

# La Fiscalización del gasto Federalizado (Aportaciones Federales)

**Cecilia Licona Vite**

---

## Introducción



Este trabajo tiene como objetivo analizar la facultad del poder legislativo federal, en la fiscalización de los recursos federales transferidos a estados, municipios y a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.<sup>1</sup> Asimismo, busca examinar la atribución del poder legislativo local en la fiscalización de tales recursos. Ello, a través de sus entidades de fiscalización, federal y locales, y considerando la problemática que existe de opacidad del ejercicio del gas-

1 Es de comentar que el órgano político administrativo de cada demarcación territorial de la Ciudad de México es la alcaldía. *Vid.*, la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México, publicada el 4 de mayo de 2018 en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

to federalizado, en su vertiente de aportaciones federales -según los informes de resultados de la revisión de las cuentas públicas federales de la ASF-.

Así, en un primer capítulo se estudian las atribuciones del poder legislativo federal en la revisión de la cuenta pública federal. Luego, se analizan las potestades del poder legislativo local en la cuenta pública de las entidades federativas. En seguida, se examina la competencia del poder legislativo federal y del local en la fiscalización del gasto de estados, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. A continuación, se reflexiona sobre los antecedentes de la fiscalización del gasto federalizado, derivado de la reforma constitucional de 1999, y de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación del año 2000. Lo anterior, relacionado con el debate suscitado en la controversia constitucional 42/2004, en que se cuestionó la facultad de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) para fiscalizar los recursos federales transferidos a estados y municipios.

Posteriormente, se describe el marco normativo constitucional de esos recursos en la reforma constitucional de 2008 y se observa la regulación de las aportaciones federales en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación de 2009, expedida para reglamentar la reforma de 2008.

Luego, se glosa la reforma constitucional de 2015, en materia de combate a la corrupción, con especial mención a la fiscalización de los recursos federales que administran o ejercen los estados, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como su regulación en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación de 2016.

Finalmente, se trata acerca de la fiscalización del gasto federalizado en el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de 2016 y en el de 2017, considerando que, en términos del Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación de 2016, las funciones de fiscalización y revisión de la ASF entraron en vigor a partir de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2016.

En esta investigación, se utiliza esencialmente el método documental, a través de doctrina, legislación, informes y criterios jurisdiccionales. Su diseño es descriptivo con un toque analítico, acompañado de conclusiones pertinentes.

La Fiscalización del gasto federalizado.  
(Aportaciones Federales)

## El Poder Legislativo Federal y la Revisión de la Cuenta Pública Federal

En nuestro país, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) confiere a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la facultad de revisar la Cuenta Pública Federal. Tal facultad es un instrumento de control financiero y una posición trascendental del Estado moderno,<sup>2</sup> especialmente del Estado democrático actual, y constituye un elemento de revisión económico o hacendario del Poder Legislativo respecto de los ejecutores del gasto público federal.<sup>3</sup>

La revisión de la Cuenta Pública Federal es un elemento esencial para la gobernabilidad y el desarrollo de la sociedad, que se encuentra incrustado en nuestro sistema político a través de la representación popular (Cámara de Diputados) y del principio de la división de poderes. Ello porque la división de potestades no sólo es una separación funcional de competencias, también es un instrumento de limitación y control del poder que garantiza que unos poderes puedan

- 2 La palabra control tiene un sentido amplio, cuyo significado lingüístico abarca las acciones de revisar, fiscalizar, comprobar, verificar, inspeccionar y vigilar. También se emplea para designar actividades como las de registrar, intervenir, someter, dominar, mandar, gobernar, dirigir, preponderar y frenar. Esta pluralidad de significados, en el Estado constitucional, está orientada esencialmente a fiscalizar la actividad del poder para evitar abusos. *Vid.*, ARAGÓN, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 181, 191, 192, 241, 247, 249 y 251. Los controles se ejercen de manera bidireccional entre los órganos de gobierno y de representación ya que, de no ocurrir así, y solamente haber posibilidades de control en un sentido, se generarían situaciones de asimetría incompatibles con un sistema constitucional, y se estarían configurando áreas del poder ajenas al control. *Vid.*, VALADÉS, Diego, *El control del poder*, Estudios Doctrinales, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 61. Sin duda, la interacción de poderes promueve equilibrios y contrapesos y fomenta la vigilancia de tipo circular. *Vid.*, SOLARES MENDIOLA, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 128.
- 3 Entre los ejecutores del gasto federal se encuentran el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los organismos constitucionalmente autónomos, así como las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en cuanto a la administración o ejercicio de recursos federales. Asimismo, en la revisión de la Cuenta Pública Federal se fiscalizan los ingresos, egresos y deuda; las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los Estados y Municipios; las participaciones federales; y los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos o privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. *Vid.*, la fracción I del artículo 79 constitucional.

controlar y vigilar a otros, y que los servidores públicos rindan cuentas puntualmente.<sup>4</sup> La idea común que subyace en la división de competencias es que el poder frene al poder,<sup>5</sup> porque hablar de poder limitado es hablar de poder controlado.<sup>6</sup> Asimismo, la revisión de la Cuenta Pública es una de las herramientas medulares de la mayoría de los cuerpos legislativos alrededor del mundo para influenciar el diseño de las políticas públicas, para vigilar su implementación y para frenar y mitigar la corrupción y la mala administración dentro de las organizaciones gubernamentales.<sup>7</sup>

Es de recordar que, en Inglaterra desde los primeros tiempos del constitucionalismo inglés, el Parlamento atendió las tareas relativas al control económico de los monarcas. Tal control, denominado *poder de la bolsa*, comprendía los requerimientos e impuestos que el Soberano pretendía imponer a sus súbditos, así como los mecanismos de control de gastos para evitar los excesos en que podía incurrir la Corte. Con el paso del tiempo, el poder de la bolsa vino a ser un instrumento eficaz del órgano legislativo en su relación de equilibrio, sobre todo, con el Poder Ejecutivo, principal ejecutor del gasto público.<sup>8</sup>

También es de acordarse de que, en el Siglo XVI, en América en la época colonial, era característico encontrar, en las colonias sometidas a la Corona española, un sistema de contraloría sobre las cuentas de las Cajas Reales a cargo de las audiencias locales, a través de una serie de disposiciones que regulaban las

- 4 El principio de división de poderes tuvo como origen evitar los absolutismos que habían creado los Ejecutivos. Para ello, se instituyeron en los Congresos las facultades de control sobre las funciones ejecutivas.
- 5 Dado que todo poder, aun siendo legítimo y democrático, conlleva el riesgo de ser usado abusivamente en beneficio de quien lo ejerce, surge la necesidad de establecer frenos y controles. *Vid.*, VALADÉS, Diego, *Op. Cit.*, p. 61.
- 6 Kart Loewenstein expresa que limitar a los detentadores del poder político es el núcleo de lo que en la historia antigua y moderna de la política aparece como constitucionalismo. *Vid.*, LOEWENSTEIN, Kart, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Editorial Ariel, 1983, p. 29.
- 7 *Vid.*, UGALDE, Luis Carlos, *Vigilando al Ejecutivo*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor, 2000, p. 33. También, del mismo autor, *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, Comisión de Vigilancia, Auditoría Superior de la Federación, 2002, pp. 12 y 13.
- 8 El control financiero fue de los primeros que se opusieron con éxito a la arbitrariedad de los monarcas. Después surgió la función legislativa, como compensación al consentimiento que hacían las asambleas a los soberanos para recaudar tributos o exigir prestaciones. La función legislativa ha sido tradicionalmente reconocida como la principal de las Cámaras, incluso se identificó al Congreso -durante los siglos XIX y XX- con la función legislativa. Pero ni en el Siglo XIX ni en el XX el Parlamento se limitó a la actividad puramente legislativa, la cual surgió históricamente sobre la base de otra anterior que es la de controlar el gasto público.

## La Fiscalización del gasto federalizado. (Aportaciones Federales)

actuaciones de funcionarios de Gobierno.<sup>9</sup> Empero, es a partir del Siglo XVIII que los representantes populares de los países más adelantados de occidente empezaron a preocuparse seriamente por controlar el gasto público, como el medio más eficaz para evitar el incremento de las cargas fiscales.<sup>10</sup>

Justamente en ese Siglo, las aspiraciones liberales de la Revolución Francesa dejaron huella clara en la historia política de la humanidad del clamor ciudadano francés por la rendición de cuentas gubernamental. La demanda ciudadana francesa de rendición de cuentas quedó difundida en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), la cual consigna en el artículo 15 el derecho del pueblo francés de pedir cuentas a sus gobernantes: “Toda comunidad tiene derecho a pedir a todos sus agentes cuentas de su conducta”.

En la actualidad, el auténtico soporte de la democracia es la confianza de la sociedad, fundada en la edificación de sistemas de rendición de cuentas y fiscalización superior de la actividad gubernamental. Esto como un derecho humano de los ciudadanos a conocer y vigilar el patrimonio común, como resultado de su contribución a los gastos del Estado.<sup>11</sup>

En ese panorama, es común que en el Estado moderno se otorgue el control financiero de los recursos públicos a un órgano representativo del mismo (llámese Parlamento, Congreso, Asamblea Legislativa, etcétera...), para que examine detenidamente la manera en que se aplicó el gasto público.<sup>12</sup>

9 Tal era el caso, por ejemplo, de las Leyes de Indias, las cuales en conjunto con algunas instituciones como la Residencia, la Visita y la Rendición de Cuentas son antecedentes básicos del control financiero en las colonias españolas. *Id.*, BARRAGÁN, José, *Antecedentes históricos del régimen mexicano de responsabilidades de los servidores públicos*. Obra colectiva denominada: *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, Manuel Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984, pp. 29 a 55. Asimismo, *Id.*, CASTAÑEDA, Fausto, *Juicio político de los Servidores públicos*. Disponible en: <http://www.monografias.com/trabajos38/juicio-politico/juicio-politico.shtml> (consultada en agosto de 2018).

10 Las aspiraciones liberales de la Revolución Francesa dejaron huella clara, en la historia política de la humanidad, del clamor ciudadano francés por la rendición de cuentas gubernamental. *Id.*, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, adoptada por la Asamblea Constituyente francesa del 20 al 26 de agosto de 1789, aceptada por el Rey de Francia el 5 de octubre de 1789, disponible en: [http://www.aidh.org/uni/Formation/01Home2\\_e.htm](http://www.aidh.org/uni/Formation/01Home2_e.htm) (consultada en agosto de 2018).

11 *Id.*, el mensaje del C.P.C. Arturo González de Aragón en la ceremonia del 183 aniversario de la fiscalización superior en México, 16 de noviembre de 2007, Ciudad de México. Igualmente, *Id.*, CARREÓN CONCHA, Ignacio Alberto, *El derecho fundamental a recibir cuentas, a través de la fiscalización superior*, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, Comisión de Vigilancia de la ASF, UEC, 2018.

