



Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**  
Unidad Iztapalapa

**EL PAPEL DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA  
FEDERACIÓN EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN.**

T E S I N A

QUE PRESENTA

**KATIA WENDOLIN GONZALEZ AVILA**

MATRICULA: 2123016555

Para acreditar el requisito del trabajo terminal  
y optar al título de

LICENCIADA EN CIENCIA POLITICA

**DR. ALEJANDRO FAVELA GAVIA**

ASESOR

**DR. ROBERTO DE JESÚS ORTIZ**

**VEGA**

LECTOR

*Iztapalapa, Ciudad de México, 28 de noviembre del 2019.*



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA – Unidad *Iztapalapa*  
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA-COORDINACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA

## D I C T A M E N

Después de examinar este documento final presentado por el (la) (s) alumno (a) (s) KATIA WENDOLIN GONZÁLEZ ÁVILA, matrícula(s) 2123016555, con el título de EL PAPEL DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN se consideró que reúne las condiciones de forma y contenido para ser aprobado como conclusión de la Tesina o Trabajo Terminal, correspondiente a la Licenciatura en Ciencia Política que se imparte en esta Unidad.

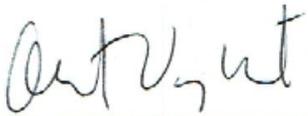
Con lo cual se cubre el requisito establecido en la Licenciatura para aprobar el Seminario de Investigación III y acreditar la totalidad de los estudios que indica el Plan de Estudios vigente.

Asesor



Dr. Alejandro Favela Gavia

Lector



Dr. Roberto De Jesús Ortiz Vega

Fecha: 28 de noviembre de 2019 Trim: 19-P No. Registro de Tesina: \_\_\_\_\_

UNIDAD *Iztapalapa*

Av. Michoacán y la Purísima, Col. Vicentina, 09340, México, D. F., Tels.: 5804-4600 y 5804-4898, Tel. y Fax: [01-55] 5804-4793

# Índice

• Índice.....	1
• Introducción.....	2
• Cap. 1 Marco Normativo de la corrupción en México.....	8
○ 1.1 Concepto de “Corrupción” .....	8
○ 1.2 Delios por hechos de corrupción y Faltas Administrativas.....	10
○ 1.3 Actores para detectar, combatir y sancionar la corrupción en México ....	23
• Cap. 2. La Auditoría Superior de la Federación.....	28
○ 2.1 Antecedentes.....	28
○ 2.2 Estructura de la ASF.....	42
▪ 2.2.1 De los tipos de auditoría.....	42
▪ 2.2.2 El proceso de fiscalización.....	44
○ 2.3 Mecanismos de combate a la corrupción.....	56
○ 2.4 Aproximaciones de la ASF como instrumento para combatir la corrupción en México.....	69
• Cap. 3. Breve marco comparativo de las Entidades de Fiscalización Superior de Brasil, Colombia y México.....	77
○ 3.1 Brasil.....	77
○ 3.2 Colombia.....	81
○ 3.3 Comparativo de EFS de Brasil, Colombia y México.....	87
• Conclusiones.....	90
• Bibliografía.....	93
• Anexos.....	98

## Introducción

***“Cuando se vive en un ambiente determinado, cuyas características configuran las distintas formas de vida de una sociedad o de un pueblo, que crean hábitos y normas de conducta que por su práctica diaria podrían parecer a primera vista normales, resulta difícil determinar los límites entre lo que se entiende por corrupción y lo que se acepta como honradez. Entre lo que es moral y lo inmoral. Entre la honestidad y la deshonestidad.”***

**Guillermo Montaña Islas**

En la teoría general del Estado se habla recurrentemente del Estado ideal, póstula las características que debe tener para lograr constituir la ciudad ideal y lo más armoniosa posible en la que todos cumplan papeles específicos que hagan funcional el Estado y todos se encuentren satisfechos con la forma en cómo se dirige dicho Estado. En contra parte también se estudia lo que podría considerarse un mal Estado o un mal gobierno en el encontramos características que volvieron al Estado ineficiente o coludido, y que finalmente llevan al desastre.

Alfarabi dice que hay cuatro Estados que se oponen al Estado Modelo, estos son el primero es el Estado Ignorante es aquel cuyos habitantes no conocen la felicidad (verdadera) ni les viene a la mientes [sic] el dirigirse a ella ni de ella se cuidan ni tienen fe alguna en ella; El Estado Corrompido o inmoral es aquel que reconoce la felicidad futura y reconoce a Allah... Pero sus acciones son como las acciones de los ciudadanos y del Estado Ignorante; Las opiniones y acciones del Estado Versátil o Alterado fueron en el tiempo antiguo las opiniones y acciones de los del Estado Modelo; pero las han alterado y entre sus habitantes han penetrado otras opiniones y así han alterado sus costumbres con otras costumbres; y el Estado Extraviado admitía la felicidad para después de esta vida, pero sus habitantes cambiaron de opinión; y, por eso de Allah, de los seres segundo y del Entendimiento Agente vinieron a creer falsas opiniones.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Al- Farabi Abu Nasr, “La ciudad Ideal”, Tecnos, España, 2011, Pp. 96-100.

Cicerón postula que la característica de un mal gobierno se encuentra en la injusticia, vista como el mayor de los males en un gobierno, considerando que hay dos clases de injusticias: la primera de quien injuria a otro, y la segunda de aquellos que pudiendo no defienden a los injuriados.<sup>2</sup>

Platón atribuye las características del mal gobierno a un tirano que conserva el poder absoluto para su propio beneficio, llevando a la infelicidad a los ciudadanos que gobierna, para Platón en un Estado es indispensable tener un cuerpo de seres virtuosos que compensen las virtudes de unos con las de otros y así decidan el mejor rumbo de una nación en un sistema de pesos y contrapesos, descartando así las pasiones y deseos de una sola persona que por naturaleza no posee todas las virtudes necesarias para dirigir él solo un Estado.<sup>3</sup>

Aristóteles, por su parte resalta la diferencia entre las monarquías, oligarquías y las democracias destacando los motivos de gobernar en cada uno de esos regímenes de gobierno, resultando un Estado despótico en el caso de la monarquía en la que se gobierna solo para el interés del monarca al igual que en las oligarquías, aunque para él las democracias se reducen solo al interés de los pobres, excluyendo así a los ricos de un Estado; para Aristóteles ningún régimen por naturaleza sería justo, ya que, los intereses de ciertos grupos estarían por encima de los otros, sin embargo, matiza que el gobierno en que los más se reparten los bienes de los menos, es evidente que destruyen la ciudad.<sup>4</sup>

Con base a lo anterior, es importante resaltar que todos los Estados que pretendan ser justos o lo más cercano a ello, deben cuidar que todo el cuerpo político que lo dirija encuentre en la labor de su cargo un interés colectivo y no personal para que sus labores y actos se encuentren orientados siempre al bienestar de sus ciudadanos en general y no solo al de unos cuantos o el bienestar personal sobre el de la sociedad.

---

<sup>2</sup> Cicerón, *Sobre los deberes*, Alianza, México, 2013

<sup>3</sup> Platón, *La República o el Estado*, Gemika, 2012, Pp. 195-201.

<sup>4</sup> Aristóteles, *La Política*, Libro III, Cap. X, Alianza, México, 1998

La corrupción es parte de los atributos que indican los autores como vicios del Estado que finalmente lo llevan al desastre y fracaso, es como una enfermedad que empieza su actividad en un área específica y luego se esparce por todo el sistema.

El fenómeno de la corrupción no es nada nuevo en nuestro país y mucho menos en el mundo, la inconformidad de la sociedad con respecto a este tema ha ido creciendo cada vez más con el tiempo, sin embargo, esta inconformidad de la ciudadanía se tergiversó con esta práctica ilícita, coludiendo a la sociedad misma, sin dejar otra opción que ser parte del sistema corrupto.

El término “corrupción” viene de la palabra latina *corruptio* que significa *moral decay* (decadencia moral)<sup>5</sup>, la corrupción en la actualidad no solo representa la decadencia moral en el ser humano nada más, también significa un quebrantamiento de la ley y además el aprovechamiento de la ausencia de la ley para un interés particular, la corrupción por antonomasia implica una acción contraria a la moral, a la ética y a lo legal con un interés particular. La corrupción puede ser de diversos tipos, como lo son la política, la pública, la administrativa, intelectual, en el arte, en la prensa, la judicial y la lista sigue a todos los ámbitos que se puedan descubrir.

Las causas de la corrupción son múltiples pueden ser desde una falta de contrapesos, normas insuficientes para prevenirla, sanciones débiles, poco control interno, poca transparencia hasta la normalización de la corrupción por parte de la sociedad en su conjunto. Todos estos factores en su conjunto o de manera individual, provocan en mayor o menor medida la desconfianza de los ciudadanos y provocan consecuencias desastrosas en efecto domino.

