

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

Daniel Gerardo Montoya*
José Edgar Frías Vázquez**

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

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

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

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

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

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

Keywords: Audit, electronic means, institutional change.

Fecha de recepción del artículo: 19 marzo 2024

Fecha de aceptación: 12 abril 2024

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. El marco normativo de la fiscalización superior

Desde la CPEUM se asigna la labor de fiscalización superior a la Cámara de Diputados, a través de la ASF, la cual es responsable de revisar la Cuenta Pública del año fiscal anterior¹. Dicho documento comprende el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre y es responsabilidad del Ejecutivo Federal presentarlo a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente (CPEUM, artículo 74, fracción VI).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. La fiscalización superior en momentos críticos del entorno externo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³ Paramás información sobre las medidas implementadas por la ASF para hacer frente a la pandemia ver: ASF (2020a). La Auditoría Superior de la Federación frente a la pandemia de COVID-19, Acciones para fortalecer la fiscalización. México: ASF, disponible en: https://www.asf.gob.mx/uploads/2886_ASF_frente_a_la_pandemia/09g_ACCIONES_PARA_FORTALECER_LA_FISCALIZACION_.pdf

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: Elaboración propia con información de la LFRCF.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 2
Auditorías efectuadas por medios electrónicos, 2020-2022,
y programadas, 2023

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

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

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

n.a. No aplica.

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

Conclusiones

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

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

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

Referencias

- ASF. (2018). Plan Estratégico Institucional 2018-2026. México: ASF. Obtenido de https://www.asf.gob.mx/uploads/3491_Prog_Ad_TD/Documento_constitutivo_del_programa_de_Transformacion_Digital_ASF.pdf
- ASF. (2020). Programa de transformación digital ASF. México: ASF. Obtenido de https://www.asf.gob.mx/uploads/3491_Prog_Ad_TD/Documento_constitutivo_del_programa_de_Transformacion_Digital_ASF.pdf
- ASF. (2020a). La Auditoría Superior de la Federación frente a la pandemia de COVID-19, Acciones para fortalecer la fiscalización. México: ASF. Obtenido de https://www.asf.gob.mx/uploads/2886_ASF_frente_a_la_pandemia/09g_ACCIONES_PARA_FORTALECER_LA_FISCALIZACION_.pdf
- ASF. (2022). Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2020 (febrero 2022). México: ASF. Obtenido de https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2020c/Documentos/Matriz/MDB_Consolidado.pdf
- ASF. (2023). Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2021 (febrero 2023). México: ASF. Obtenido de https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2021c/Documentos/Matriz/MDB_Consolidado.pdf
- ASF. (2024). Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2022 (febrero 2024). México: ASF. Obtenido de https://informe.asf.gob.mx/Documentos/Matriz/MDB_Consolidado.pdf

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

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

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

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

NU/INTOSAI. (2021). 25° Simposio NU/INTOSAI, Trabajar durante y después de la pandemia: aprovechando la experiencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) para fortalecer la eficacia de las instituciones y lograr sociedades sostenibles. Obtenido de https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/news_centre/events/un_int_symposia/reports_un_int_symp/sp/SP_25_Symp_2021_report.pdf