12 Es de comentar que en la actualidad las entidades de fiscalización superior del mundo se encuentran agrupadas en la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), que es la organización central para la fiscalización pública exterior. Desde hace más de 50 años ha proporcionado un marco institucional para la transferencia y el aumento de conocimientos

El control financiero tiene como objetivos primarios la apropiada y eficaz utilización de los fondos públicos; la búsqueda de una gestión rigurosa, y la regularidad en la acción administrativa y la información, tanto a los poderes públicos como al país, mediante la publicación de informes imparciales.<sup>13</sup>

Con razón se asevera que si los Parlamentos del Siglo XIX fueron los grandes legisladores los de la época contemporánea son, substancialmente, controladores, siendo instrumento básico de control la fiscalización superior.<sup>14</sup>

En nuestro país, la CPEUM, en su artículo 74 fracción VI, confiere a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de revisar la Cuenta Pública Federal del año anterior, a través de la Auditoría Superior de la Federación (ASF).<sup>15</sup> La revisión

para mejorar a nivel mundial la fiscalización pública exterior y, por lo tanto, fortalecer la posición, la competencia y el prestigio de las distintas entidades de fiscalización superior (EFS) en sus respectivos países. De acuerdo con el lema de la INTOSAI, *"Experientia mutua omnibus prodest"* el intercambio de experiencias entre los miembros de la INTOSAI y los consiguientes descubrimientos y perspectivas constituyen una garantía para que la fiscalización pública avance continuamente hacia nuevas metas. Es de recordar que la INTOSAI fue fundada en 1953 a iniciativa del entonces presidente de la EFS de Cuba, Emilio Fernández Camus. En ese año, se reunieron 34 EFS para el primer Congreso de la INTOSAI en Cuba. La INTOSAI, en el 2018, cuenta con 194 Miembros de Pleno Derecho, 5 Miembros Asociados, y un Miembro Afiliado, de los cuales, aproximadamente un 47% tiene un modelo de fiscalización en el cual la entidad de fiscalización superior depende del Poder Legislativo (sistema seguido por países como México y Estados Unidos, entre otros); un 28%, aproximadamente, se integra por entidades fiscalizadoras que tienen una dependencia del Poder Judicial, como es el caso de la mayoría de los Tribunales de Cuentas (Alemania y Francia, entre otros); un 18%, aproximadamente, tiene dependencia del Poder Ejecutivo (este es el sistema de Finlandia y Bangladesh), y un 7%, aproximadamente, son entidades de fiscalización que tienen autonomía respecto de los poderes tradicionales (aquí se sitúan sistemas como el de Colombia, Perú y Nicaragua). *Vid.*, INTOSAI, Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Disponible en: <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros.html> (consultada en agosto de 2018).

- 13 Berlín Valenzuela opina que el catálogo de asuntos que podrían formar parte de la función financiera es muy extenso: la imposición de contribuciones; la aprobación del Presupuesto de egresos de la Federación; la revisión de la Cuenta Pública; la distribución detallada de los caudales públicos; la venta o concesiones de bienes y servicios de la nación y los tratados internacionales en materia económica y comercial. También juzga que dentro de las funciones del Parlamento la financiera es la actividad más importante, por estar referida a los aspectos generales de la hacienda pública y de la economía de un país, otorgando al órgano parlamentario considerable poder sobre el Ejecutivo Federal, al realizar una labor de vigilancia y control sobre los ingresos y egresos del Gobierno. *Vid.*, BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003 (5ª. Reimpresión), pp. 136 y 137.
- 14 *Vid.*, MORA-DONATTO, Cecilia, *Función presupuestaria o financiera, Facultades del Congreso en materia presupuestaria*, Antología, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Grupo Parlamentario del PRD, Centro de Producción Editorial, 2004, pp. 21 y 22.
- 15 Alejandro Romero Gudiño asevera que con la función de fiscalización o control que realiza la Cámara de Diputados, a través de la ASF, se asegura que el gobierno implemente las políticas y programas de

■ La Fiscalización del gasto federalizado.  
(Aportaciones Federales) ■

de la Cuenta Pública tiene significación jurídica y política, ya que en el orden constitucional otorga dicha facultad al pueblo, quien la ejerce a través de sus representantes, para vigilar y examinar la legalidad y exactitud en el manejo de la Hacienda Pública Federal.<sup>16</sup>

El artículo 79 de nuestra carta suprema despliega las pautas primordiales que regulan los aspectos sustantivos, adjetivos y orgánicos de la organización y función de la ASF:<sup>17</sup>

- La naturaleza de la ASF, como un órgano perteneciente a la Cámara de Diputados, dotado de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley;
- Los principios que rigen el ejercicio de la función de fiscalización;
- La facultad ASF de iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente;<sup>18</sup>
- La atribución de la ASF, en los trabajos de planeación de las auditorías, de solicitar información del ejercicio en curso, respecto de procesos concluidos;
- Las facultades de la ASF de fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda; las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los estados y municipios; 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 realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley;

---

acuerdo con las determinaciones del Parlamento. *Vid.*, ROMERO GUDIÑO, Alejandro, *La efectividad del combate a la corrupción mediante el control parlamentario de la fiscalización superior*, "El Cotidiano", número 198, julio-agosto, 2016, Universidad Autónoma Metropolitana, Distrito Federal, México.

16 La revisión de la Cuenta Pública es una atribución que complementa la facultad de la Cámara de Diputados de aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.

17 Para John M. Ackerman, una de las propuestas relevantes es la dotación de autonomía plena a la ASF. *Vid.*, ACKERMAN, John M., *Repensar la estructura institucional para la rendición de cuentas del Estado Mexicano*. Ello en la obra: *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, Coordinadores: John M. Ackerman y Cesar Astudillo, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, pp. 21 y 22.

18 Eso, sin perjuicio de que las observaciones o recomendaciones que, en su caso realice, las que deberán referirse a la información definitiva presentada en la Cuenta Pública.

- La facultad de la ASF para fiscalizar directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México;
- La atribución de la ASF, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, de fiscalizar las participaciones federales;
- La facultad de la ASF de fiscalizar, en el caso de los estados y los municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales;
- La potestad de la ASF para fiscalizar los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos o privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero;
- El deber de las entidades fiscalizadas de llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con los criterios que establezca la ley;
- La autoridad de la ASF de solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión;<sup>19</sup>
- La atribución de la ASF (en las situaciones que determine la ley, derivado de denuncias), previa autorización de su titular, de revisar durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores;<sup>20</sup>
- El deber de la ASF de entregar a la Cámara de Diputados, el último día hábil de los meses de junio y octubre, así como el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, los informes

19 Ello, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales. Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, la ASF emita, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión.

20 Al respecto, la ASF rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, promoverá las acciones que correspondan ante el TFJA, la FECC o las autoridades competentes. Las entidades fiscalizadas proporcionarán la información que se solicite para la revisión, en los plazos y términos señalados por la ley y, en caso de incumplimiento, serán aplicables las sanciones previstas en la misma.

■ La Fiscalización del gasto federalizado.  
(Aportaciones Federales) ■

individuales de auditoría que concluya durante el periodo respectivo. Asimismo, en esta última fecha, entregar el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, el cual se someterá a la consideración del Pleno de dicha Cámara;<sup>21</sup>

- El deber de la ASF, para que de manera previa a la presentación del Informe General Ejecutivo y de los informes individuales de auditoría, se den a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados de su revisión, a efecto de que éstas presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan, las cuales deberán ser valoradas por la ASF para la elaboración de los informes individuales de auditoría;
- El deber del titular de la ASF de enviar a las entidades fiscalizadas los informes individuales de auditoría que les corresponda, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que haya sido entregado el informe individual de auditoría respectivo a la Cámara de Diputados, mismos que contendrán las recomendaciones y acciones que correspondan para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes; en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en la ley;<sup>22</sup>
- El deber de la ASF de pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas. En caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas;<sup>23</sup>
- El deber de la ASF de entregar a la Cámara de Diputados, los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, correspondientes a cada uno de los informes individuales de auditoría que haya presentado;<sup>24</sup>

---

21 El Informe General Ejecutivo y los informes individuales serán de carácter público y tendrán el contenido que determine la ley; estos últimos incluirán como mínimo el dictamen de su revisión, un apartado específico con las observaciones de la ASF, así como las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.

22 Lo referido no aplica a las promociones de responsabilidades ante el TFJA, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la ley.

23 En el caso de las recomendaciones, las entidades fiscalizadas deberán precisar ante la ASF las mejoras realizadas, las acciones emprendidas o, en su caso, justificar su improcedencia.

24 En dicho informe, el cual tendrá carácter público, la ASF incluirá los montos efectivamente resarcidos a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, como consecuencia de sus acciones de fiscalización, las denuncias penales presentadas y los procedimientos iniciados ante el TFJA.

- El deber de la ASF de guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes individuales de auditoría y el Informe General Ejecutivo a la Cámara de Diputados;<sup>25</sup>
- La atribución de la ASF de investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos;
- La facultad de la ASF para que, derivado de sus investigaciones, promueva las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FECC), para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales y, en el caso del párrafo segundo de la fracción I del propio artículo 79 constitucional, a los servidores públicos de los estados, los municipios y de la Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales, y a los particulares;
- Las pautas para la designación y la remoción del titular de la ASF;<sup>26</sup>
- Los requisitos para ser titular de la ASF y los impedimentos para el ejercicio del cargo;<sup>27</sup>
- El deber de los Poderes de la Unión, las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas de facilitar los auxilios que requiera la ASF para el ejercicio de sus funciones y, en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la ley;

25 La Ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan ese deber de reserva.

26 Es de comentar que la Cámara de Diputados designará al titular de la ASF por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determina el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de la Constitución.

27 Para ser titular de la ASF se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de la Constitución, los que señale la ley. Asimismo, el titular de la ASF, durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

■ La Fiscalización del gasto federalizado.  
(Aportaciones Federales) ■

- El deber de los servidores públicos federales y locales, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso, mandato o fondo, o cualquier otra figura jurídica, que reciban o ejerzan recursos públicos federales, de proporcionar la información y documentación que solicite la ASF,<sup>28</sup> y
- La atribución del Poder Ejecutivo Federal de aplicar el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del mismo artículo 79 constitucional.

A lo anterior, es de referir que en armonía con el artículo 79 constitucional, el artículo 74, fracción II, de la misma Carta Magna, faculta exclusivamente a la Cámara de Diputados para 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. Y el artículo 74, fracción VI, último párrafo, también faculta a la Cámara de Diputados para evaluar el desempeño de la ASF, para lo cual dicha Cámara podrá requerir a dicha entidad le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización.<sup>29</sup>

Además, el artículo 73, fracción XXIV, faculta al Congreso de la Unión para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la ASF y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.<sup>30</sup> También faculta al Congreso para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción. Precisamente, con base en estas facultades fueron publicadas, el 18 de julio de 2016, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Fede-

28 Eso, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. En caso de no proporcionar la información, los responsables serán sancionados en los términos que establezca la ley.

29 En relación con la facultad de coordinar y evaluar el desempeño de la ASF, Alejandro Romero Gudiño expresa que en el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico se han realizado estudios y foros para analizar la importancia de evaluar el desempeño y el resultado de los entes públicos, existiendo la tendencia internacional a fortalecer el papel del control parlamentario. *Vid.*, ROMERO GUDIÑO, Alejandro, *Génesis, evolución y retos de la fiscalización superior en México*, México, Cámara de Diputados. LXIII Legislatura, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, septiembre 2016.

30 Es de advertir que en la reforma constitucional en materia de fiscalización de 1999 se otorgaron mayores atribuciones al Congreso de la Unión, una de las cuales es la de expedir la ley que regula la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación, así como todas las demás que norman la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos Federales.

ración (LFRCF),<sup>31</sup> así como la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), que instaura el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) del cual la ASF es pieza trascendental.

Es considerar que, en términos del artículo 109 constitucional, la ASF está facultada para investigar y substanciar las faltas administrativas graves.<sup>32</sup> Y que la ASF forma parte del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.

Lo anterior, sin soslayar que en el marco fundamental de la revisión y fiscalización superior son preceptos esenciales los artículos 73 fracción XXIV; 74, fracciones II y VI, y 79 de la CPEUM.