Son muchas las consecuencias de la corrupción, pero en ese universo de consecuencias la que se encuentra presente en todas ellas es el factor de la desigualdad, así como la poca eficiencia y eficacia de los servicios públicos. La desigualdad que provoca la corrupción va encaminada al acceso de la sociedad a los servicios que por derecho deben ser públicos y que debido a la alta corrupción

---

<sup>5</sup> Aguilera Izaguirre, Gustavo, en Cruz Martínez, Enrique (Coordinador), *Por una nueva ética de lo público en México: Experiencias sobre el impacto de la corrupción en la eficiencia gubernamental*, Fontamara, México, 2015, pág. 32.

en conjunto con burocracias excesivas dentro de las instituciones se restringe para aquellos que no tengan la “posibilidad” de formar parte del sistema corrupto. En cuanto a la eficiencia y eficacia que se distorsiona debido a la corrupción se puede entender a través de la poca inversión tanto profesional como económica que se otorga al servicio público y la implementación de políticas públicas del gobierno.

La corrupción es parte de la vida diaria en los ciudadanos, se puede observar desde un pequeño soborno al policía de tránsito para evitar una multa con monto mayor, un niño enfermo tratado con medicinas diferentes a las que necesita por médicos no capacitados del servicio de salud público, hasta el desvío de recursos de una obra que nunca se completó. La corrupción no solo afecta a un ciudadano, ni a una institución, la corrupción tiene consecuencias en los resultados que la sociedad espera del gobierno de su país, del sistema que eligieron por veto y que aprobaron por medio de un contrato social. Cuando la corrupción se adentra a los procedimientos más mínimos del Estado, las autoridades que supuestamente vigilan el buen funcionamiento del Estado son vista como ineficientes o coludidos y los ciudadanos optan por no continuar respetando un sistema ya corrompido.

Los ejemplos de las consecuencias de la corrupción son varias, pero el más grave de los problemas se encuentra en la ausencia del respeto a la ley, cuando esto ocurre no hay otra salida que comenzar una reestructuración de los mecanismos y herramientas para combatir la corrupción para garantizar el respeto de la ley.

Las circunstancias tan deplorables hicieron urgente la participación de la sociedad civil en una paulatina intervención para intentar reducir los índices de corrupción y buscar estrategias de mejor control institucional. No es para menos que una gran oleada de reformas para reducir la corrupción se implementaran no solo en el gobierno sino también en el sector privado, derivado de la no solventación o atención de las necesidades de la sociedad.

A partir de 2015 comenzaron las reformas en materia de combate a la corrupción en el que se buscó precisar las funciones de cada institución en la materia y además desarrollaran redes de colaboración entre sí para armonizar el combate a la corrupción. En este año se creó la Ley General de Transparencia y Acceso a la

Información Pública y se realizó la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, dando como resultado la puesta en marcha del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), la creación del SNA trajo consigo las reformas de diferentes leyes secundarias y la creación de nuevas leyes para el combate a la corrupción.

Comenzaron a implementarse nuevos mecanismos de combate a la corrupción como la “declaración 3 de 3” y comenzó a darse mayor difusión a la cultura de la rendición de cuentas, el tema del combate a la corrupción volvió a tener auge en las academias y la promoción de la “agenda global 2030” también tomó en consideración temas para reducir los índices de corrupción en todo el mundo y la estrategia del gobierno abierto llegó a México para involucrar a la sociedad en este tema.

Se reformó el marco legal para detectar, combatir y sancionar la corrupción desde instituciones como el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), los Órganos de Control Interno locales (OIC's), la Secretaría de la Función Pública (SFP), el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) de reciente creación al igual que la recién nacida Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y como contrapeso directo se decidió integrar al SNA un comité de participación ciudadana.

Entre las nuevas leyes expedidas se encuentra la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF), dicha ley regula el actuar de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en cuanto a la revisión y fiscalización de la cuenta pública, dicha ley empoderó a la ASF para fiscalizar absolutamente todos los recursos públicos, incluyendo las participaciones federales que anteriormente no eran parte del universo auditable.

La ASF es una institución que por su naturaleza técnica es compleja de estudiar, pero es importante analizar los alcances de una institución que se dedica a revisar y vigilar que los recursos públicos se están ejerciendo conforme a la ley y alcanzando los objetivos por los que fueron contemplados en el presupuesto. Este órgano técnico especializado con autonomía técnica y de gestión depende directamente de la Cámara de Diputados y le rinde cuentas a ella por medio de

diversos informes que por ley está obligada a entregar como prueba de su trabajo. La Cámara de Diputados a través de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (CVASF) vigila a los servidores públicos de la ASF.

Las atribuciones que tiene la ASF son muy amplias debido al universo con el que trabaja, sin embargo, para los fines de esta investigación se ahondará en sus atribuciones en el combate a la corrupción sin dejar de lado el proceso de fiscalización para entender de qué manera la fiscalización coadyuva en el combate a la corrupción. Además de la fiscalización de los recursos públicos, la ASF también realiza otras funciones como el mapeo de riesgos, entre otras cosas que se estudiarán dentro de este trabajo.

La ASF es una institución que coadyuva en el combate a la corrupción, pero ésta no es especialista en combatirla, es por eso que, en comparación con algunas entidades de fiscalización superior en el mundo, la ASF tiene límites institucionales que otras instituciones como el Tribunal de Cuentas de la Unión en Brasil no tiene, y otras atribuciones que la Auditoría General de la República en Colombia no tiene. Estos breves estudios comparativos también se abordarán en esta investigación.

A pesar de las limitaciones que puedan tener estas instituciones, lo importante a destacar son los alcances que están logrando con las atribuciones que ya tienen y así poder identificar lo que se necesita modificar o reformar en la materia para lograr mejores resultados, incluso implementar estrategias que ya han sido utilizadas en otros casos y adaptarlas a las necesidades que se presenten en otras para su buen funcionamiento.

## Cap. 1. Marco Normativo de la corrupción en México

### 1.1 Concepto de “Corrupción”

El concepto de “corrupción” no se encuentra bien definido dentro de la ciencia política y mucho menos es la única ciencia que puede o debe tener una definición universal, sin embargo, las interpretaciones que se le pueden dar de acuerdo a distintos enfoques que algunas teorías brindan de acuerdo a los temas más representativos de cada una, desde el iusnaturalismo hasta las teorías sistémicas y sus temas derivados pueden estar relacionadas con algunas definiciones en el terreno de la administración pública y el derecho, dejando evidencia de elementos comunes que pueden ayudar a entender mejor este concepto.

La Real Academia de la Lengua Española define a la corrupción de la siguiente manera:

Del lat. *corruptio*, -ōnis.

1. f. Acción y efecto de corromper o corromperse.
2. f. Alteración o vicio en un libro o escrito.
3. f. Vicio o abuso introducido en las cosas no materiales. Corrupción decostumbres, de voces.
4. f. En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores.<sup>6</sup>

En la ciencia política el término “corrupción” se complementa con un universo político, en el Diccionario de Ciencia Política, encontramos la siguiente referencia para el término *Corrupción Política*:

---

<sup>6</sup> Diccionario de la Lengua Española, Real Academia de la Lengua Española, Vigésima Segunda Edición, España, 2002, pág. 451.

*“Se designa así al fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa. Corrupto es, por lo tanto, el comportamiento ilegal de aquel que ocupa una función en la estructura estatal.*

*La corrupción es entendida como una transacción o intercambio entre quien corrompe y quien se deja corromper. Normalmente se trata de la promesa de una recompensa a cambio de un comportamiento que favorezca los intereses del corruptor.*

*En general, por lo tanto, la corrupción es un factor de disgregación del sistema.”<sup>7</sup>*

Para José Ricardo Hernández, la corrupción en el ámbito administrativo es toda violación o acto desviado, de cualquier naturaleza, con fines económicos o no, ocasionada por la acción u omisión de los deberes institucionales, de quien debía procurar la realización de los fines de la administración pública, y que en su lugar los impide, retarda o dificulta.<sup>8</sup>

La corrupción no debe ser vista solo como una acción u omisión en la esfera administrativa, es también un fenómeno social que es inclusive catalogada por algunos personajes como un fenómeno cultural, la cual se desarrolla por medio de prácticas que pueden dañar colateralmente a un tercero ya sea intencionalmente o no.

Dice Ana Elena Fierro que, en sociedades corruptas, los ciudadanos suelen argumentar que, aunque para ellos la corrupción es moralmente mala, no se puede culpar a los ciudadanos ordinarios que participan de ella porque así funcionan las

---

<sup>7</sup> Pasquino, Gianfranco, “Corrupción política” en Bobbio, Norberto; Mattecci, Nicola y Pasquino, Gian Franco, *Diccionario de Política*, Siglo XXI Editores, México, 1995, Pp. 377-379.

<sup>8</sup> Hernández, J. R. (2018). “La anticorrupción en Colombia, el agente encubierto y la función de Inteligencia”. *Revista Prolegómenos Derechos y Valores*, 112. DOI: <http://dx.doi.org/10.18359/prole.3332>

cosas. Cuando las personas son víctimas de corrupción por parte de los servidores públicos, no solo pierden la confianza en la administración pública, sino en general tienden a considerar que las personas no son dignas de confianza.

La transgresión de reglas o valores para beneficio propio, con premeditación y una clara voluntad de llevar a cabo el acto corrupto son elementos que definen a la corrupción según David Arellano y Raúl coronilla, quienes también explican que este fenómeno tiene a ser un acto social, es decir, donde participan muchos actores en diversas transacciones con diferentes grados de involucramiento y voluntad que da como resultado que la corrupción se convierta en sistemática.<sup>9</sup>

## **1.2 Delitos por hechos de corrupción y Faltas Administrativas.**

Actualmente en la legislación mexicana no existe un delito específico que tenga por nombre “Corrupción”, sin embargo, en el Código Penal Federal en su libro Segundo, Título Décimo, artículos 212 a 224, establece los delitos por hechos de corrupción en los que puede incurrir una servidora o servidor público.

