó a los integrantes a reunirse periódicamente y concentrar información; pero eso no ha cambiado que los esfuerzos sigan siendo aislados y que cada institución tenga su propio silo de acción. Un ejemplo claro de esta situación es que, a ocho años de la reforma constitucional de 2015 no se ha podido diseñar, y mucho menos implementar, el sistema de información y comunicación del SNA con el SNF dentro de la Plataforma Digital Nacional, cuya creación mandata la LGSNA.

A ocho años de la instalación del Comité Rector del SNF, en agosto de 2015, este no ha logrado demostrar con resultados tangibles el mejoramiento de las capacidades del Estado mexicano en la fiscalización de los recursos públicos ni en el mejoramiento del control interno. No hay datos ni estudios recientes que demuestren que los integrantes del SNF cuenten con las capacidades, mecanismos y resultados que difieran del modelo existente antes de la reforma constitucional de 2015. Más allá de la presentación de sus informes anuales, las páginas oficinales del SNA y del SNF no reportan mayor actividad ni reuniones a partir de 2019, lo cual es no solo preocupante, sino un foco de atención dentro del contexto de disminución institucional que vive nuestro país.

Existen voces que sugieren analizar la idoneidad del SNA y, en consecuencia, del SNF. Repensar el modelo sistémico de rendición de cuentas en

nuestro país, necesariamente requiere analizar las causas por las que existe una aparente suspensión de los esfuerzos de coordinación institucional, que, paradójicamente, fueron la razón de su creación. Para atender el cuestionamiento de si es posible recomponer al SNF, se requiere voltear a los encargados de su implementación y, en un análisis crítico, si en realidad existe la voluntad de todos los involucrados en su efectivo funcionamiento.

VII. Bibliografía

Asofis, Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A. C., disponible en *http://www.orfis.gob.mx/wp-content/uploads/2023/04/que-es-asofis.pdf*

Auditoría Superior de la Federación, *1824-2004 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México,* disponible en: *https://www.asf.gob.mx/uploads/78_Estudios_sobre_la_percepcion_de_la_ASF/1824-2004.180_Anos_de_la_rendicion_de_cuentas_y_fiscalizacion_en_Mexico.pdf*

Auditoría Superior de la Federación, *Informes de Auditoría. Mensaje 2008,* 2010, disponible en: *https://www.asf.gob.mx/uploads/55_Informes_de_auditoria/IR-2008PRES.pdf* (fecha de consulta el 12 de julio de 2023).

Auditoría Superior de la Federación, *Informes de Auditoría. Mensaje 2009,* disponible en *https://www.asf.gob.mx/uploads/55_Informes_de_auditoria/IR-2009PRES.pdf* (fecha de consulta: el 15 de julio de 2023).

Cámara de Diputados. LXII Legislatura, Dictamen en sentido positivo a las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Sistema Nacional Anticorrupción, *Gaceta Parlamentaria*, vol. 4223-III, 23 de febrero de 2015.

Colmenares Páramo, David, *La Auditoría Superior de la Federación y el nuevo Sistema Nacional de Fiscalización en México*, Cuadernos de gobernabilidad y fiscalización, México, núm. 30, noviembre de 2019.

Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación, disponible en: *http://comisioncontralores.gob.mx/2023/nosotros/* (fecha de consulta: 15 de junio de 2023).

Diario Oficial de la Federación, Acuerdo mediante el cual el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción aprueba la Política Nacional Anticorrupción, 25 de febrero de 2020.

Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se declaran reformados los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, 1999, disponible en *https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4951985&fecha=30/07/1999#gsc.tab=0* (fecha de consulta 20 de julio de 2023).

Diario Oficial de la Federación, 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, vol. Edición vespertina, 27 de mayo de 2015.

GARCÍA MARTÍNEZ, Bernardo, "Del señorío al pueblo de indios. Encomienda, dominio indirecto y soberanía residual", en GUERRERO GALVÁN, Alonso y GUERRERO GALVÁN, Luis René (eds.), *Construcción histórico-jurídica del derecho prehispánico y su transformación ante el derecho indiano. Manuales para entender el derecho prehispánico e indiano,* Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019.