De esos numerales, es de destacar el artículo 79, en su fracción I, porque -en el tema que nos ocupa- consigna la atribución de la ASF de la Cámara de Diputados para fiscalizar directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

## El poder legislativo local y la revisión de la cuenta pública de las entidades federativas

En cuanto al Poder Legislativo local, no pasa desapercibido que el artículo 116 de la CPEUM, en su párrafo primero, indica que el poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. Igualmente, dispone en materia de fiscalización (párrafo sexto de la fracción II) que las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. A la par, establece que la función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Y señala que se deberán fiscalizar las acciones de estados y municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública, y que los informes de auditoría de las entidades estatales de fiscalización tendrán carácter público. Es

31 Es de comentar que la nueva LFRCF de 2016 abroga a su homóloga publicada el 29 de mayo de 2009.

32 Es de considerar que las faltas administrativas graves 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 la Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de la ASF materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

■ La Fiscalización del gasto federalizado.  
(Aportaciones Federales) ■

decir, en la división tripartita de poderes, el texto constitucional federal ordena que la legislatura en los estados, a través de entidades estatales de fiscalización, realice la fiscalización de la hacienda pública local.

En ese tenor, el artículo 116 autoriza a las legislaturas locales a elegir al titular de entidad estatal de fiscalización (por las dos terceras partes de los miembros presentes), por periodos no menores a siete años.<sup>33</sup> Igualmente, exige que ese titular cuente con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades. También dispone que la cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Legislatura del Estado, a más tardar el 30 de abril.<sup>34</sup> Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación cuando medie solicitud del Gobernador, suficientemente justificada a juicio de la Legislatura.

En lo que concierne al Poder Legislativo de la Ciudad de México, el artículo 122, de la CPEUM, Apartado A, fracción I, primer párrafo, indica que la Ciudad de México adoptará para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y laico, y que el poder público se dividirá para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un solo individuo. A la par, en la fracción II, primer párrafo, del mismo Apartado A, señala que el ejercicio del Poder Legislativo se deposita en la Legislatura de la Ciudad de México, la cual se integrará en los términos que establezca la Constitución Política de la entidad. En concreto, por lo que atañe a la Cuenta Pública y su fiscalización, asigna a la Legislatura de la Ciudad de México la facultad de revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de su entidad de fiscalización, la cual será un órgano con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga su ley. Igualmente, indica que la función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad,<sup>35</sup> y establece que la cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Legislatura a más tardar el 30 de abril del año siguiente.<sup>36</sup> También señala que los informes de auditoría de la entidad de fiscalización de la Ciudad de México tendrán carácter público.<sup>37</sup>

33 *Vid.*, el párrafo séptimo de la fracción II del artículo 116 constitucional.

34 *Vid.*, el párrafo octavo de la fracción II del artículo 116 constitucional.

35 *Vid.*, el párrafo sexto de la fracción II del Apartado A del artículo 122 de la CPEUM.

36 Ese plazo solamente podrá ser ampliado cuando se formule una solicitud del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México suficientemente justificada a juicio de la Legislatura *Vid.*, el párrafo séptimo de la fracción II del Apartado A del artículo 122 de la CPEUM.

37 *Vid.*, el párrafo octavo de la fracción II del Apartado A del artículo 122 de la CPEUM.

De lo anterior, resulta que poder legislativo local en cada entidad federativa posee un modelo similar al federal en el tema de la revisión de la cuenta pública y, en consecuencia, en la fiscalización del gasto federalizado.

## La competencia del poder legislativo federal y del local en la fiscalización del gasto de estados, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México

En principio, es pertinente cuestionar ¿cuál es la competencia del poder legislativo federal y cuál la de los poderes legislativos locales en la fiscalización del gasto de estados, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México?

Para responder a estas preguntas es de considerar los artículos 74, fracciones II y VI, 79, 116 y 122 de la CPEUM, a los que se añade el artículo 134 de la propia carta magna, con énfasis en los párrafos primero, segundo, quinto y sexto de este numeral.

En específico, la competencia del poder legislativo federal en la fiscalización del gasto de estados y municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México deriva de los artículos 74, fracciones II y IV, y 79 constitucionales, que consignan la atribución a la Cámara de Diputados de revisar la Cuenta Pública Federal.<sup>38</sup> Esa revisión, la Cámara la realiza a través de la ASF.<sup>39</sup>

Precisamente, la ASF, con base en el artículo 79, fracción I, párrafo segundo, posee el encargo de fiscalizar directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Así, se indica:<sup>40</sup>

38 Eso con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto de Egresos de la Federación y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

39 La ASF posee autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley. Por su parte, la Cámara de Diputados coordina y evalúa, sin perjuicio de esa autonomía técnica y de gestión, el desempeño de la ASF, en los términos que disponga la ley.

40 En los términos que establezca la ley, la ASF fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales. En el caso de los estados y los municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, la ASF fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales.

■ La Fiscalización del gasto federalizado.  
(Aportaciones Federales) ■

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejercen las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

Y en lo que concierne a la competencia del poder legislativo estatal para fiscalizar el gasto de estados y municipios, el artículo 116 de la CPEUM marca:<sup>41</sup>

Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Asimismo, deberán fiscalizar las acciones de Estados y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública. Los informes de auditoría de las entidades estatales de fiscalización tendrán carácter público.

El titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Legislatura del Estado, a más tardar el 30 de abril. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación cuando medie solicitud del Gobernador, suficientemente justificada a juicio de la Legislatura.

(Énfasis añadido).

A su vez, en lo que atañe a la Legislatura de la Ciudad de México, los párrafos sexto, séptimo, octavo y noveno de la fracción II, del Apartado "A" del artículo 122 de la CPEUM instituyen:

Asimismo, corresponde a la Legislatura de la Ciudad de México revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de su entidad de fiscalización, la cual será un órgano con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga su ley. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Legislatura a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Este plazo solamente podrá ser ampliado cuando se formule una solicitud del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México suficientemente justificada a juicio de la Legislatura.

Los informes de auditoría de la entidad de fiscalización de la Ciudad de México tendrán carácter público.

41 *Vid.*, los párrafos séptimo, octavo y noveno de la fracción II del artículo 116 de la CPEUM.

El titular de la entidad de fiscalización de la Ciudad de México será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura por un periodo no menor de siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

(Énfasis añadido).

Adicionalmente, en el tema que nos ocupa, el artículo 134 de la propia CPEUM expresa que:<sup>42</sup>

- Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados;
- Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, Apartado C, 74, fracción VI y 79 de la CPEUM;
- El manejo de recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se sujetará a las bases del propio artículo 134 y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo del artículo 134, y
- Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de la CPEUM.

En suma, en respuesta a los cuestionamientos iniciales, considerando lo preceptuado en los artículos por 74, 79, 116, 122 y 134 constitucionales, es de prestar atención en que:

- La Cámara de Diputados, con apoyo en la ASF, está facultada para fiscalizar directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Asimismo, en coordinación con las entidades locales de

42 *Vid.*, los párrafos primero, segundo, quinto y sexto del artículo 134 de la CPEUM.

## La Fiscalización del gasto federalizado. (Aportaciones Federales)

- fiscalización o de manera directa, fiscalizará las participaciones federales;
- Los poderes legislativos de los estados, con apoyo en su entidad de fiscalización superior, poseen competencia para fiscalizar los recursos públicos que administren o ejerzan los estados y municipios, sean federales o locales, incluidas las participaciones federales, y
  - La Legislatura de la Ciudad de México, con apoyo en su entidad de fiscalización superior, puede fiscalizar los recursos públicos, tanto federales como locales, que administren o ejerzan las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

## Antecedentes de la fiscalización del gasto federalizado

### La reforma constitucional de fiscalización de 1999 y la controversia constitucional 42/2004

Por lo que hace a la facultad de la ASF de la Cámara de Diputados para fiscalizar directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas y los municipios, tiene su precedente en la reforma constitucional publicada en el DOF del 30 de julio de 1999, que en el párrafo segundo de la fracción I del artículo 79 constitucional estableció que la ASF: <sup>43</sup>

También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares. (Énfasis añadido).

El Decreto de 1999, es de comentarlo, dio origen a la entidad de fiscalización superior de la Federación, en sustitución de la otrora Contaduría Mayor de Hacienda (CMH), generando el inicio de un nuevo sistema de revisión y fiscalización aplicable a partir de la revisión de la Cuenta Pública Federal del 2001.

Ese Decreto, adicionó una Sección IV al Capítulo II del Título Tercero, de la CPEUM, desarrollando, en el artículo 79, las normas relativas a la nueva estructura y funciones de la denominada entidad de fiscalización superior de la Federación.

43 *Vid.*, el "DECRETO por el que se declaran reformados los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", publicado en el DOF del 30 de julio de 1999. Entre otras transformaciones, este Decreto crea a la entidad de fiscalización superior de la Federación (ahora ASF), como órgano de la Cámara de Diputados, con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Especialmente, en el párrafo segundo de la fracción I del artículo 79 constitucional, se establece, por vez primera, la facultad de la ASF para fiscalizar los recursos federales que ejercen las entidades federativas y los municipios, lo cual resultó una novedad, porque antes no se consignaba esa facultad. Lo que ocurría simplemente era que la en aquel tiempo Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (LOCMH), en el artículo 3, fracción III, permitía, a la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH) fiscalizar subsidios.<sup>44</sup>

De donde, deriva que es la reforma constitucional de 1999 la que por primera vez autoriza a la ASF a fiscalizar los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios, e incluso los particulares. Ello elevado a rango constitucional.

Por lo demás, no pasa desapercibido que, en complemento a la citada reforma de 1999, se expidió la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF), publicada el 31 de diciembre de 2000, la cual tuvo por objeto regular la revisión de la cuenta pública y su fiscalización superior. De dicha Ley descuello, en el tema que nos ocupa, que la fracción VI del artículo 2, señala como “Entidades fiscalizadas”, a las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales.<sup>45</sup> En los artículos 33 a 35, en el Título Tercero, regula la fiscalización de recursos federales ejercidos por entidades federativas, municipios y particulares, en un Capítulo Único, reglando, por lo que hace a la fiscalización de los recursos federales ejercidos por entidades federativas y municipios.<sup>46</sup>

44 En términos del artículo 2, fracción LIII, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los subsidios son las asignaciones de recursos federales previstas en el Presupuesto de Egresos que, a través de las dependencias y entidades, se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad, a las entidades federativas o municipios para fomentar el desarrollo de actividades sociales o económicas prioritarias de interés general. En jurisprudencia, la SCJN ha sostenido que los subsidios federales son de naturaleza distinta a la de las aportaciones federales, porque, conforme al capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, éstas consisten en fondos de naturaleza federal que corresponden a una partida de la Federación destinada a coadyuvar al fortalecimiento de los estados y municipios en apoyo de actividades específicas, diferentes a las que corresponden al objeto de los subsidios federales. *Vid.*, Tesis: P/J. 112/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XXII, septiembre de 2005, p. 1160, Jurisprudencia (Constitucional).

45 En armonía con tal precepto, otros numerales de la entonces LFSF (como el 1°, 3°, 4°, 14, fracciones I, II, VI y VII, 16, fracciones V, IX, X, XII y XVIII, 24, 25, 33, 34, 74, fracciones I, IV, X, XII, XVI, XVII, y 77, fracciones I, II, III, V y VI) reglaron la fiscalización de los recursos federales transferidos a entidades federativas y municipios.