Estos delitos son: Ejercicio ilícito de servicio público, Abuso de autoridad, Desaparición forzada de personas, Coalición de servidores/as públicos/as, Uso ilícito de atribuciones y facultades, Concusión, Intimidación, Ejercicio abusivo de funciones, Tráfico de Influencia, Cohecho, Cohecho a servidores/as públicos/as extranjeros/as, Peculado y Enriquecimiento Ilícito.

- **Ejercicio ilícito de servicio público**

Lo comete el servidor o la servidora pública que:

-Ejerza las funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima, o sin satisfacer todos los requisitos legales;

---

<sup>9</sup> Arellano Gault, David, *¿Podemos combatir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*, CIDE, 2012, México, p.27

-Continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido;

-Teniendo conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión de que pueden resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la administración pública federal centralizada, organismos descentralizados, empresa de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, de empresas productivas del Estado, de órganos constitucionales autónomos, del Congreso de la Unión o del Poder Judicial, por cualquier acto u omisión y no informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades;

-Por sí o por interpósita persona, sustraiga, destruya, oculte, utilice o inutilice ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión;

-Por sí o por interpósita persona, cuando legalmente le sean requeridos, rinda informes en los que manifieste hechos o circunstancias falsas o niegue la verdad en todo o en parte sobre los mismos.

-Teniendo obligación por razones de empleo, cargo o comisión, de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares, instalaciones u objetos, incumpliendo su deber, en cualquier forma propicie daño a las personas, o a los lugares, instalaciones u objetos, o pérdida o sustracción de objetos que se encuentren bajo su cuidado.

- **Abuso de autoridad**

Lo comete la servidora o el servidor público que incurra en alguna de las conductas siguientes:

- Cuando para impedir la ejecución de una ley, decreto o reglamento, el cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial, pida auxilio a la fuerza pública o la emplee con ese objeto;
- Cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare o la insultare;
- Cuando indebidamente retarde o niegue a particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud;
- Cuando estando a cargo de administrar justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de obscuridad o silencio de la ley, se niegue injustificadamente a despachar un negocio pendiente ante él/ella, dentro de los términos establecidos por la ley;
- Cuando la persona encargada o elemento de una fuerza pública, requerido legalmente por una autoridad competente para que le preste auxilio se niegue a dárselo o retrase el mismo injustificadamente. La misma previsión es aplicable a peritos/as;
- Cuando estando a cargo de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad, de instituciones de reinserción social o de custodia y rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos, o centros de arraigo que, sin los requisitos legales, reciba como presa, detenida, arrestada, arraigada o interna a una persona o la mantenga privada de su libertad, sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente; niegue que está detenida, si lo estuviere; o no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente;
- Cuando teniendo conocimiento de una privación ilegal de la libertad no la denunciase inmediatamente a la autoridad competente o no la haga cesar, también inmediatamente, si esto estuviere en sus atribuciones;
- Cuando haga que se le entreguen fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente;
- Obtenga, exija o solicite sin derecho alguno o causa legítima, para sí o para cualquier otra persona, parte del sueldo o remuneración de uno/una o más de sus subalternos/ as, dádivas u otros bienes o servicios;

-Cuando en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, otorgue empleo, cargo o comisión públicos, o contratos de prestación de servicios profesionales o mercantiles o de cualquier otra naturaleza, que sean remunerados, a sabiendas de que no se prestará el servicio para el que se les nombró, o no se cumplirá el contrato otorgado;

-Cuando autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación;

-Cuando otorgue cualquier identificación en que se acredite como servidor/a público/a a cualquier persona que realmente no desempeñe el empleo, cargo o comisión a que se haga referencia en dicha identificación;

-Obligar a una persona inculpada a declarar, usando la incomunicación, la intimidación, la tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes;

-Obligar a declarar a las personas que se mencionan en el artículo 243 Bis, del Código Federal de Procedimientos Penales, acerca de la información obtenida con motivo del desempeño de su actividad;

-Omitir el registro de la detención correspondiente o dilatar injustificadamente poner a la persona detenida a disposición de la autoridad correspondiente, e - Incumplir con la obligación de impedir la ejecución de las conductas de privación de la libertad.

- **Coalición de servidores públicos**

- Cometan el delito de coalición de servidores públicos, los que teniendo tal carácter se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley, reglamento u otras

disposiciones de carácter general, impedir su ejecución o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas. No cometen este delito los trabajadores que se coaliguen en ejercicio de sus derechos constitucionales o que hagan uso del derecho de huelga.

- **Uso ilícito de atribuciones y facultades**

Incorre en éste la servidora o el servidor público que ilícitamente:

- Otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación;
- Otorgue permisos, licencias, adjudicaciones o autorizaciones de contenido económico;
- Otorgue franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social, en general sobre los ingresos fiscales, y sobre precios y tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados en la Administración Pública Federal;
- Otorgue, realice o contrate obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones

de bienes o servicios, con recursos públicos;

- Contrate deuda o realice colocaciones de fondos y valores con recursos públicos; También lo comete el servidor o la servidora pública que, a sabiendas de la ilicitud del acto, y en perjuicio del patrimonio o del servicio público o de otra persona:

- Niegue el otorgamiento o contratación de una concesión, permiso, asignación o contrato, existiendo todos los requisitos establecidos en la normatividad aplicable para su otorgamiento, o aquella/aquél que, siendo responsable de administrar y verificar directamente el cumplimiento de los términos de dichas operaciones, se haya abstenido de cumplir con dicha obligación.

Finalmente, lo comete la servidora o el servidor público que teniendo a su cargo fondos públicos, les dé una aplicación distinta de aquélla a que estuvieren destinados o haga un pago ilegal.

- **Del pago y recibo indebido de remuneraciones de los servidores públicos**

Además de las responsabilidades administrativa y política, incurre en el delito de remuneración ilícita:

-El servidor público que apruebe o refrende el pago, o que suscriba el comprobante, cheque, nómina u orden de pago, de una remuneración, retribución, jubilación, pensión, haber de retiro, liquidación por servicios prestados, préstamo o crédito, no autorizado de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos;

-Quien reciba un pago indebido en los términos de la fracción anterior sin realizar el reporte dentro del plazo señalado en el artículo 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, teniendo conocimiento de la ilicitud del acto, excepto cuando forme parte del personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como el personal de tropa y clases de las fuerzas armadas, o en los casos considerados por el mismo artículo 5 de la mencionada Ley como falta administrativa no grave.

- **Concusión**

Comete el delito de concusión: el servidor público que con el carácter de tal y a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento, exija, por sí o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquiera otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que la señalada por la Ley.

- **Intimidación**

Comete el delito de intimidación:

- El servidor público que, por sí, o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhiba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la Legislación Penal o por la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y
- El servidor público que con motivo de la querrela, denuncia o información a que hace referencia la fracción anterior realice una conducta ilícita u omita una lícita debida que lesione los intereses de las personas que las presenten o aporten, o de algún tercero con quien dichas personas guarden algún vínculo familiar, de negocios o afectivo.

- **Ejercicio abusivo de funciones**

Comete el delito de ejercicio abusivo de funciones:

- El servidor público que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, ilícitamente otorgue por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones o efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendiente o ascendiente, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte;
- El servidor público que valiéndose de la información que posea por razón de su empleo, cargo o comisión, sea o no materia de sus funciones, y que no sea del conocimiento público, haga por sí, o por interpósita persona, inversiones, enajenaciones o adquisiciones, o cualquier otro acto que le produzca algún

beneficio económico indebido al servidor público o a alguna de las personas mencionadas en la primera fracción.

- **Tráfico de influencia**

Lo comete el servidor o la servidora pública que:

- Promueva o gestione por sí o por interpósita persona, la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión, y
- Solicite o promueva por sí, o por interpósita persona, indebidamente cualquier resolución o la realización de cualquier acto materia del empleo, cargo o comisión de otro/a servidor/a público/a, que produzca beneficios económicos para sí o para a su cónyuge, descendiente o ascendiente, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercera persona quien tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios/as o sociedades de las que el servidor o servidora pública o las personas antes referidas formen parte.

- **Cohecho**

Lo comete la servidora o el servidor público que solicite o reciba ilícitamente, para sí o para otra persona, dinero o cualquier beneficio, o acepte una promesa, para hacer o dejar de realizar un acto propio de sus funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión.

- **Cohecho a servidores públicos extranjeros**

**Artículo 222 bis.** - Se impondrán las penas previstas en el artículo anterior al que con el propósito de obtener o retener para sí o para otra persona ventajas indebidas

en el desarrollo o conducción de transacciones comerciales internacionales, ofrezca, prometa o dé, por sí o por interpósita persona, dinero o cualquiera otra dádiva, ya sea en bienes o servicios:

- I. A un servidor público extranjero, en su beneficio o el de un tercero, para que dicho servidor público gestione o se abstenga de gestionar la tramitación o resolución de asuntos relacionados con las funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión;
- II. A un servidor público extranjero, en su beneficio o el de un tercero, para que dicho servidor público gestione la tramitación o resolución de cualquier asunto que se encuentre fuera del ámbito de las funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión, o
- III. A cualquier persona para que acuda ante un servidor público extranjero y le requiera o le proponga llevar a cabo la tramitación o resolución de cualquier asunto relacionado con las funciones inherentes al empleo, cargo o comisión de este último.