GUERRERO AGUIRRE, Francisco Javier y AMADOR HERNÁNDEZ, Juan Carlos, *La concertación política en contextos de democracias fragmentadas: el caso "Pacto por México",* México, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, 2016.

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, "Ensayo sobre el Sistema Nacional Anticorrupción", en GRANADOS ROLDÁN, Otto *et al.*, *Fortalecimiento de derechos, ampliación de libertades,* t. I, *Reforma Educativa, Reforma en Materia de Transparencia, Reforma en Materia de Combate a la Corrupción,* Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2018.

MERINO, Mauricio, *Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Auditoría Superior de la Federación, disponible en: *https://www.asf.gob.mx/uploads/78_Estudios_sobre_la_percepcion_de_la_ASF/080310ATT90807.pdf* (fecha de consulta: julio de 2023).

MERINO, Mauricio, *México. La batalla contra la corrupción (una reseña sobre las reformas en curso a favor de la transparencia y en contra de la corrupción)*, Wilson Center, Mexico Institute, disponible en: *https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/batalla_contra_la_corrupcion.pdf* (fecha de consulta: mayo de 2023).

OCAMPO GARCÍA DE ALBA, Guadalupe Blanca, *Sistema Nacional de Fiscalización en el marco de los desafíos para la rendición de cuentas en México,* México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. LXIII Legislatura, 2016.

OCDE, *El Sistema Nacional de Fiscalización de México. Fortaleciendo la rendición de cuentas para el buen gobierno,* OCDE, 2016.

OCDE, *Informe de avances sobre la implementación del Sistema Nacional de Fiscalización de México,* OCDE, 2018.

SISTEMA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN, *Bases operativas para el funcionamiento del SNF,* 2015, disponible en: *https://www.snf.org.mx/SharedFiles/Download.aspx?pageid=213&mid=326&fileid=231* (fecha de consulta: 2 de agosto de 2023).

SISTEMA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN, *Estatutos del Sistema Nacional de Fiscalización,* disponible en: *https://www.snf.org.mx/SharedFiles/Download.aspx?pageid=284&mid=408&fileid=433*, (fecha de consulta: 10 de agosto de 2023).

SISTEMA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN, *Grupos de Trabajo,* disponible en: *https://www.snf.org.mx/grupos-de-trabajo.aspx* (fecha de consulta: 13 de agosto de 2023).

SISTEMA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN, *Informe SNF CCSNA 2017,* disponible en: *https://www.snf.org.mx/SharedFiles/Download.aspx?pageid=300&mid=431&fileid=351*, (fecha de consulta: 15 de agosto de 2023).

SISTEMA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN, *Informe SNF CCSNA 2018,* 2019, disponible en: *https://www.snf.org.mx/informe-al-ccsna.aspx#:~:text=Informe%20SNF%20CCSNA%202018.pdf* (fecha de consulta: 15 de agosto de 2023).

SISTEMA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN, *Informe SNF CCSNA 2019,* 2020, disponible en: *https://www.snf.org.mx/informe-al-ccsna.aspx#:~:text=Informe%20SNF%20CCSNA%202019.pdf* (fecha de consulta: 15 de agosto de 2023).

SISTEMA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN, *Informe SNF CCSNA 2020*, 2021, disponible en: *https://www.snf.org.mx/informe-al-ccsna.aspx#:~:text=Informe%20SNF%20CCSNA%202020*, (fecha de consulta: 15 de agosto de 2023).

SISTEMA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN, *Informe SNF CCSNA 2021,* 2022, disponible en: *https://www.snf.org.mx/informe-al-ccsna.aspx#:~:text=Informe%20SNF%20CCSNA%202021* (fecha de consulta: 15 de agosto de 2023).

SISTEMA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN, *Informe SNF CCSNA 2022,* 2023, disponible en: *https://www.snf.org.mx/SharedFiles/Download.aspx?pageid=300&mid=431&fileid=476* (fecha de consulta: 15 de agosto de 2023).

SISTEMA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN, *Plan Estratégico 2013-2017*, 18, octubre 2012, disponible en: *http://www.snf.org.mx/SharedFiles/Download.aspx?pageid=52&mid=93&fileid=8* (fecha de consulta: 20 de julio de 2023).