46 Es de comentar que en el sistema anterior a la innovación constitucional de 1999, la CMH no podía fincar directamente responsabilidades, pues sus facultades se limitaban a promover ante las autoridades competentes: el fincamiento de la responsabilidades; el cobro de las cantidades no percibidas por Hacienda Pública Federal o por la del otrora Departamento del Distrito Federal; el pago de los recargos, daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Federal o la del Departamento del

■ La Fiscalización del gasto federalizado.  
(Aportaciones Federales) ■

1. El procedimientos de coordinación entre las legislaturas de los estados y la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal para que, en ejercicio de sus atribuciones, colaborasen con la ASF en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales ejercidos por las entidades federativas y los municipios, así como en la comprobación de la aplicación adecuada de los recursos que recibieran particulares en concepto de subsidios otorgados por las entidades federativas y los municipios, con cargo a recursos federales;
2. La celebración de convenios con las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con sujeción a los cuales la ASF acordaría la forma y términos en que, en su caso, el personal a su cargo realizaría la fiscalización de los recursos federales ejercidos por las entidades federativas y los municipios, y
3. El fincamiento de responsabilidades y aplicación de sanciones por la ASF cuando se acreditasen afectaciones al Estado en su Hacienda Pública Federal, atribuibles a las autoridades estatales, municipales y del Distrito Federal por el ejercicio indebido de esos recursos; además de la promoción, ante los órganos competentes, de las responsabilidades civiles, políticas, administrativas y penales, a que hubiere lugar.

En aquel entonces, la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), en el artículo 46, señalaba que las autoridades de control y supervisión del ejercicio del gasto de cada entidad federativa serían las responsables exclusivas de ejercer la vigilancia directa que correspondiera, para constatar la correcta aplicación de los recursos que recibieran de los Fondos de Aportaciones Federales, y de fincar, en su caso, las responsabilidades administrativas correspondientes. También instituía que las responsabilidades administrativas, civiles y penales derivadas de afectaciones a la Hacienda Pública Federal en que, en su caso, incurrieran las autoridades locales o municipales exclusivamente por motivo de la desviación de los recursos recibidos de los Fondos señalados, para fines distintos a los previstos en el mencionado Capítulo V, serían sancionadas en términos de la legislación federal.

Dicho artículo 46, suscitó dificultades para que la ASF fiscalizara las aportaciones federales transferidas a entidades federativas y municipios. Y es que autoridades locales opusieron, al ejercicio de las atribuciones de la ASF, el entonces

---

Distrito Federal, y, d) la ejecución de los actos, convenios o contratos que afectaran a los programas, subprogramas y partidas presupuestarias.

artículo 46 de la LCF, específicamente la fracción III del citado precepto, sosteniendo que la facultad de fiscalizar tales recursos competía a sus órganos locales exclusivamente, al formar parte de sus cuentas públicas. Para claridad, transcribimos la referida fracción III del entonces artículo 46 de la LCF:

III.- La fiscalización de las Cuentas Públicas de las Entidades Federativas y los municipios, será efectuada por el Congreso local que corresponda, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda conforme a sus propias leyes, a fin de verificar que las dependencias del Ejecutivo Local y de los Municipios, respectivamente aplicaron los recursos de los fondos para los fines previstos en esta Ley.

Es de advertir que, aunque en diciembre 2006 el citado precepto pasó a ser el artículo 49 de la LCF, conservó el contenido esencial de la fracción III del otrora artículo 46. Así, con base en el artículo 46, fracción III, de la LCF, algunas autoridades locales sostenían que el Congreso local, por conducto de su órgano de fiscalización local, conforme a sus propias leyes, era quien debía verificar que las dependencias del Ejecutivo local y de los municipios aplicaran los recursos de los fondos federales a los fines previstos por esa ley y en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

Ahora bien, derivado de la reforma constitucional de 1999, a partir de Cuenta Pública del 2001, con base en el párrafo segundo de la fracción I del artículo 79 constitucional, la ASF de la Cámara de Diputados había celebrado anualmente convenios con la mayoría de los órganos de fiscalización estatales para la revisión de las aportaciones federales transferidas a entidades federativas y municipios. Sin embargo en, los estados de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Hidalgo, Sonora, Sinaloa, Oaxaca y Tamaulipas, la ASF había encontrado oposición.<sup>47</sup> Esto por la interpretación del artículo 46, fracción III, de la LCF. Y fue Oaxaca en que los poderes ejecutivo y legislativo expresaron su negativa a celebrar convenios con la ASF, y se opusieron expresamente a la fiscalización, con motivo de la revisión de la Cuenta Pública 2002, de los recursos federales del Ramo 33 ejercidos por ese Estado, lo cual dio origen a la controversia constitucional 42/2004, promovida por la Cámara de Diputados, el 8 de marzo de 2004, en contra del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, a través de su Gobernador y Legislatura.<sup>48</sup>

47 *Vid.*, la *Memoria de los Trabajos de Análisis al Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública 2002*. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, México, Distrito Federal, 2004, p. 615.

48 *Vid.*, la controversia constitucional 42/2004, promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el 8 de marzo de 2004, en contra del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, a través de su Gobernador y Legislatura, resuelta en sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el 8 de agosto de 2006.

■ La Fiscalización del gasto federalizado.  
(Aportaciones Federales) ■

La Cámara de Diputados y la ASF argumentaron, substancialmente, que la negativa de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de Oaxaca a la fiscalización vulneraba, entre otros, los siguientes artículos: 40 y 41 de la CPEUM, al romper con la forma de estado federal consagrada en dichos preceptos por el Constituyente Originario; el artículo 74 fracciones II y IV (ahora VI), de la misma ley fundamental, al impedir que la Cámara de Diputados coordinara y evaluara la actuación de la ASF, órgano en que se apoya para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública; el artículo 79 de la misma carta magna que delimita directamente las facultades que corresponden a la ASF, como un órgano con autonomía técnica y de gestión; que el artículo 79 fracción I, párrafo segundo, faculta expresamente a la ASF para examinar el correcto ejercicio de los recursos federales que ejercen las entidades federativas, los municipios y los particulares; y el artículo 124 constitucional, porque son competencia de la Federación todas aquellas facultades que la ley fundamental le confiere expresamente.<sup>49</sup>

Por su parte, los Poderes Ejecutivo y Legislativo de Oaxaca replicaron, en esencia, que la ASF debía apegar sus funciones a lo ordenado por la fracción III del artículo 46, de la LCF, según el cual el Auditor Superior de la Federación no posee facultades para llevar a cabo ese tipo de verificaciones, sino que el que tiene facultades para auditar y fiscalizar la cuenta pública estatal únicamente es el Congreso del Estado de Oaxaca.

Finalmente, en la resolución de la controversia constitucional 42/2004, el 8 de agosto de 2006, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) determinó darle la razón a la Cámara de Diputados y a la ASF, porque de conformidad con el párrafo segundo de la fracción I del artículo 79 constitucional, la ASF contaba con facultades para examinar el correcto ejercicio de los recursos federales que ejercieran las entidades federativas, los municipios y los particulares, pues se trataba de una atribución instituida en forma expresa por la norma fundamental, y su cumplimiento no estaba sujeto a otras leyes de rango inferior, a las cuales sólo correspondería hacer operativa esa obligación, sin poder restarle eficacia y mucho menos contrariarla, conforme al elemental principio de supremacía constitucional.<sup>50</sup> Tal resolución, sin duda, fortaleció las atribuciones de la ASF, eliminando

49 Vid., LICONA VITE, Cecilia, *Fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación. Ramo 33*, publicada en Expediente Parlamentario 11, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, 2007, pp. 78 y siguientes.

50 La SCJN dijo que si no existía otro precepto de la propia ley fundamental que condicionara el ejercicio de las facultades que la Constitución otorgaba a la ASF, debía estarse al mandato categórico que le ordenaba examinar si el gasto público federal que se entregó a los estados, a los municipios e incluso

las trabas que se le habían presentado frente a las autoridades que alegaban, con base en una apreciación incorrecta de la fracción III del artículo 46 de la LCF, que la ASF carecía de facultades para fiscalizar directamente los recursos federales que ejercieran las entidades federativas y los municipios. Asimismo, dejó en claro que la fiscalización que llevan a cabo las legislaturas locales tiene diferente objeto al de la revisión que realiza la ASF, a los fondos federales ejercidos por las entidades federativas y los municipios, por lo cual el artículo 46, fracción III, de la LCF no impedía a la ASF auditar las aportaciones federales.

Debido a lo resuelto por la SCJN, el Estado de Oaxaca optó por firmar el convenio para la fiscalización de los recursos federales transferidos a ese estado.<sup>51</sup> Y lo mismo ocurrió con otros estados que se habían opuesto a suscribir el convenio respectivo con la ASF.

Por lo demás, es de tener en cuenta que la reforma a la LCF publicada el 27 de diciembre de 2006, podía haber clarificado el texto legal del artículo 46 que, por ambiguo, sirvió de fundamento a autoridades locales para oponerse a la revisión de la ASF de los recursos transferidos vía Fondos de Aportaciones Federales, y que motivó la controversia constitucional 42/2004. No obstante, ese texto, se halló después reproducido en el artículo 49 de dicho ordenamiento jurídico.

## La reforma constitucional en materia de gasto público de 2008

En relación con la controversia constitucional 42/2004, y para evitar dudas, el 7 de mayo de 2008, el “DECRETO que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de gasto público”,<sup>52</sup> estableció, explícitamente, la competencia de la ASF para revisar directamente los recursos federales (aunque con excepción de las participaciones federales) que administrasen o ejercieran los estados, los munic-

---

a los particulares, se administró con eficiencia, eficacia y honradez a fin de satisfacer los objetivos para los que fue destinado, para lo cual podría investigar los actos u omisiones que implicasen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos. *Vid.*, LICONA VITE, Cecilia, *Fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación. Ramo 33, Op. cit.*, pp. 78 y siguientes.

51 *Vid.*, el Convenio de Coordinación y Colaboración para la fiscalización de los recursos federales transferidos al Estado de Oaxaca, publicado en el DOF de 12 de marzo de 2007.

52 *Vid.*, el “DECRETO que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, publicado en el DOF del 7 de mayo de 2008.

■ La Fiscalización del gasto federalizado.  
(Aportaciones Federales) ■

pios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos (ahora alcaldías) de sus demarcaciones territoriales.<sup>53</sup> Así lo dijo el texto del segundo párrafo de la fracción I del artículo 79 constitucional, al indicar que la ASF: “También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales”.

En añadidura, en el tercer párrafo de la fracción I del artículo 79 constitucional, se mandata que las entidades fiscalizadas deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con los criterios que establezca la Ley.

En suma, la resolución de la controversia constitucional 42/2004 fue un avance en transparencia y rendición de cuentas de los recursos federales que administran o ejercen los estados y los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos (ahora alcaldías de la Ciudad de México) de sus demarcaciones territoriales. Lo anterior, sin dejar de considerar que la reforma constitucional de 1999, en que se apoyó la referida controversia, ya facultaba a la ASF de la Cámara de Diputados para fiscalizar tales recursos federales. Asimismo, sin soslayar que la reforma de 2008, al prever claramente la atribución de la ASF para la fiscalización de los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, eliminó cualquier duda acerca de esa facultad constitucional.