- **Peculado**

Incorre en el mismo la o el servidor público que distrae de su objeto, para su beneficio o el de una tercera persona física o moral, dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado o a un/a particular, que hubiere recibido en administración, en depósito, en posesión o por otra causa, así como aquél/aquella que, ilícitamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el delito de uso ilícito de atribuciones y facultades con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico/a o la de un/a tercero/a, o a fin de denigrar a cualquier persona.<sup>10</sup>

- **Enriquecimiento ilícito**

---

<sup>10</sup> Código Penal Federal, (México: Cámara de Diputados, 14-04-2019), Art. 212° a Art. 224°.

Incorre en enriquecimiento ilícito la servidora o el servidor público que no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquéllos respecto de los cuales se conduzca como dueño.

Aunque existen diversos debates en el campo del derecho sobre las teorías que manejan los términos “Delito” e “Infracción o falta administrativa” en materia de corrupción, se toma en cuenta una escala de mayor a menor consecuencia en sanciones; para el caso mexicano, estas dos concepciones de sanción se encuentran coordinadas en el sistema jurídico, por una parte, en el Código Penal Federal (CPF) y consecuentemente por la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), estos dos ordenamientos jurídicos están enfocados directamente al ámbito público- federal y establecen las sanciones para delitos por hechos de corrupción, sin embargo, la LGRA no establece específicamente sanciones a faltas administrativas por hechos de corrupción. Existe en esta ley una tipificación de faltas administrativas graves estrechamente ligadas a los delitos por hechos de corrupción establecidos en el CPF, pero no se encuentran tipificados bajo el concepto de corrupción.

El sistema jurídico mexicano contempla en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en sus artículos del 49° al 50° las faltas administrativas no graves que cometen los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones:

**“Artículo 49.** Incurrirá en Falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:

- I. Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás Servidores Públicos como a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el código de ética a que se refiere el artículo 16 de esta Ley;
- II. Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir Faltas administrativas, en términos del artículo 93 de la presente Ley;

- III. Atender las instrucciones de sus superiores, siempre que éstas sean acordes con las disposiciones relacionadas con el servicio público. En caso de recibir instrucción o encomienda contraria a dichas disposiciones, deberá denunciar esta circunstancia en términos del artículo 93 de la presente Ley;
- IV. Presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, en los términos establecidos por esta Ley;
- V. Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;
- VI. Supervisar que los Servidores Públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;
- VII. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones, en términos de las normas aplicables;
- VIII. Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte, y
- IX. Cerciorarse, antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos o para la enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza o la contratación de obra pública o servicios relacionados con ésta, que el particular manifieste bajo protesta de decir verdad que no desempeña empleo, cargo o comisión en el servicio público o, en su caso, que a pesar de desempeñarlo, con la formalización del contrato correspondiente no se actualiza un Conflicto de Interés. Las manifestaciones respectivas deberán constar por escrito y hacerse del conocimiento del Órgano interno de control, previo a la celebración del acto en cuestión. En caso de que el contratista sea persona moral, dichas manifestaciones deberán presentarse respecto a los socios o accionistas que ejerzan control sobre la sociedad.

Para efectos de esta Ley se entiende que un socio o accionista ejerce control sobre una sociedad cuando sean administradores o formen parte del consejo de administración, o bien conjunta o separadamente, directa o indirectamente, mantengan la titularidad de derechos que permitan ejercer el voto respecto de más del cincuenta por ciento del capital, tengan poder decisorio en sus asambleas, estén

en posibilidades de nombrar a la mayoría de los miembros de su órgano de administración o por cualquier otro medio tengan facultades de tomar las decisiones fundamentales de dichas personas morales.

**Artículo 50.** También se considerará Falta administrativa no grave, los daños y perjuicios que, de manera culposa o negligente y sin incurrir en alguna de las faltas administrativas graves señaladas en el Capítulo siguiente, cause un servidor público a la Hacienda Pública o al patrimonio de un Ente público. Los entes públicos o los particulares que, en términos de este artículo, hayan recibido recursos públicos sin tener derecho a los mismos, deberán reintegrar los mismos a la Hacienda Pública o al patrimonio del Ente público afectado en un plazo no mayor a 90 días, contados a partir de la notificación correspondiente de la Auditoría Superior de la Federación o de la Autoridad resolutora.

En caso de que no se realice el reintegro de los recursos señalados en el párrafo anterior, estos serán considerados créditos fiscales, por lo que el Servicio de Administración Tributaria y sus homólogos de las entidades federativas deberán ejecutar el cobro de los mismos en términos de las disposiciones jurídicas aplicables. La Autoridad resolutora podrá abstenerse de imponer la sanción que corresponda conforme al artículo 75 de esta Ley, cuando el daño o perjuicio a la Hacienda Pública o al patrimonio de los entes públicos no exceda de dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización y el daño haya sido resarcido o recuperado.”<sup>11</sup>

Esta tipificación de faltas administrativas no graves o ejecución de obligaciones como servidor público puede caber en algunos de los delitos por hechos de corrupción que establece el CPF, pero será cuestión de las autoridades competentes en cada dependencia si tratan estas irregularidades como falta administrativa o delito por hecho de corrupción.

Las sanciones de esta tipificación de faltas administrativas no graves tienen consecuencias limitadas de carácter económico o inhabilitación, en comparación

---

<sup>11</sup> Ley General de Responsabilidades Administrativas, (México, 12-04-2019), Art. 49°- 50°.

con las faltas administrativas graves que, por su relación directa con el CPF, pueden llegar a obtener como sanción la privación de la libertad, según los procesos judiciales o administrativos con el que lo traten.

A continuación, se muestra un cuadro comparando las faltas administrativas graves con los delitos en por hechos de corrupción que establece el CPF:

<b>CUADRO COMPARATIVO DE NORMATIVA EN MATERIA DE DELITOS POR HECHOS DE CORRUPCIÓN Y FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES</b>			
<b>Artículo</b>	<b>Código Penal Federal</b>	<b>Artículo</b>	<b>Ley General de Responsabilidades Administrativas</b>
214°	Ejercicio ilícito de servicio público	55°	Utilización indebida de información
		64°	Obstrucción de la justicia
215°	Abuso de Autoridad	57°	Abuso de funciones
		59°	Contratación indebida
216°	Coalición de servidores públicos		
217°	Uso ilícito de atribuciones y facultades	54°	Desvío de recursos públicos
217° Ter	Del pago y recibo indebido de remuneraciones de los servidores públicos		
218°	Concusión		
219°	Intimidación		
220°	Ejercicio abusivo de funciones		
221°	Tráfico de Influencias	61°	Tráfico de influencias
222°	Cohecho	52°	Cohecho
222° bis	Cohecho a servidores públicos extranjeros		
223°	Peculado	53°	Peculado
224°	Enriquecimiento ilícito	60°	Enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés
		58°	Conflicto de interés
		62°	Encubrimiento
		63°	Desacato
<b>*Elaboración propia con datos del Código Penal Federal y la Ley General de Responsabilidades Administrativas.</b>			

## **1.3 Actores para detectar, combatir y sancionar la corrupción en México**

Los procesos para detectar y sancionar los hechos de corrupción constituyen dos momentos importantes y distintas autoridades para ejercer cada función. Con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) en el año 2015, se realizaron diversas reformas constitucionales como medidas al combate a la corrupción. Primero se reformó el artículo 113° en el que se establece la creación del SNA en el que incluyen sus integrantes y las bases mínimas de su funcionamiento.

La segunda es la facultad del congreso para expedir leyes que complementen las bases de funcionamiento del SNA. La tercera establece las responsabilidades de los servidores públicos y particulares que incurran en hechos de corrupción. Finalmente, la cuarta reforma amplía y fortalece las facultades de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización.<sup>12</sup>

El artículo 113° establece que el SNA es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.<sup>13</sup>

En 2016, se expidieron leyes secundarias y otras más se reformaron para dar cuerpo al SNA.

### **Leyes Expedidas:**

1. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción
2. Ley General de Responsabilidades Administrativas
3. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa
4. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

---

<sup>12</sup> Portal del Sistema Nacional Anticorrupción, en: <http://sna.org.mx/nosotros/>, Consultado el 16 de septiembre de 2019.

<sup>13</sup> Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, México, (09-08-2019), Art. 133°.

### **Leyes reformadas:**

1. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República
2. Código Penal Federal
3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

La creación o reformas a estas leyes fueron pertinentes para la integración de los actores que serían partícipes en el SNA y quienes según la reciente Ley General del SNA, son los principales agentes que intervienen en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción incluyendo también a la sociedad civil. El artículo 113° constitucional establece que el SNA contará con un Comité Coordinador, un Comité de Participación Ciudadana, así como un Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y los Sistemas Locales Anticorrupción, además de contar con una Secretaría Ejecutiva y una Comisión Ejecutiva, integrados de la siguiente manera:

### **Comité coordinador**

- Titular de la Auditoría Superior de la Federación
- Titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción
- Titular de la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno
- Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa
- Presidente del organismo garante que establece el artículo 6° de la Constitución
- Representante del Consejo de la Judicatura Federa
- Representante del Comité de Participación Ciudadana.