Ahora bien, con motivo de la reforma constitucional de 2008 fue publicada la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRFC), con el objeto reglamentar los artículos 74, fracciones II y VI, y 79 de la CPEUM en materia de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública.<sup>54</sup> Dicha Ley en lo que se refiere a las funciones de fiscalización de los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal (ahora Ciudad de México) y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales- llevadas a cabo por la ASF, contó con un Título tercero: “De la Fiscalización de Recursos Federales Administrados o Ejercidos por Órdenes de Gobierno Locales y por Particulares”,<sup>55</sup> integrado por un Capítulo Único (artículos 37 a 39), que dispuso:

53 Para los alcances de la reforma constitucional publicada el 7 de mayo de e 2008, *Vid.*, LICONA VITE, Cecilia, *Estudio a la reforma constitucional de gasto público de 2008*, “Expediente Parlamentario 21”, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, México, diciembre de 2009, pp. 1 y siguientes.

54 *Vid.*, el DOF, el 29 de mayo de 2009.

55 *Vid.*, los artículos 37, 38 y 39 de la LFRFC de 2009.

- La ASF fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), con excepción de las participaciones federales;
- La ASF podrá celebrar convenios con los gobiernos de las entidades federativas, legislaturas locales, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y las entidades de fiscalización superior, con el objeto de que colaboren con aquélla en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales recibidos por dichos órdenes de gobierno, conforme a los lineamientos técnicos que señale la ASF;<sup>56</sup>
- La ASF establecerá los sujetos, objetivos, alcance y procedimientos de las auditorías y estructura de los informes de auditoría a practicar sobre los recursos federales entregados a entidades federativas, municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, para asegurar una rendición de cuentas oportuna, clara, imparcial y transparente;
- En el caso de que las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas detecten irregularidades que afecten el patrimonio de la hacienda pública federal, deberán hacerlo del conocimiento inmediato de la ASF, para que en términos de la LFRFC inicie la responsabilidad resarcitoria correspondiente y promueva las responsabilidades civiles, penales, políticas y administrativas a las que haya lugar;
- La ASF verificará que las entidades fiscalizadas lleven el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con las disposiciones aplicables;
- Habrá un Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (PRO-FIS) que tendrá por objeto fortalecer el alcance, profundidad, calidad y seguimiento de las revisiones realizadas por la ASF al ejercicio de los recursos federales que se transfieren a las entidades federativas, a los municipios y a los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), y

56 Dichos lineamientos tendrían por objeto mejorar la fiscalización de los recursos federales que se ejercieran por las entidades federativas, por los municipios y por los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, incluyendo a sus administraciones públicas paraestatales y paramunicipales.

## La Fiscalización del gasto federalizado. (Aportaciones Federales)

- Cuando se acrediten afectaciones a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, atribuibles a servidores públicos de las entidades federativas, municipios o de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, la ASF procederá a formularles el pliego de observaciones y, en caso de que no sea solventado, fincarles las responsabilidades resarcitorias conforme a la LFRCF y a promover, en su caso, ante los órganos o autoridades competentes las responsabilidades administrativas, civiles, políticas y penales a que hubiere lugar.

A lo antes dicho, es de añadir que la LFRCF de 2009 aludió también a la fiscalización respecto de las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal en preceptos como el artículo 1, párrafos segundo y tercero; artículo 2, fracción IX; artículo 15, fracción XI; artículo 29, fracción VII; artículo 85, fracción I, y artículo 85, fracción XVII.

## Situación actual de la fiscalización del gasto federalizado

### La reforma constitucional en materia de combate a la corrupción de 2015

El 27 de mayo de 2015 fue publicada en el DOF la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, la que, en el tema que nos ocupa, dispuso en el artículo 79, fracción I, párrafo segundo, que la ASF:<sup>57</sup>

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales. En los términos que establezca la ley fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales. En el caso de los Estados y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales.<sup>58</sup> Asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen

57 En cuanto al combate a la corrupción, se recomienda la obra de ROMERO GUDIÑO, Alejandro, *Control Parlamentario de la fiscalización y agenda para la política de combate a la corrupción*, México, Cámara de Diputados, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, LXIII Legislatura, 2017.

58 Es de comentar que el párrafo que indica: *En el caso de los Estados y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales*, deriva del "DECRETO por el que se reforman y adicionan

y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos y privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. (Énfasis añadido).

Del texto transcrito, se advierte un cambio en la fiscalización de las participaciones federales, pues se faculta a la ASF para que, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las fiscalice. Al respecto, es de recordar que la reforma constitucional de 2008 le prohibió a la ASF fiscalizar las participaciones federales.

En lo que atañe a la facultad de la ASF para fiscalizar directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, es de observar que se conserva sin reforma.

A lo anterior, es de meditar que el 29 de enero de 2016 fue publicado el “Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México”, el que, en el artículo 79, fracción I, párrafo segundo, alude a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y señala que la ASF:

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. En los términos que establezca la ley fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales. En el caso de los Estados y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales. Asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos o privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. (Énfasis añadido).

Ahora bien, para reglamentar la reforma constitucional de 2015, fue publicada en el DOF, el 18 de julio de 2016, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas

diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios”, publicado en el DOF del 26 de mayo de 2015, es decir, un día antes de la publicación del “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”.

■ La Fiscalización del gasto federalizado.  
(Aportaciones Federales) ■

de la Federación (LFRCF), la cual es de orden público y tiene por objeto reglamentar los artículos 73 fracción XXIV, 74, fracciones II y VI, y 79 de la CPEUM en materia de revisión y fiscalización de:<sup>59</sup>

- I. La Cuenta Pública;
- II. Las situaciones irregulares que se denuncien en términos de esta Ley, respecto al ejercicio fiscal en curso o a ejercicios anteriores distintos al de la Cuenta Pública en revisión;
- III. La aplicación de las fórmulas de distribución, ministración y ejercicio de las participaciones federales, y
- IV. El destino y ejercicio de los recursos provenientes de financiamientos contratados por los estados y municipios, que cuenten con la garantía de la Federación.

Asimismo, en términos de la nueva Ley, la ASF podrá fiscalizar las operaciones que involucren recursos públicos federales o participaciones federales a través de contrataciones, subsidios, transferencias, donativos, fideicomisos, fondos, mandatos, asociaciones público-privadas o cualquier otra figura jurídica y el otorgamiento de garantías sobre empréstitos de estados y municipios, entre otras operaciones. Adicionalmente, dicha Ley establece la organización de la ASF, sus atribuciones, incluyendo aquéllas para conocer, investigar y substanciar la comisión de faltas administrativas que detecte en sus funciones de fiscalización, en términos de la propia LFRCF y la Ley General de Responsabilidades Administrativas; así como su evaluación, control y vigilancia por parte de la Cámara de Diputados.

Ahora bien, la LFRC de 2016, en lo que se refiere a las funciones de fiscalización de los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, así como las alcaldías de la Ciudad de México, cuenta con un Título Tercero: "De la fiscalización de recursos federales administrados o ejercidos por órdenes de gobierno locales y por particulares, así como de las participaciones federales", y dentro de ese Título destaca el Capítulo I: "De la Fiscalización del Gasto Federalizado",<sup>60</sup> que establece:

- La ASF fiscalizará, conforme al programa anual de auditoría que deberá aprobar y publicar en el DOF, directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México;<sup>61</sup>

59 *Vid.*, el artículo 1 de la LFRCF de 2016.

60 Ese Capítulo se encuentra integrado por los artículos 47 a 49 de la LFRCF de 2016.

61 Además, la ASF fiscalizará directamente los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos,

- La ASF revisará el origen de los recursos con los que se pagan los sueldos y salarios del personal que preste o desempeñe un servicio personal subordinado en dichos órdenes de gobierno, para determinar si fueron cubiertos con recursos federales o locales.<sup>62</sup> Para tal efecto, la ASF determinará en su programa anual de auditorías la muestra a fiscalizar para el año correspondiente;
- La ASF llevará a cabo las auditorías a que se refiere el Capítulo I como parte de la revisión de la Cuenta Pública, con base en lo establecido en el Título Segundo de la LFRCF. Asimismo, podrá fiscalizar los recursos federales correspondientes al ejercicio fiscal en curso o a años anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, en los términos previstos en el Título Cuarto de la LFRCF;<sup>63</sup>
- Cuando se acrediten afectaciones a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales de las entidades federativas, municipios o alcaldías de la Ciudad de México, la ASF procederá a formularles el pliego de observaciones correspondiente, y
- En los casos en que sea procedente en términos del Título Quinto de la LFRCF, la unidad administrativa a cargo de las investigaciones de la ASF promoverá el informe de presunta responsabilidad administrativa para la imposición de las sanciones correspondientes.

A lo anterior, es de agregar que la LFRCF de 2016 alude al tema que nos ocupa en otros de sus títulos; por ejemplo, en el Título Segundo, “De la Fiscalización de la Cuenta Pública”, estatuye que el Informe General del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública contendrá:<sup>64</sup> un resumen de los resultados de la fiscalización del gasto federalizado, participaciones federales y la evaluación de la deuda fiscalizable, y la descripción de la muestra del gasto público auditado, señalando la proporción respecto del ejercicio de los poderes de la Unión, la Administración Pública Federal, el gasto federalizado y el ejercido por órganos constitucionales autónomos.

---

mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

62 Ello, en términos de lo dispuesto en el artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal y las disposiciones aplicables.

63 El Título Cuarto de la LFRCF de 2016 trata acerca de la fiscalización durante el ejercicio fiscal en curso o de ejercicios anteriores.

64 *Vid.*, el artículo 34, fracciones III y IV, de la LFRCF de 2016.

La Fiscalización del gasto federalizado.  
(Aportaciones Federales)

## La composición del gasto federalizado

En inicio, es de mencionar que el gasto federalizado se integra por los recursos federales que se transfieren a las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, conforme a la LCF, el PEF,<sup>65</sup> y otras disposiciones aplicables.<sup>66</sup> Estos recursos federales, se canalizan por medio de dos vertientes:<sup>67</sup>

- Transferencias condicionadas o programables. Éstas corresponden a aportaciones federales.<sup>68</sup> Se trata de ingresos que no se consideran propios de las entidades federativas y municipios,<sup>69</sup> y
- Transferencias no condicionadas o no programables. Éstas corresponden a las participaciones federales que se asignan conforme a los criterios y fórmulas establecidas en la LCF. Tales transferencias, a partir de la reforma constitucional de 2015, son auditables por la ASF, además de por los órganos locales. Su monto depende del comportamiento de la Recaudación Federal Participable (RFP).<sup>70</sup>

65 Cabe subrayar que el monto de dichos Fondos de aportaciones se determina en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de cada Ejercicio Fiscal, con base en los elementos que fija la LCF.

66 Es de comentar que el 4 de mayo de 2018 fue publicada Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

67 El gasto federalizado tiene dos componentes principales: las Aportaciones Federales (Ramo 33), que son recursos etiquetados que una vez que se radican en los estados, los municipios o las alcaldías de la Ciudad de México, no pierden su naturaleza federal, quedando sujetos a fiscalización por parte de la ASF de la Cámara de Diputados, así como a los órganos locales, y las Participaciones Federales (Ramo 28), que se pagan a las entidades federativas por estar adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Estos recursos del gasto no programable del sector público, a partir de la reforma constitucional de 2015, en materia de combate a la corrupción son objeto de fiscalización por parte de los órganos federales y de los locales.

68 Las Aportaciones Federales Ramo 33, es el mecanismo presupuestario diseñado para transferir a los Estados de la República Mexicana y sus Municipios, así como a la Ciudad de México recursos que permiten fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas al gobierno en materia: educativa, de salubridad pública, infraestructura básica, fortalecimiento financiero y seguridad pública, programas sociales enfocados a combatir problemas alimenticios así como de asistencia social e Infraestructura. Con estos recursos, la Federación apoya a los gobiernos locales para atender las necesidades de su población, buscando fortalecer los presupuestos de las entidades federativas y las diversas regiones que los conforman.

69 Es de comentar que los recursos de los ramos 25 y 33, así como los derivados de convenios celebrados entre el Gobierno Federal y las entidades federativas se clasifican dentro del PEF como Gasto Programable.

70 Las Participaciones Federales son elementos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Son recursos que se pagan a las entidades federativas con motivo de su adhesión a dicho sistema. Esos recursos

Para este estudio interesan las aportaciones federales. En ese contexto, es de explicar que las transferencias condicionadas se componen:<sup>71</sup>

- Principalmente con los recursos del Ramo General 33, mediante los siguientes fondos de aportaciones: Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo; Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA); Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) (aquí se distingue el FAIS-FISE Fondo para la Infraestructura Social Estatal, y el FAIS-FISM Fondo para la Infraestructura Social Municipal); Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF); Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM); Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA); Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF);<sup>72</sup>
- Con los recursos del Ramo General 25 en su componente de Aportaciones para los Servicios de Educación Básica y Normal en el Distrito Federal;
- Con los recursos de los convenios de descentralización que suscriben las entidades federativas con la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Salud (SSA), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la otrora Secretaría de Seguridad Pública (SSP);
- Con los recursos de los convenios de reasignación de la Secretaría de Turismo (SECTUR) y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), y
- Con los recursos de los subsidios del Ramo General 23 y el Seguro Popular.

.....  
pueden ser fiscalizados por la Federación y por el órgano respectivo de la legislación local, cual es el órgano superior de fiscalización local o el órgano de control interno de la entidad federativa.

71 *Vid., Gasto Federalizado y Seguridad Pública 2012*, p. 9, Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, LXII Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Serie: *Elementos para el análisis de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2012*, México, diciembre de 2013. Disponible en: <http://uec.diputados.gob.mx> (consultado en agosto de 2018).

72 *Vid.*, el artículo 25 de la LCF.

## La Fiscalización del gasto federalizado. (Aportaciones Federales)

A lo antes dicho, es de señalar que en el PEF para el ejercicio fiscal 2018, el gasto neto total previsto es de \$5,279,667,000,000,<sup>73</sup> y que para el Ramo General 33 se establece la cantidad de \$688,341,688,549.<sup>74</sup> Igualmente, es de apuntar que del propio Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios:

- En el Anexo 10. Erogaciones para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas, se previeron \$11,305,326,342.<sup>75</sup>
- En el Anexo 17. Erogaciones para el desarrollo de los jóvenes, en el Ramo 33, se destinaron \$14,740,955,810.<sup>76</sup>
- En el anexo 18. recursos para la atención de niñas, niños y adolescentes, se previeron \$416,039,972,429.<sup>77</sup>
- En el Anexo 19. Acciones para la prevención del delito, combate a las adicciones, rescate de espacios públicos y promoción de proyectos productivos, se establecieron \$11,390,651,611.<sup>78</sup>

73 *Vid.*, el artículo 2 del del PEF para el ejercicio fiscal 2018.

74 De esa cantidad, para el gasto programable de salud incluye recursos por 1,450.0 mdp dentro del programa presupuestario U012.- "Fortalecimiento de los Servicios Estatales de Salud", para cubrir el pago de las previsiones que permitan mantener la homologación salarial de ejercicios anteriores del personal que fue formalizado y regularizado, y serán transferidos a las entidades federativas a través del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud del Ramo 33. *Vid.*, el Anexo 1. Gasto neto total (pesos), C: Ramos Generales, Gasto Programable, 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios del PEF para el ejercicio fiscal 2018.

75 De esa cantidad, \$9,034,802,294 van dirigidos al FAIS Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), y \$2,270,524,048 corresponden al FAM Asistencia Social.

76 De esa cantidad, \$5,718,201,191 son para Educación Básica; \$4,456,723,747 para FONE Servicios Personales; \$142,964,242 para FONE "Otros de Gasto Corriente"; \$178,994,544 para FONE Gasto de Operación; \$128,787,788 para FONE Fondo de Compensación; \$69,410,072 para FAM Infraestructura Educativa Básica; \$741,320,797 para FAETA Educación de Adultos; \$5,031,675,488 para Educación Media Superior ( de los cuales \$602,234,447 son para FAM Infraestructura Educativa Media Superior y Superior, y \$4,429,441,041 atañen a FAETA Educación Tecnológica), y \$3,991,079,131 son para Educación Superior (FAM Infraestructura Educativa Media Superior y Superior).

77 Esos recursos son distribuidos de la siguiente manera: \$345,144,368 para FAETA Educación de Adultos; \$4,429,441,041 para FAETA Educación Tecnológica; \$8,597,340,939 para FAM Asistencia Social; \$8,165,890,806 para FAM Infraestructura Educativa Básica; \$602,234,447 para FAM Infraestructura Educativa Media Superior y Superior; \$24,902,901,635 para FASSA; \$9,683,667,329 para FONE Fondo de Compensación; \$13,458,757,536 para FONE Gasto de Operación; \$10,749,607,402 para FONE Otros de Gasto Corriente, y \$335,104,986,926 para FONE Servicios Personales.

78 Esos recursos son distribuidos de la siguiente manera: \$671,829,449 para el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (Educación Tecnológica) (FAETA); \$7,000,000,000 para el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), y \$3,718,822,162 para el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las

- En el Anexo 20. Recursos para la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como para la fiscalización y control de recursos públicos, se asignaron \$353,086,701.
- Además, en el Anexo 23, se asignaron \$688,341,688,549.
- Es de añadir que en el PEF para el ejercicio fiscal 2018, respecto del Ramo General 33, se estatuye que:
- Las erogaciones para el Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios se distribuyen conforme a lo previsto en el Anexo 23 del Decreto de Presupuesto;<sup>79</sup>
- Las provisiones para sufragar las erogaciones correspondientes a las medidas salariales y económicas para los Ramos Generales 25 Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, se distribuyen conforme a lo establecido en el Anexo 25 del Decreto de Presupuesto;<sup>80</sup>
- El resultado de la distribución entre las entidades federativas de los recursos que integran los fondos del Ramo General 33, se presenta en el Tomo IV del PEF, con excepción del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (sic) (FASP), cuya distribución se realizará conforme a lo dispuesto en el artículo 44 de la LCF;<sup>81</sup>
- Las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ejercicio de los recursos que les sean transferidos para seguridad pública, a través del Ramo General 33 deberán alinear, en su caso, la aplicación de los recursos para implementar y operar el modelo de desarrollo y operación policial previsto en la ley de la materia, conforme a los ejes estratégicos aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública;<sup>82</sup>
- Las provisiones a que se refiere el Anexo 25 del Decreto de Presupuesto incluyen los recursos para la educación tecnológica y de adultos co-

---

Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

79 *Vid.*, la fracción XVIII del artículo 3 del PEF para el ejercicio fiscal 2018.

80 *Vid.*, la fracción XX del artículo 3 del PEF para el ejercicio fiscal 2018.

81 *Vid.*, la fracción IX del artículo 7 del PEF para el ejercicio fiscal 2018.

82 *Vid.*, el último párrafo de la fracción I del artículo 7 del PEF para el ejercicio fiscal 2018.

■ La Fiscalización del gasto federalizado.  
(Aportaciones Federales) ■

- respondientes a aquellas entidades federativas que no han celebrado los convenios establecidos en el artículo 42 de la LCF. Una vez que dichas entidades celebren los convenios respectivos, dichos recursos serán entregados a éstas a través del Ramo General 33,<sup>83</sup> y
- Los recursos del Ramo General 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, incluyen las provisiones para cubrir: las medidas salariales y económicas correspondientes al fondo previsto en los artículos 26, 26-A, 27 y 27-A de la LCF y al Fondo para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), que serán cubiertas a través del Ramo General 33; las medidas económicas que se requieran para la cobertura y el mejoramiento de la calidad del sistema educativo; asimismo, las provisiones para incrementos a las percepciones incluyen las correspondientes a los sistemas de desarrollo profesional que, en su caso, correspondan en los términos de la ley de la materia, y las plazas que sean creadas con cargo a los recursos establecidos en el rubro de provisiones salariales y económicas del Ramo General 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, para su aplicación a través del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, de acuerdo con la normatividad aplicable.<sup>84</sup>

## El gasto federalizado en el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016

Es de señalar que el Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación de 2016, dispuso en su artículo Quinto Transitorio que las funciones de fiscalización y revisión por parte de la ASF entrarían en vigor a partir de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del 2016:

QUINTO. - Las funciones de fiscalización y revisión de la Auditoría Superior de la Federación previstas en la presente Ley entrarán en vigor a partir de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del año 2016.

En ese sentido es que se hace referencia al gasto federalizado en el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016. Al respecto,

83 *Vid.*, la fracción III del artículo 16 del PEF para el ejercicio fiscal 2018.

84 *Vid.*, la fracción IV del artículo 16 del PEF para el ejercicio fiscal 2018.

en octubre de 2017 la ASF entregó a la Cámara de Diputados 664 informes, de los cuales 624 corresponden a auditorías de cumplimiento financiero, 38 a desempeño y dos estudios. Del gasto federalizado, la ASF dijo que incluyó el rubro de las participaciones federales, que comprende el mayor porcentaje de las revisiones realizadas con 482 auditorías. Igualmente, manifestó que el segundo bloque de informes, sumado al del mes de junio de 2017, equivalen al 63 por ciento con respecto al total de revisiones incluidas en el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización de la Cuenta Pública 2016.<sup>85</sup>

La ASF también mostró que las auditorías practicadas dieron lugar a 1,587 recomendaciones, 41 promociones del ejercicio de la facultad de comprobación Fiscal (PEFCF), 238 solicitudes de aclaración; 798 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria (PRAS) y 796 pliegos de observación (PO). Y que las potenciales denuncias de hechos derivadas de la labor de fiscalización se presentarán cuando se cuente con los elementos que establezcan las leyes aplicables, como lo dispone el artículo 67, fracción V de la LFRFC.

En lo referente a los beneficios financieros derivados de la fiscalización superior, la ASF señaló que, con corte al 15 de octubre de 2017, se cuenta con un total de 118,352.43 millones de pesos (mdp) por concepto de las recuperaciones operadas de las Cuentas Públicas 2001 a 2016.<sup>86</sup> Igualmente, informó que la segunda entrega de Informes Individuales correspondientes a la Cuenta Pública 2016 tiene lugar en una coyuntura marcada por la consolidación del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) y el inicio de operación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Ante un nuevo entorno, en que la fiscalización superior debe ser concebida como una actividad intercomunicada con distintas esferas de la gestión pública con un común denominador: la responsabilidad de prevenir, detectar o sancionar actos irregulares en el manejo de los recursos presupuestales.

Por otra parte, en su informe la ASF dijo que se definieron siete Grupos de Trabajo acerca de: 1. Normas Profesionales; 2. Coordinación para la Fiscalización; 3. Plataforma Virtual del SNF, 4. Jurídico Consultivo, 5. Control Interno, 6. Creación de Capacidades, y 7. Transparencia. De estos Grupos, el de la Coordinación para la Fiscalización diseñó una estrategia para la fiscalización coordinada del Gasto Federalizado correspondiente a la Cuenta Pública 2017.

85 *Vid.*, el INFORME DEL RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA 2016, octubre de 2017, p. 11. Disponible en: [http://www.asf.gob.mx/uploads/55\\_Informes\\_de\\_auditoria/Consideraciones2daentrega](http://www.asf.gob.mx/uploads/55_Informes_de_auditoria/Consideraciones2daentrega) (consultado en agosto de 2018).