### **Comité de participación ciudadana**

- Cinco ciudadanos que hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción.

## **Comité Rector**

- Titular de la Auditoría Superior de la Federación
- Titular de la Secretaría de la Función Pública
- Siete miembros rotativos de entre las entidades de fiscalización superiores locales y las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas.

Con las reformas hechas a todas las instituciones que tiene injerencia en el combate a la corrupción se hicieron modificaciones en cuanto a las atribuciones de cada institución, quedando de la siguiente manera para las responsabilidades administrativas graves y no graves:

### **Autoridades que investigan**

- La Secretaría de la Función Pública y sus homólogas en las entidades federativas.
- Los Órganos Internos de Control.
- La Auditoría Superior de la Federación y las Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas.
- Unidades de Responsabilidades de las Empresas productivas del Estado.

### **Autoridades que sancionan**

- La Secretaría de la Función Pública y sus homólogas en las entidades federativas o los Órganos Internos de Control o unidades de responsabilidades administrativas, tratándose de faltas no graves.
- El Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas, tratándose de faltas administrativas graves y actos de particulares vinculados/as con faltas administrativas graves.

En cuanto a los delitos por hechos de corrupción, las autoridades que intervienen son:

### **Autoridad que investiga**

La Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción de la Procuraduría General de la República. (Artículo 10 bis de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República)

### **Autoridad que sanciona**

La autoridad judicial a través del Tribunal de Enjuiciamiento en un proceso penal (Artículo 133 fracción II del Código Nacional de Procedimientos Penales)

En lo general estas instituciones participan de manera conjunta en el proceso del combate a la corrupción, algunas en detectarla y/o investigarla y otras para sancionarla, aunque estas funciones ya existían antes de la llegada del SNA, éste fungió como una válvula de escape para aminorar el descontento que la sociedad ha venido expresando sobre la corrupción en todos los niveles de gobierno.

Esta percepción se tornó evidente con el ranking de percepción de corrupción a nivel internacional que realiza Transparencia Internacional en el que México obtuvo calificaciones muy cercanas al extremo de “Alta corrupción”, desde 2015 y hasta el último año en que se ha realizado el estudio que es el 2018.

<b>México</b>				
Año	2015	2016	2017	2018
Calificación	31	30	29	28

Nota: Datos del Instituto Mexicano para la Competitividad y Transparencia Internacional<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Datos consultados en el portal web del Instituto Mexicano para la Competitividad, en: [https://imco.org.mx/politica\\_buen\\_gobierno/indice-percepcion-la-corrupcion-2018-via-transparencia-internacional-2/](https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/indice-percepcion-la-corrupcion-2018-via-transparencia-internacional-2/)

La alta desconfianza de los ciudadanos en las instituciones fue un factor importante para la creación del SNA y por ende para realizar las reformas a las instituciones que intervienen en el proceso del combate a la corrupción.

## Cap. 2. La Auditoría Superior de la Federación.

### 2.1 Antecedentes

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) es el órgano técnico especializado de la Cámara de Diputados, dotado de autonomía técnica y de gestión, se encarga de fiscalizar el uso de los recursos públicos federales en los tres Poderes de la Unión; los órganos constitucionales autónomos; los estados y municipios; y en general cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.<sup>15</sup>

En el pasado, la ASF fue antecedida por el Tribunal de Cuentas en la Nueva España en 1524, cuya función principal era la de contabilizar los bienes de la Corona, más tarde se convirtió en el Tribunal de Cuentas en México sosteniendo las mismas atribuciones. Posteriormente en 1824 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de reciente creación, estableció la obligación de la Fiscalización Superior de los Recursos Públicos y a través del Decreto “Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública”, se creó la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH) como órgano técnico dependiente de la Cámara de Diputados y cuyas funciones fueron establecidas en los artículos 42° al 51° de dicho decreto, conformados de la siguiente manera:

42.- Para el examen y glosa de las cuentas que anualmente debe presentar el secretario del despacho de hacienda, y para las de crédito público, se establecerá una contaduría mayor.

43.- Esta contaduría estará bajo la inspección exclusiva de la cámara de diputados.

44.- La cámara ejercerá esta inspección por medio de una comisión de cinco diputados nombrados por la misma. Esta comisión será permanente aun por el tiempo del receso de la cámara, y a ella tocará examinar los presupuestos y la memoria del secretario del despacho de hacienda.

45.- La contaduría se dividirá en dos secciones, de hacienda y de crédito público, y cada sección está a cargo de un contador mayor.

---

<sup>15</sup> Auditoría Superior de la Federación, “Acerca de la ASF”, Portal electrónico de la Auditoría Superior de la Federación, en: [https://www.asf.gob.mx/Section/45\\_Acerca\\_de\\_la\\_ASF](https://www.asf.gob.mx/Section/45_Acerca_de_la_ASF), consultado el 19 de junio de 2019.

46.- El nombramiento de estos dos jefes se hará por la cámara á pluralidad absoluta de votos.

47.- El de los demás empleados de la contaduría se hará por la misma cámara á propuesta en terna del respectivo contador, informada por la comisión.

48.- Los empleados de la contaduría mayor se preverán en los cesantes, o en empleados de otros ramos, o en militares vivos o retirados, atendiendo a la mejor aptitud y mayor economía de la hacienda.

49.- Luego que sean elegidos los contadores, formarán a la mayor brevedad el reglamento de oficina, que con el informe de la comisión se pasará a la cámara de diputados.

50.- La memoria del ramo de hacienda debe comprender extractos puntuales, claros, sencillos y bien comprobados de las cuentas de la tesorería general, comisarías y administraciones de rentas.

51.- La del crédito público debe comprender con la misma exactitud, claridad y comprobación el estado de la deuda nacional, las sumas amortizadas, los intereses que se hubieren satisfecho, y lo demás que sea conveniente al objeto de su instituto.<sup>16</sup>

Tras abrogarse la constitución de 1824 y entrar en vigor la constitución de las siete leyes, la CMH hizo un retroceso y regresó a ser el Tribunal de Revisión de Cuentas, pero sin sufrir cambios en sus funciones, más tarde, en 1838, la Contaduría Mayor de Hacienda vuelve a entrar en funciones a través de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, en la que se estableció como un órgano dependiente del Poder Legislativo para glosar y revisar el presupuesto público; sus facultades quedaron plasmadas en el artículo 72, fracciones VII y XXIX

La Contaduría Mayor de Hacienda se mantuvo estable durante el periodo de 1857 a 1999, con reserva de las dos leyes orgánicas que se expidieron para determinar más claramente sus funciones, dichas leyes se crearon, la primera en 1896, que a su vez fue modificada con la segunda en 1904 en la que especificaban las atribuciones de la CMH y los delitos fiscales que pudiesen cometer los servidores públicos federales.

---

<sup>16</sup> Decreto. Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, México, 16 de noviembre de 1824, en: <http://www.biblioweb.dgsca.unam.mx/dublanylozano/>, Consultado el 23 de junio de 2019.

La CPEUM de 1917 en su artículo 65, Fracc. I, dio pauta para que la Cámara de Diputados fuera obligada a revisar la cuenta pública en el periodo de sesión posterior inmediato del ejercicio fiscal recién concluido.<sup>17</sup> Posteriormente, en 1978 se publica la nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda que define a esta institución como:

“Art. 1. La Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano técnico de la Cámara de Diputados, que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal. En el desempeño de sus funciones estará bajo el control de la Comisión de Vigilancia nombrada por la Cámara de Diputados.”<sup>18</sup>

Con la nueva Ley Orgánica la CMH dejó de ser un órgano que se limitaba a la revisión de la cuenta pública a un órgano de revisión y análisis de las cuentas públicas, la cual tuvo que reorganizarse con la finalidad de distribuir y re-definir sus nuevas funciones, dicha ley contempla las siguientes funciones de manera general:

1. Verificar si se ejercieron correcta y estrictamente los presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados y si se ejercieron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y, además, asegurándose de que los ingresos provenientes de financiamientos se explicaron con la periodicidad y forma establecida por la Ley respectiva.
2. Verificar si se ejercieron correcta y estrictamente los presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados y si se ejercieron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y, además, asegurándose de que los ingresos provenientes de financiamientos se aplicaron con la periodicidad y forma establecida por la Ley respectiva.
3. Elaborar y rendir a la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el informe Previo dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la

---

<sup>17</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917, consultado en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM\\_orig\\_05feb1917\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf) el 23 de julio de 2019.

<sup>18</sup> María Bernardett Ochoa Hernández\*, Héctor Luis del Toro Chávez\*, Rodolfo Valentín Muñoz Castorena\*, Origen y Evolución de la Contaduría Mayor de Hacienda, consultado en: [http://acacia.mx/busqueda/pdf/07\\_PF460\\_Contadur\\_a\\_Mayor.pdf](http://acacia.mx/busqueda/pdf/07_PF460_Contadur_a_Mayor.pdf), el 23 de julio de 2019.

presentación de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal.

4. Elaborar y rendir a la Cámara de Diputados el informe sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal, el cual remitirá, por conducto de la Comisión de Vigilancia, en los diez primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de su recepción.

5. Fiscalizar los subsidios concedidos por el Gobierno Federal a los Estados, al Departamento del Distrito Federal, a los Organismos de la Administración Pública Paraestatal, a los Municipios, a las instituciones Privadas o a los particulares cualesquiera que sean los fines de su destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado.

6. Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorias, solicitar informes, revisar libros y documentos para comprobar si la recaudación de los ingresos se realizó de conformidad con las leyes aplicables en la materia y, además, eficientemente, y también para comprobar si las inversiones y gastos autorizados se han aplicado eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas y subprogramas aprobados. A este respecto, la Ley es reiterativa, y en su artículo 21 establece con claridad las facultades de la Contaduría para realizar lo que se conoce como auditoria de efectividad, eficiencia y economía, al repetir que sus intervenciones comprenderán el revisar si las entidades alcanzaron con eficiencia los objetivos y metas fijados en los programas y subprogramas, en relación a los recursos humanos, materiales y financiamientos aplicados.

7. Solicitar a los auditores externos de las entidades copias de los informes o dictámenes de las auditorias por ellos practicadas y las aclaraciones que, en su caso, se estimen pertinentes.

8. Establecer coordinación con la Secretaría de Programación y Presupuesto a fin de uniformar las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y las normas de auditoría gubernamentales, y de archivo contable de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público.

9. Justificar las normas, procedimientos, métodos y sistemas internos para la revisión de la Cuenta Pública Federal, y

10. Promover ante las autoridades competentes el financiamiento de responsabilidades.<sup>19</sup>

En 1999 se reformaron los artículos 73, 74 y 79 de la CPEUM en los que se establecieron una nueva Entidad de Fiscalización Superior de la Federación y en aliento de la aprobación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación nace la Auditoría Superior de la Federación en el año 2000.

Con estas reformas la ASF adquiere las obligaciones plasmadas en los artículos 73, 74 y 79 de la CPEUM, así como en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF). El objetivo de la fiscalización superior que debe cumplir la ASF a partir de este momento se ve reflejado en el artículo 14° y 16° de la LFSF que establece lo siguiente:

**“Artículo 14.-** La revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública tienen por objeto determinar:

- I. Si los programas y su ejecución se ajustan a los términos y montos aprobados;
- II. Si las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, se ajustan o corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas;
- III. El desempeño, eficiencia, eficacia y economía, en el cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el presupuesto;
- IV. Si los recursos provenientes de financiamiento se obtuvieron en los términos autorizados y se aplicaron con la periodicidad y forma establecidas por las leyes y demás disposiciones aplicables, y si se cumplieron los compromisos adquiridos en los actos respectivos;
- V. En forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, el resultado de la gestión financiera de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales;

---

<sup>19</sup> Ibídem, Pp. 8-9.

**VI.** Si en la gestión financiera se cumple con las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental; contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; almacenes y demás activos y recursos materiales;

**VII.** Si la recaudación, administración, manejo y aplicación de recursos federales, y si los actos, contratos, convenios, concesiones u operaciones que las entidades fiscalizadas celebren o realicen, se ajustan a la legalidad, y si no han causado daños o perjuicios en contra del Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales;

**VIII.** Las responsabilidades a que haya lugar, y IX. La imposición de las sanciones resarcitorias correspondientes en los términos de esta Ley.

**Artículo 16.-** Para la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación tendrá las atribuciones siguientes:

**I.** Establecer los criterios para las auditorías, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública y del Informe de Avance de Gestión Financiera, verificando que ambos sean presentados, en los términos de esta Ley y de conformidad con los principios de contabilidad aplicables al Sector Público;

**II.** Establecer las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y de archivo, de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público, así como todos aquellos elementos que permitan la práctica idónea de las auditorías y revisiones, de conformidad con las propuestas que formulen los Poderes de la Unión y los entes públicos federales y las características propias de su operación;

**III.** Evaluar el Informe de Avance de Gestión Financiera respecto de los avances físico y financiero de los programas autorizados y sobre procesos concluidos;

**IV.** Evaluar el cumplimiento final de los objetivos y metas fijadas en los programas federales, conforme a los indicadores estratégicos aprobados en el presupuesto, a efecto de verificar el desempeño de los mismos y la

legalidad en el uso de los recursos públicos; Viernes 29 de diciembre de 2000  
DIARIO OFICIAL (Primera Sección) 15

**V.** Verificar que las entidades fiscalizadas que hubieren recaudado, manejado, administrado o ejercido recursos públicos, lo hayan realizado conforme a los programas aprobados y montos autorizados, así como, en el caso de los egresos, con cargo a las partidas correspondientes, además con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables;

**VI.** Verificar que las operaciones que realicen los Poderes de la Unión y los entes públicos federales sean acordes con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación y se efectúen con apego a las disposiciones respectivas del Código Fiscal de la Federación y leyes fiscales sustantivas; las leyes General de Deuda Pública; de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; orgánicas del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de la Administración Pública Federal, del Poder Judicial de la Federación y demás disposiciones legales y administrativas aplicables a estas materias;

**VII.** Verificar obras, bienes adquiridos y servicios contratados, para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a los Poderes de la Unión y entes públicos federales se han aplicado legal y eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas aprobados; **VIII.** Solicitar, en su caso, a los auditores externos copias de los informes o dictámenes de las auditorías y revisiones por ellos practicadas;

**IX.** Requerir, en su caso, a terceros que hubieran contratado, bienes o servicios mediante cualquier título legal con los Poderes de la Unión y entes públicos federales y, en general, a cualquier entidad o persona pública o privada que haya ejercido recursos públicos, la información relacionada con la documentación justificativa y comprobatoria de la Cuenta Pública a efecto de realizar las compulsas correspondientes;

**X.** Solicitar y obtener toda la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Por lo que hace a la información relativa a las operaciones de cualquier tipo proporcionada por las instituciones de crédito, les será aplicable a todos los servidores públicos de la Auditoría Superior de la

Federación, así como a los profesionales contratados para la práctica de auditorías, la obligación de guardar la reserva a que aluden los artículos 27 y 28 y la prohibición a que se refiere la fracción III del artículo 80 de esta Ley; La Auditoría Superior de la Federación sólo tendrá acceso a la información que las disposiciones legales consideren como de carácter reservado o que deba mantenerse en secreto, cuando esté relacionada con la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales, y tendrá la obligación de mantener la misma reserva o secrecía hasta en tanto no se derive de su revisión el fincamiento de responsabilidades o el señalamiento de las observaciones que correspondan en el Informe del Resultado.

**XI.** Fiscalizar los subsidios que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, hayan otorgado con cargo a su presupuesto, a entidades federativas, particulares y, en general, a cualquier entidad pública o privada, cualesquiera que sean sus fines y destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado;

**XII.** Investigar, en el ámbito de su competencia, los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales;

**XIII.** 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;

**XIV.** Formular pliegos de observaciones, en los términos de esta Ley;

**XV.** Determinar los daños y perjuicios que afecten al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes;

**XVI.** Fincar las responsabilidades e imponer las sanciones correspondientes a los responsables, por el incumplimiento a sus requerimientos de información en el caso de las revisiones que haya ordenado tratándose de las situaciones excepcionales que determina esta Ley;

- XVII.** Conocer y resolver sobre el recurso de reconsideración que se interponga en contra de las resoluciones y sanciones que aplique, así como condonar total o parcialmente las multas impuestas;
- XVIII.** Concertar y celebrar convenios con las entidades federativas, con el propósito de dar cumplimiento al objeto de esta Ley;
- XIX.** Elaborar estudios relacionados con las materias de su competencia y publicarlos;
- XX.** Celebrar convenios con organismos y participar en foros nacionales e internacionales, cuyas funciones sean acordes con sus atribuciones, y
- XXI.** Las demás que le sean conferidas por esta Ley o cualquier otro ordenamiento.”<sup>20</sup>

La nueva ley complementó en muchos aspectos la fiscalización en México, modernizó a la Contaduría Mayor de Hacienda y creó un órgano técnico especializado con autonomía técnica y de gestión con mayor estructura y facultades para la revisión y análisis de la cuenta pública. Entre los grandes cambios efectuados, se pueden resaltar los siguientes:

- La atención de denuncias en contra de entes fiscalizados como situaciones excepcionales. (Art. 36)
- Ampliación detallada del procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias. (Art. 53)
- Implementación del recurso de reconsideración como método de apelación o impugnación por parte del servidor público o por los particulares, personas físicas o morales, ante sanciones o resoluciones emitidas por la propia Auditoría Superior de la Federación. (Art. 59)
- Creación de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (CVASF) como evaluador y enlace para garantizar la debida coordinación entre ambos órganos. La estrecha relación que se debe de

---

<sup>20</sup> Ley de Fiscalización Superior de la Federación, (México, 29 de diciembre de 2000), Art. 14, en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lfsf/LFSF\\_orig\\_29dic00.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lfsf/LFSF_orig_29dic00.pdf), consultado el 19 de junio de 2019.

guardar entre estos órganos fue determinada gracias a la implementación de nuevos ordenamientos por parte de la ASF con la Cámara de Diputados, como lo son el Informe de avance de Gestión Financiera de la Cuenta Pública, Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de Cuenta Pública, Programa Anual de Actividades, Proyecto de Presupuesto y la práctica de auditorías a la ASF. (Art. 66)

- Figura del Auditor Superior de la Federación y de los Auditores Especiales para delimitar las áreas de especialización técnica en la ASF. (Art. 75)
- Introducción del Servicio Civil de Carrera para garantizar la eficiencia de su labor, así como evaluaciones periódicas a los servidores públicos para mantener un nivel de excelencia. (Art. 85)
- Creación de la Unidad de Evaluación y Control (UEC) de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados para vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, a fin de aplicar, en su caso, las medidas disciplinarias y sanciones administrativas previstas. (Art. 91)<sup>21</sup>

Gracias a la expedición de esta ley, la ASF pudo replantear su estructura de manera más eficiente, dejando plasmadas las nuevas atribuciones con la publicación del Reglamento Interior de la ASF el 12 de septiembre del 2001 en coordinación con la ley vigente para ese periodo.