86 En lo concerniente a la Cuenta Pública 2016, la ASF mencionó que las recuperaciones ascienden a 1,927.2 mdp, cifra que se incrementará conforme transcurra el plazo de atención a las observaciones efectuadas. *Ibid.*, p.17.

■ La Fiscalización del gasto federalizado.  
(Aportaciones Federales) ■

La ASF en su Informe también expuso que ha realizado las adecuaciones organizacionales necesarias para aumentar su capacidad auditora, a fin de fiscalizar las participaciones federales, pues la incorporación de este nuevo objeto conllevó que el universo fiscalizable en cuanto al gasto federalizado, prácticamente se duplicara.<sup>87</sup> Además, detalló que en la fiscalización de las transferencias condicionadas pertenecientes al Ramo General 33, dicha entidad reitera la existencia de ambigüedades normativas que influyen en las interpretaciones respecto a la aplicación de dichos recursos, así como la presencia de espacios de discrecionalidad que limitan el impacto de este tipo de gasto en las entidades federativas y municipios. Al respecto, la ASF consideró que el Capítulo V de la LCF, que es la referencia legal que regula el ejercicio de los recursos del Ramo 33, es fundamental que sea reglamentado por el Ejecutivo Federal, a fin de que se propicie un ambiente de control adecuado y se establezcan definiciones y objetivos idóneos que conlleven un mayor impacto social derivado de la aplicación de los fondos. También plantea tres modificaciones a la LCF —dos al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM-DF) y una al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF)— con las que se pretende potenciar la eficacia y efectividad de estos rubros del gasto.

Del mismo modo, en su Informe la ASF evidencia que detectó importantes retos que no podrán ser resueltos en el corto plazo, como la inclusión del orden municipal en las actividades del SNF.

Además, la ASF detalla, en cuanto al número de auditorías por Grupo Funcional en la Segunda Entrega de Informes Individuales 31 de octubre de 2017, que del total de 664 auditorías, 482 correspondieron a gasto federalizado.<sup>88</sup>

De lo anterior, destaca que en la fiscalización de las transferencias condicionadas pertenecientes al Ramo General 33, la ASF considera la existencia de ambigüedades normativas y de espacios de discrecionalidad, pero omite indicar las responsabilidades o sanciones frente a irregularidades en el manejo del gasto federalizado.

Por otra parte, el 20 de febrero de 2018, la ASF presentó a la Cámara de Diputados los informes individuales correspondientes a la entrega del mes de febrero, así como el Informe General Ejecutivo, ambos respecto a la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2016.<sup>89</sup> Este evento complementó las entregas

87 *Ibid.*, p. 18.

88 *Ibid.*, p. 57.

89 *Vid.*, la Entrega de Resultados de la Fiscalización Superior Cuenta Pública 2016, 20 de febrero de 2018, Ciudad de México.

de informes individuales que fueron realizadas en los meses de junio y octubre de 2017. En dicho Informe se asienta que, para efectos de la fiscalización de la Cuenta Pública 2016, aún no se establece una distinción entre faltas administrativas graves y no graves conforme a la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas, y tampoco se ha iniciado la implementación de las facultades de investigación y substanciación otorgadas a la institución. Igualmente, se indica que la ASF presenta 699 informes individuales correspondientes a la entrega del mes de febrero, que en conjunto con los 502 informes rendidos en junio y 664 en octubre, suman un total de 1,865 referidos a la Cuenta Pública 2016, lo que significó un 13.5 por ciento de crecimiento en el número de auditorías respecto a la fiscalización de la Cuenta Pública 2015.

Asimismo, la ASF informa que, de las 1,865 auditorías realizadas, 1,709 se refieren a revisiones de cumplimiento financiero y 148 a auditorías de desempeño, y que se hicieron dos estudios y seis evaluaciones de políticas públicas. Las revisiones de cumplimiento financiero incluyen: (1) auditoría con enfoque de desempeño, (2) de inversiones físicas, (3) forenses, (4) de tecnologías de la información y comunicaciones, (5) control interno, así como (6) gasto federalizado. Del total de auditorías practicadas a la Cuenta Pública 2016, el 72.9 por ciento, es decir 1,361 revisiones, se realizaron a entidades federativas y municipios.<sup>90</sup> En total, se llevaron a cabo 1,390 revisiones al gasto federalizado, que abarca las 1,361 auditorías realizadas a entidades federativas y municipios, en adición a las que se practicaron a instancias federales que coordinan las transferencias y las reglas de operación de los fondos transferidos a los gobiernos locales. La cobertura de estas revisiones se amplió por el nuevo mandato de la ASF, en cuanto a participaciones federales.

En suma, se fiscalizaron muestras equivalentes a: 25.3 por ciento del gasto del Sector Público Presupuestario; 60.9 por ciento del gasto federalizado, el cual abarcó las transferencias condicionadas y las participaciones; 75 por ciento de otros conceptos como las cuentas de balance, deuda pública, fideicomisos, entre otros, y 29.3 por ciento del total de los ingresos ordinarios del Sector Público Presupuestario.<sup>91</sup>

90 La ASF informó que se llevaron a cabo 468 auditorías al Poder Ejecutivo, 23 a órganos constitucionalmente autónomos, 10 al Poder Judicial y tres al Poder Legislativo. El total de entes auditados ascendió a 553.

91 Como resultado de la fiscalización de la Cuenta Pública 2016, la ASF informó que emitió 10,346 observaciones, de las cuales, 4,439 corresponden a Recomendaciones, es decir, sugerencias para fortalecer los procesos administrativos y los sistemas de control. El resto de las acciones se integran

## La Fiscalización del gasto federalizado. (Aportaciones Federales)

Adicionalmente a la entrega de informes individuales correspondientes al mes de febrero, la ASF presentó el Informe General Ejecutivo; y seis informes específicos derivados de solicitudes y denuncias sobre ejercicios fiscales en curso o anteriores.<sup>92</sup> El Informe General Ejecutivo incluye un resumen de los resultados de la fiscalización efectuada; una síntesis de la revisión del gasto federalizado —en sus componentes de transferencias condicionadas y participaciones— y sobre la evaluación de la deuda pública.<sup>93</sup>

Respecto a la identificación de áreas clave con riesgos, para la Cuenta Pública 2016, la ASF informa que se contemplaron tres niveles de análisis. El primero se refiere a los riesgos vinculados con cada una de las 1,865 auditorías practicadas;<sup>94</sup> el segundo se relaciona con las áreas de la gestión del sector público que presentan vulnerabilidades,<sup>95</sup> y el tercero corresponde a temas que constituyen desafíos nacionales en materia de desarrollo social y sostenibilidad ambiental. Además, la ASF indica que la recurrencia de observaciones en relación con el gasto federalizado obliga a reflexionar sobre una cuarta área de riesgo que se señala como vulnerabilidad estructural de las finanzas estatales, toda vez que, en entidades, se ha limitado su capacidad de gestión y de financiamiento, que obliga en cierta medida a incurrir en desviaciones en el uso de tales recursos, y

por: 643 Solicitudes de Aclaración —en las que se requiere a las entidades fiscalizadas que presenten información adicional para atender las observaciones—; 2,557 pliegos de observaciones —cuando existe la presunción de daños o perjuicios a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos—; 184 promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal —mediante las que la ASF informa a la autoridad competente sobre un posible incumplimiento de carácter fiscal-, y 2,504 promociones de responsabilidad administrativa sancionatorias—con los cuales la ASF notifica a los órganos internos de control la detección de posibles responsabilidades administrativas-;

- 92 La ASF informa que, en cada uno de los 1,865 informes individuales que acompañan el Informe General, se pueden ver los resultados específicos de los entes auditados. Destaca la identificación de áreas de riesgo, que se refiere a ámbitos en donde se presentan problemas recurrentes en la eficacia, eficiencia y economía de la acción gubernamental, o la insuficiencia de elementos de supervisión y control en los procesos que los entes auditados llevan a cabo.
- 93 La ASF señala que el Informe General Ejecutivo, de conformidad con la LFRCF, debe ser remitido por la Cámara de Diputados al Comité Coordinador del SNA, lo que implica que este documento se convertirá en un puente entre el cumplimiento del mandato de la ASF y los objetivos de dicho Sistema.
- 94 El primer nivel se sustentó en un análisis cualitativo por parte de los equipos auditores, a partir del cual se identificaron: 1) Afectación al erario, 2) Desfase entre resultados esperados y obtenidos, 3) Discrecionalidad en la toma de decisiones, 4) Información financiera-contable incorrecta o insuficiente, y 5) Vulnerabilidad en las finanzas públicas.
- 95 Respecto al segundo nivel de análisis, la ASF incluyó en el Informe General Ejecutivo la descripción de cinco áreas que se estimaron relevantes, por ejemplo, contrataciones llevadas a cabo con excesiva discrecionalidad; y obra pública, con problemáticas en la planeación y programación de los trabajos, debilidades de carácter técnico, insuficiencias económicas y fallas de ejecución.

los principales resultados que arroja la fiscalización al gasto federalizado como parte de la revisión de la Cuenta Pública 2016, en sus componentes de transferencias condicionadas y participaciones.<sup>96</sup>

En resumen, de la información de la ASF se advierte que de las 1,865 auditorías practicadas a la Cuenta Pública 2016, el 72.9 por ciento (1,361 revisiones) se realizaron a entidades federativas y municipios. En total, fueron 1,390 revisiones al gasto federalizado. Ello, a diferencia de las revisiones del gasto del Poder Ejecutivo Federal, al cual se le practicaron solamente 468 auditorías. Y aunque la ASF menciona la problemática del gasto federalizado, por generar vulnerabilidad estructural de las finanzas estatales, no muestra las sanciones impuestas a quienes han incurrido en las irregularidades en ese renglón.

### El gasto federalizado en el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017

En junio de 2018, fue presentado a la Cámara de Diputados el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017, con una primera entrega de informes individuales. En este Informe, la ASF destaca: el valor preventivo de la fiscalización; incrementar la calidad de las auditorías; establecer un enfoque integral de auditoría; instaurar un nuevo enfoque de auditoría de desempeño; mejorar la relación entre la ASF y los legisladores; priorizar la participación institucional de la ASF en los Sistemas Nacionales de Anticorrupción, Fiscalización y Transparencia, e instituir un nuevo enfoque de auditoría del gasto federalizado.

Tal Informe hace alusión a la política institucional que se siguió en los últimos años en la que el número de auditorías se convirtió en un fin en sí mismo. La ASF aclara que la cantidad de revisiones por año debe responder a una estrategia orientada a la mejora de la gestión gubernamental, al fortalecimiento de las labores legislativas y a contribuir a la disminución de irregularidades, con base en una metodología rigurosa de planeación y programación. Asimismo, dice que, el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior (PAAF) de la Cuenta Pública 2017 publicado en el DOF el 9 de enero de 2018, tuvo una reducción de 273 auditorías respecto a las realizadas sobre la Cuenta Pública 2016. Y refiere

96 Respecto a las participaciones federales, la ASF identificó un sesgo poblacional en las fórmulas y criterios de distribución establecidos en la LCF y que en la distribución que realizan los gobiernos estatales a los municipios, son frecuentes los errores en la aplicación de las fórmulas de asignación y los retrasos en la ministración de los recursos.