En 2008 se decretó la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, esta reforma trajo consigo la obligación de la ASF de rendir cuentas a la Cámara de Diputados en fechas específicas, pero uno de los aspectos más importantes para resaltar es el interés de homologar las funciones de fiscalización y revisión de cuentas públicas de las Entidades Federativas con las del nivel federal; aunque deja en claro que en pleno respeto a la soberanía de las Entidades

---

<sup>21</sup> Ibídem, Pp.18-26.

Federativas la evaluación del ejercicio de los recursos públicos corresponden a la Cámara de Diputados a través de la ASF.<sup>22</sup>

La siguiente gran reforma fue hecha en 2016, cuando se reformaron los artículos 74 y 79 constitucionales y se adhirieron nuevas obligaciones a los servidores públicos en materia de combate a la corrupción, entre ellas, las siguientes:

- Se prevé la posibilidad de utilizar la figura de extinción de dominio por delitos de enriquecimiento ilícito.
- Se amplía la prescripción de las responsabilidades administrativas a cuando menos siete años cuando sean graves.
- Se fortalece la colaboración entre Poderes en el nombramiento de servidores públicos encargados de prevenir, combatir y sancionar las responsabilidades administrativas. En específico el Secretario de la Función Pública que requerirá la ratificación de la Cámara de Senadores, así como de los titulares de los órganos internos de control de los organismos constitucionales autónomos, que serán nombrados mediante una votación calificada de dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados.
- Se incluyó la obligación de los servidores públicos de presentar su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes.
- Se establecen sanciones administrativas a los particulares, incluyendo a las personas morales, que pueden ir desde multas e inhabilitaciones para participar en licitaciones públicas, hasta suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando se trate de faltas administrativas graves sistemáticas que causen perjuicio a la Hacienda Pública o a los entes públicos.

---

<sup>22</sup> Licona, Vite, Cecilia, *Facultad de la Cámara de Diputados en la Revisión de la Cuenta Pública y naturaleza jurídica de la Auditoría Superior de la Federación, su órgano de apoyo en esa función*, CEDIP, Cámara de Diputados, México, 2007, P. 43.

- En materia local, se introducen sistemas locales anticorrupción; se recorta el plazo para presentar las respectivas cuentas públicas locales (30 de abril); los informes de auditoría se hacen públicos, y se dota de atribuciones a los tribunales de justicia administrativa locales de manera homologada con el tribunal federal en dicha materia.<sup>23</sup>

El 18 de julio de 2016 se expidió la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y se reforman el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, con misma fecha fue expedida la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Esta nueva Ley de Fiscalización tuvo que armonizarse con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), al respecto Max Alberto Diener Sala y Guillermo Lecona Morales resaltan puntos específicos que esta nueva ley aporta en su papel como estrategia en el combate a la corrupción:

- Esta nueva ley establece que la ASF podrá fiscalizar todos los recursos públicos, incluyendo las 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.
- Implementación de un sistema de coordinación entre la ASF y Entidades Fiscalizadoras Locales para la revisión de participaciones federales.
- Auditorías “En tiempo real” y sobre años anteriores a la Cuenta Pública bajo la condición de denuncia y previa autorización del Auditor Superior de la Federación.
- Nuevo esquema en materia de responsabilidades administrativas

---

<sup>23</sup> Romero Gudiño Alejandro y Bolaños Cárdenas Leonardo (Coordinadores) Max Alberto Diener Sala y Guillermo Lecona Morales (Autores), *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas Tomo III*, UEC- Cámara de Diputados, México 2016, P. 39.

- Sanciones dicotómicas de acuerdo a la intencionalidad del daño al erario público.
- Participación del o la Titular de la ASF en el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y presidir de manera bilateral con el o la Titular Secretaría de la Función Pública (SFP) el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización (un subsistema del SNA).
- La participación ciudadana también se contempla en esta ley a través de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la designación del titular de la ASF, así como el de la UEC. También se contempla a la ciudadanía a través del Comité Ciudadano del SNA.<sup>24</sup>

#### **Anexo. Cuadro de reformas en materia de fiscalización**

<b>AÑO</b>	<b>PUBLICACIÓN</b>	<b>FECHA</b>
<b>CONSTITUCIONALES</b>		
1999	Decreto por el que se declaran reformados los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	30/07/99
2004	Reforma al artículo 74 Constitucional.	30/07/04
2008	Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	07/05/08
2012	Reforma al artículo 74 Constitucional.	09/08/12
2015	Reforma al artículo 74 Constitucional.	27/05/15
2015	Reforma al artículo 79 Constitucional.	27/05/15
2016	Reforma al artículo 74 Constitucional.	29/01/16
2016	Reforma al artículo 79 Constitucional.	29/01/16
<b>LEYES</b>		
2000	Ley de Fiscalización Superior de la Federación	29/12/00
2000	Decreto por el que se reforman diversas disposiciones fiscales.	31/12/00

<sup>24</sup> *Ibíd.*, Pp. 45-60.

2005	Decreto por el que se reforma la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. (Se reforma la fracción VI del artículo 2 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación).	04/04/05
2007	Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 32 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.	30/08/07
2008	Decreto por el que se reforma el artículo 86 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.	20/06/08
2009	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.	20/05/09
2010	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.	18/06/10
2016	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.	18/07/16
<b>REGLAMENTOS</b>		
2001	Reglamento interior de la Auditoría Superior de la Federación.	12/09/01
2007	Reglamento interior de la Auditoría Superior de la Federación.	06/07/07
2009	Reglamento interior de la Auditoría Superior de la Federación.	26/08/09
2010	Acuerdo por el que se reforma y adiciona el Reglamento interior de la Auditoría Superior de la Federación.	15/04/10
2011	Reglamento interior de la Auditoría Superior de la Federación.	28/02/11
2013	Reglamento interior de la Auditoría Superior de la Federación.	29/04/13
2017	Reglamento interior de la Auditoría Superior de la Federación.	20/01/17
2018	Reglamento interior de la Auditoría Superior de la Federación.	13/07/18
<b>MANUALES</b>		
2002	Acuerdo del Auditor Superior de la Federación, por el que se expide el Manual General de Organización de la Auditoría Superior de la Federación.	07/06/02
2007	Manual de Organización de la Auditoría Superior de la Federación.	11/07/07
2009	Manual General de Organización de la Auditoría Superior de la Federación.	14/09/09
2010	Acuerdo por el que se reforma y adiciona el Manual de Organización de la Auditoría Superior de la Federación.	15/07/10
2014	Manual de Organización de la Auditoría Superior de la Federación.	7/02/14
2017	Manual de Organización de la Auditoría Superior de la Federación.	26/04/17

\*Cuadro extraído de la página web principal de la Auditoría Superior de la Federación, Consultado el 02 de agosto de 2019, en:  
<https://www.asf.gob.mx/Publication/40 Reformas Juridicas Relevantes>

## **2.2. Estructura de la ASF**

### **2.2.1 De los tipos de auditoría**

La estructura de la Auditoría Superior de la Federación está sujeta en parte a las normas internacionales que establece la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés) y en parte a las necesidades que se han suscitado en la cooperación de distintas instituciones para el combate a la corrupción según el SNA.

La ASF ha adoptado las normas y directrices que la INTOSAI establece universalmente, entre ellas se encuentra la clasificación de las auditorías de cumplimiento, las financieras y las de desempeño; mismas que a su vez se subdividen de acuerdo a la repartición del presupuesto federal con las entidades federativas creando nuevos enfoques de auditoría.

Acerca de los enfoques la ASF establece los siguientes por tipo de auditoría:

#### **I. Auditoría de cumplimiento financiero**

Se revisa que la recaudación, captación, administración, ejercicio y aplicación de recursos aprobados por el Congreso se lleven a cabo de acuerdo con la normativa correspondiente, y que su manejo y registro financiero haya sido correcto.

Bajo esta categoría se incluyen las siguientes cinco modalidades:

1) *Auditoría de inversiones físicas*: su materia de análisis son los procesos de adquisición, el desarrollo de las obras públicas, la justificación de las inversiones, el cumplimiento de los estándares de calidad previstos, la razonabilidad de los montos invertidos, así como la conclusión de las obras en tiempo y forma.

2) *Auditoría forense*: consiste en la aplicación de una metodología de fiscalización que conlleva la revisión rigurosa y pormenorizada de procesos, hechos y evidencias, con el propósito de documentar la existencia de un presunto acto irregular.

3) *Auditoría a las tecnologías de la información y comunicaciones*: se revisan las adquisiciones, administración, aprovechamiento de sistemas e infraestructuras, calidad de los datos y la seguridad de la información de las entidades públicas.