■ La Fiscalización del gasto federalizado.  
(Aportaciones Federales) ■

que resulta indispensable la reestructuración organizacional de la institución, lo cual se sustenta en dos premisas generales: cumplir a cabalidad con el PAAF de la Cuenta Pública 2017, y que los cuadros cuenten con los perfiles idóneos.<sup>97</sup>

El Informe detalla que en la primera entrega de informes individuales incluye 344 revisiones, que representan el 22 por ciento del total de 1,592 auditorías programadas sobre la Cuenta Pública 2017.<sup>98</sup> Asimismo, evidencia que en la primera entrega de informes individuales:<sup>99</sup> no se incluyen auditorías forenses, pues las auditorías programadas con este enfoque serán presentadas ante la Cámara de Diputados en los meses de octubre de 2018 y febrero de 2019, y en cuanto a las acciones determinadas, resultantes de los 344 informes individuales, la ASF emitió 724 recomendaciones, 337 pliegos de observaciones, 620 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, 33 promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal y 176 solicitudes de aclaración.<sup>100</sup>

El referido informe la ASF expresa que la fiscalización del gasto federalizado se ha sustentado en la estrategia de abarcar la mayor cobertura posible, lo que ha implicado un uso no equilibrado de los recursos internos y limitado la profundidad de los resultados de fiscalización.<sup>101</sup> Por ello, el nuevo enfoque de la

97 El informe señala que actualmente la ASF cuenta con un capital humano de más de 3,000 personas que le da soporte y sustancia a su operación cotidiana, y que los cambios de personal que se han llevado a cabo, como parte de la reestructuración, contribuirán a aprovechar lo mejor de las capacidades de los equipos auditores.

98 La ASF explica que, de las 344 auditorías, 246 se realizaron con enfoque de cumplimiento financiero, 67 se refieren a auditorías de cumplimiento financiero con enfoque de desempeño y 31 a auditorías de desempeño. En el grupo de las 246 auditorías de cumplimiento financiero, se incluyen 39 auditorías a inversiones físicas.

99 *Vid.*, el INFORME DEL RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA 2017. Junio de 2018. Primera entrega de informes individuales, p.18. Disponible en: <http://informe.asf.gob.mx/#0> (consultado en agosto de 2018).

100 La ASF descuello que requiere incorporar nuevas herramientas vinculadas con las técnicas de auditoría; aprovechar todo el potencial que ofrecen las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC); desarrollar capacidades de gestión adecuadas para asegurar el ejercicio cabal y eficiente de las responsabilidades, y consolidar una cultura administrativa basada en el profesionalismo y la integridad, entre otros elementos. La ASF hace ver que ocupa una posición destacada dentro del entramado institucional de la rendición de cuentas y el combate a la corrupción de México. De igual forma, subraya que, en el marco del SNF, y de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control gubernamental, A. C. (ASOFIS), ha mantenido un liderazgo notable, pero que se requiere consolidar a la ASF como una institución modelo.

101 De manera específica, la ASF dice que ha identificado los siguientes elementos: incremento de las auditorías sin una estrategia de largo plazo y con propósitos de establecer una imagen de efectividad; coordinación poco efectiva con instituciones que administran la información financiera y fiscal, entre otras materias; determinación de observaciones que, en su gran mayoría, terminaban siendo

fiscalización del gasto federalizado se basará en las siguientes líneas de acción: aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicaciones;<sup>102</sup> reestructuración interna de la ASF,<sup>103</sup> y respeto al federalismo.<sup>104</sup>

En el Informe se advierte que la eficacia de la fiscalización depende, entre otros factores, de los siguientes:<sup>105</sup> la emisión de acciones debe ir acompañada de la identificación de la causa-raíz que genera la problemática detectada; las acciones de auditoría que deriven en promociones ante autoridades jurisdiccionales deben contribuir a fortalecer el proceso de rendición de cuentas; el impacto positivo de las acciones de auditoría debe reflejarse en una menor recurrencia de las problemáticas o irregularidades; las acciones de auditoría deben traducirse en medidas concretas que el ente auditado haya adoptado para mejorar sus sistemas de control interno, y el establecer como medida de éxito los montos observados y el número de acciones, genera incentivos perversos para inflar las cifras que se presentan en cada una de las entregas de informes individuales.

Finalmente, es de destacar que en el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017, del total de 344 auditorías, correspondieron al Gasto Federalizado 254.<sup>106</sup>

---

solventadas, y diseño poco claro de las atribuciones y competencias de las áreas que conforman la Auditoría Especial del Gasto Federalizado, lo que impide actuar de manera eficiente y coordinada.

- 102 El Informe indica que se tienen contempladas las siguientes áreas para la conformación de una estrategia de TIC, a saber: conformación de un sistema de información digital; diversificación de técnicas de minería de datos, y creación y difusión de modelos de Sistemas de Información Gerenciales y de Servicio al Cliente.
- 103 Ello para que la AEGF se aboque, exclusivamente, a la ejecución de auditorías, con la formación de equipos de trabajo multidisciplinarios, con capacidad para abordar temas de carácter transversal, y con perfiles adecuados.
- 104 Respecto del respeto del federalismo, la ASF indica que: impulsará un diálogo permanente con distintas instancias que juegan un papel en el fortalecimiento de la Hacienda Pública Local y en la coordinación fiscal. En particular, se concentrará en: considerar distintas alternativas para que, desde la fiscalización, se contribuya al fortalecimiento de la Hacienda Pública Local, en materia de ingresos propios, y al establecimiento de un sistema de indicadores sobre mejora regulatoria; facilitará los hallazgos, en materia de gasto federalizado, incluyendo su causa-raíz, a los órganos que integran el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con el propósito de proporcionar insumos que contribuyan a la prevención y mejora continua en el control de las finanzas locales; definir claramente el alcance de las auditorías en materia de gasto federalizado, en específico, en el rubro de participaciones federales, y fortalecerá la relación, en un marco de respeto institucional, con las Entidades de Fiscalización Superior Locales. *Vid.*, el INFORME DEL RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA 2017. Junio de 2018. Primera entrega de informes individuales, p. 33.

105 *Ibid.*, pp. 38 y 39.

106 *Ibid.*, p. 85.

■ La Fiscalización del gasto federalizado.  
(Aportaciones Federales) ■

## Conclusiones

El gasto federalizado se integra por los recursos federales que se transfieren a entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Estos recursos se canalizan por medio de transferencias condicionadas o programables, que corresponden a aportaciones federales, y transferencias no condicionadas o no programables, que incumben a participaciones federales. Las transferencias condicionadas o programables se integran con los recursos del Ramo General 33; los del Ramo General 25; los de convenios de descentralización; los de convenios de reasignación; los subsidios del Ramo General 23, y el Seguro Popular.

La CPEUM confiere a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de revisar la Cuenta Pública Federal, con apoyo en la ASF. Esta facultad incluye fiscalizar directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

Las legislaturas de las entidades federativas cuentan con facultades para fiscalizar los recursos públicos del gasto federalizado.

La reforma constitucional de 1999 autorizó a la ASF a fiscalizar los recursos federales que ejercieran entidades federativas y municipios. No obstante, algunos estados se opusieron a esa fiscalización. Eso dio origen a la controversia constitucional 42/2004, promovida por la Cámara de Diputados en contra del Estado de Oaxaca, la cual fue resuelta por la SCJN favor de esa Cámara y de la ASF, lo cual fortaleció sus atribuciones, eliminando las trabas que se le habían presentado frente a la fiscalización del gasto federalizado.

En 2008, la reforma constitucional en gasto público determina, explícitamente, la competencia a la ASF para revisar directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal (ahora Ciudad de México) y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, excluyendo las participaciones federales.

En 2015, la reforma constitucional en combate a la corrupción incorpora una nueva vertiente del gasto federalizado: las participaciones federales.

Con la normatividad actual, el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016 indica que, de las 1,865 auditorías practicadas, el 72.9 por ciento se realizaron a entidades federativas y municipios.

A su vez, el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017, propone un nuevo enfoque de la fiscalización del gasto federalizado basado en el aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicaciones, la reestructuración interna de la ASF y el respeto al federalismo.

## Bibliografía

- ACKERMAN, John M., *Repensar la estructura institucional para la rendición de cuentas del Estado Mexicano*. Ello en la obra: *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, Coordinadores: John M. Ackerman y Cesar Astudillo, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.
- ARAGÓN, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- BARRAGÁN, José, *Antecedentes históricos del régimen mexicano de responsabilidades de los servidores públicos*. Obra colectiva denominada: *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, Manuel Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984.
- CARREÓN CONCHA, Ignacio Alberto, *El derecho fundamental a recibir cuentas, a través de la fiscalización superior*, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, Comisión de Vigilancia de la ASF, UEC, 2018.
- CASTAÑEDA, Fausto, *Juicio político de los Servidores públicos*, disponible en: <http://www.monografias.com/trabajos38/juicio-politico/juicio-politico.shtml>
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003 (5ª. Reimpresión).
- LICONA VITE, Cecilia, *Fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación. Ramo 33*, publicada en Expediente Parlamentario 11, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, 2007.
- LICONA VITE, Cecilia, *Estudio a la reforma constitucional de gasto público de 2008*, "Expediente Parlamentario 21", Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, México, diciembre de 2009.
- LOEWENSTEIN, Kart, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Editorial Ariel, 1983.
- MORA-DONATTO, Cecilia, *Función presupuestaria o financiera, Facultades del Congreso en materia presupuestaria*, Antología, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Grupo Parlamentario del PRD, Centro de Producción Editorial, 2004.
- SOLARES MENDIOLA, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- UGALDE, Luis Carlos, *Vigilando al Ejecutivo*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor, 2000.

■ La Fiscalización del gasto federalizado.  
(Aportaciones Federales) ■

- ROMERO GUDIÑO, Alejandro, *La efectividad del combate a la corrupción mediante el control parlamentario de la fiscalización superior*, "El Cotidiano", número 198, julio-agosto, 2016, Universidad Autónoma Metropolitana, Distrito Federal, México.
- ROMERO GUDIÑO, Alejandro, *Génesis, evolución y retos de la fiscalización superior en México*, México, Cámara de Diputados. LXIII Legislatura, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, septiembre 2016.
- ROMERO GUDIÑO, Alejandro, *Control Parlamentario de la fiscalización y agenda para la política de combate a la corrupción*, México, Cámara de Diputados, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, LXIII Legislatura, 2017.
- UGALDE, Luis Carlos, *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, Comisión de Vigilancia, Auditoría Superior de la Federación, 2002.
- VALADÉS, Diego, *El control del poder*. En *Estudios Doctrinales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.

## Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Ley General de Archivos.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Ley de Ingresos de la Federación.
- Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018.

## Otras Fuentes

- Controversia Constitucional 42/2004, resuelta en sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 8 de agosto de 2006.
- Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, disponible en: [http://www.aidh.org/uni/Formation/01Home2\\_e.htm](http://www.aidh.org/uni/Formation/01Home2_e.htm)

- Decreto por el que se declaran reformados los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el DOF del 30 de julio de 1999.
- Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de gasto público, publicado en el DOF del 7 de mayo de 2008.
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios, publicado en el DOF del 26 de mayo de 2015.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, publicado en el DOF del 27 de mayo de 2015.
- Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, publicado en el DOF del 29 de enero de 2016.
- Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016, octubre de 2017, disponible en: [http://www.asf.gob.mx/uploads/55\\_Informes\\_de\\_auditoria/Consideraciones2daentrega](http://www.asf.gob.mx/uploads/55_Informes_de_auditoria/Consideraciones2daentrega)
- Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017, junio de 2018, disponible en: <http://informe.asf.gob.mx/#0>
- Tesis: P/J. 112/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XXII, septiembre de 2005, p. 1160, Jurisprudencia (Constitucional), con el rubro: "Subsidios federales para el desarrollo social. Son de naturaleza distinta a las aportaciones y participaciones federales".