4) *Auditoría a los sistemas de control interno*: se evalúan las políticas, procesos y actividades que aseguran el cumplimiento de los objetivos institucionales.

5) *Auditoría al gasto federalizado*: consiste en la fiscalización del ejercicio presupuestario y el cumplimiento de metas y objetivos de los fondos y programas financiados con recursos federales transferidos a estados y municipios, para renglones como educación, salud, creación de infraestructura básica, abatimiento de la pobreza y seguridad pública. De la misma forma, bajo este rubro se revisan las participaciones federales.

## **II. Auditoría de desempeño**

Las auditorías de desempeño son definidas por la ASF, con base en lo establecido por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), como una revisión objetiva y confiable que permite conocer si las políticas públicas operan bajo los principios de eficacia, eficiencia y economía.

Las auditorías de desempeño otorgan información, análisis y perspectivas sobre el quehacer gubernamental para minimizar los costos de los recursos empleados; obtener el máximo de los insumos disponibles; lograr los resultados previstos, y verificar el impacto social y económico para la ciudadanía.

### **a. Evaluaciones de políticas públicas**

Las evaluaciones de políticas públicas implican una valoración objetiva del impacto de los programas, proyectos, políticas y acciones gubernamentales, en el contexto de las metas establecidas en la normativa aplicable y en los documentos de planeación nacional y sectoriales.

De acuerdo con la INTOSAI, el objetivo de las evaluaciones de políticas públicas es examinar la solidez, consistencia, eficiencia y eficacia de las políticas públicas para identificar, bajo criterios objetivos y confiables, las razones de su éxito o fracaso; sus fortalezas y debilidades, así como los aspectos susceptibles de mejora que contribuyan al logro de los fines propuestos en beneficio de la sociedad.

Las evaluaciones de políticas públicas abarcan los resultados del quehacer gubernamental, pero amplían tanto los alcances temporales como los administrativos, toda vez que no se ciñen a una Cuenta Pública determinada.<sup>25</sup>

La aplicación de estas auditorías se ha transformado a lo largo del tiempo y se han ampliado de acuerdo a la necesidad de mejorar la transparencia en los asuntos públicos, así como de los recursos. La evaluación de las políticas públicas también fue agregada a los objetivos de la fiscalización.

## **2.2.2 El proceso de fiscalización**

La planeación de las auditorías son el primer paso del proceso de fiscalización que realiza la ASF, posteriormente la ejecución de las mismas es el segundo paso, derivado de estas auditorías se genera el tercer paso en el que los auditores establecen “acciones” a los entes auditados. Estas acciones son producto de conceptos que la Auditoría Superior maneja para controlar los resultados de las auditorías practicadas.

La ASF toma en cuenta distintas reglas y directrices de selección para la ejecución de las auditorías, a través de un comité o grupo de programación que utiliza distintas variables para la selección del universo fiscalizable y por tanto de los entes fiscalizados, fondos y programas.

---

<sup>25</sup> Auditoría Superior de la federación, a través de su portal de internet, apartado de tipos y enfoques de auditoría, en: [https://www.asf.gob.mx/Section/53\\_Tipos\\_de\\_auditorias\\_desarrolladas](https://www.asf.gob.mx/Section/53_Tipos_de_auditorias_desarrolladas), consultado el 24 de octubre de 2019.

Acerca de la planeación, la ASF utiliza la siguiente metodología para los criterios de selección:

“Derivado de la reforma que dio origen al Sistema Nacional Anticorrupción, se incrementó, cuantitativa y cualitativamente, el universo auditable. Por ello, los trabajos de planeación y programación son fundamentales para obtener una selección adecuada de entes, programas, fondos y procesos que aseguren la inclusión de temas relevantes en términos financieros, de impacto social, de interés cameral e, inclusive, de trascendencia para la opinión pública. En este contexto, la metodología de planeación y programación de auditorías de la ASF materializa, entre otros, los principios de imparcialidad y confiabilidad.

### **Planeación**

Tiene como objetivo y resultado principal la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior (PAAF). Se refiere al conjunto de directrices, reglas generales y actividades para coordinar la integración de dicho Programa. Las directrices son las definiciones estratégicas que permiten orientar las características que tendrá el PAAF.

Por su parte, las reglas generales de planeación indican la necesidad de un marco metodológico con procedimientos definidos. Por ello, en la ASF se tienen implantados criterios en la materia. Asimismo, se estableció, como parte de dichas reglas, que todas las propuestas de auditoría deben ser analizadas y discutidas en una instancia colegiada denominada Grupo de Programación, el cual permite valorar su pertinencia, importancia y factibilidad.

Dicho marco general de planeación establece cuatro componentes:

- 1) Análisis de la capacidad operativa: se refiere al examen de los recursos disponibles; el perfil y experiencia del personal, así como demás circunstancias que influyan en la capacidad institucional para ejecutar auditorías o estudios.
- 2) Fuentes de información: son los insumos documentales y de datos requeridos para conformar un proceso de planeación y programación técnico y objetivo.
- 3) Criterios de análisis de información: son el conjunto de variables o componentes cuantitativos y cualitativos, que permiten desarrollar un diagnóstico de los sujetos y objetos de fiscalización.
- 4) Criterios de selección: constan de las reglas de decisión o parámetros a partir de los cuales se orientará la identificación de los sujetos y objetos de auditoría de mayor importancia o riesgo. Destaca particularmente, entre estos criterios, el juicio profesional del auditor que reúne experiencias y antecedentes de dichos objetos auditables.

## Programación

El proceso de programación tiene como objetivo principal identificar a los sujetos y objetos a fiscalizar. Dada la gran cantidad de combinaciones sujeto-objeto que son susceptibles de ser revisadas, la ASF ha desarrollado una metodología de programación basada en factores de riesgo que cuenta con criterios y subcriterios de análisis, priorización y selección de propuestas de auditoría. Su ejecución implica el desarrollo de un trabajo minucioso de identificación, procesamiento, análisis y valoración de diversas fuentes de información, para la asignación de los niveles de riesgo.

En la siguiente figura se presentan algunos ejemplos de los criterios y subcriterios utilizados en el proceso de programación.

**Aspectos a evaluar en el proceso de programación**

<b>Criterios</b>	<b>Sub-criterios</b>
<ol style="list-style-type: none"><li>1. Monto de recursos de los programas</li><li>2. Antecedentes de auditoría</li><li>3. Impacto social</li><li>4. Diagnósticos de control interno</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1.1. Valores absolutos</li><li>1.2. Variación</li><li>2.1. Frecuencia</li><li>2.2. Resultados</li><li>2.3. Entidades auditadas</li><li>3.1. Solicitudes de la Cámara de Diputados</li><li>3.2. Solicitudes ciudadanas</li><li>3.3. Relevancia mediática</li><li>4.1. Resultados de evaluaciones de control interno</li></ol>

Una vez identificados los objetos, sujetos y conceptos a fiscalizar que presenten mayor riesgo, se realiza un análisis cualitativo para verificar la correcta determinación del nivel de riesgo asignado, así como definir la elaboración formal de las propuestas de auditoría. Cabe reiterar que una instancia colegiada —el Grupo de Programación— analiza, discute todas las propuestas de auditorías que integran el PAAF y verifica que se dé cumplimiento al marco metodológico.

### **Integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior**

Este proceso abarca la agrupación y clasificación de las propuestas de auditoría para ser presentadas en diferentes vistas, en un documento denominado PAAF, el cual se hace público en la página web de la institución y en el Diario Oficial de la Federación. Dado que el proceso de fiscalización es dinámico, la ley permite que dicho Programa, una vez aprobado, pueda modificarse. Esto significa que, durante el desarrollo de la fiscalización de la Cuenta Pública respectiva, se podrán incorporar, dar de baja o realizar cambios a cualquier auditoría programada, para ampliar o reducir su alcance. Cabe resaltar que los ajustes

deberán cumplir con las reglas generales para la planeación y programación descritas con anterioridad, así como con el marco normativo para la fiscalización superior.

### **Muestra fiscalizada**

En términos de la muestra de fiscalización, a nivel agregado, el universo auditable se ha dividido en cuatro grandes grupos: (1) el Sector Público Presupuestario (SPP), (2) Gasto Federalizado —abarca las transferencias condicionadas y las participaciones—, (3) otros conceptos fiscalizados —que incluyen cuentas de balance, deuda pública, fideicomisos, entre otros— y (4) los ingresos ordinarios del SPP.”<sup>26</sup>

Las acciones que se generan tienen un tratamiento específico en el que se involucra al ente auditado para que implemente sugerencias o que el ente entregue documentación para aclarar documentación que compruebe las irregularidades que se pudieran detectar al momento de realizar las auditorías, también se pueden iniciar procedimientos de responsabilidades administrativas o vincular a proceso penal en caso de ser necesario.

Una acción según la ASF, es:

“Instrumento jurídico que la ASF formula, promueve, presenta o finca ante la entidad fiscalizada o autoridad competente cuando los resultados de las auditorías presentan observaciones. Este término se refiere a lo dispuesto en el artículo 13 de la LFRCF e incluye recomendaciones, recomendaciones al desempeño, solicitudes de aclaración, promociones de intervención de la instancia de control, promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, pliegos de observaciones, promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, fincamiento de responsabilidad resarcitoria, denuncias de hechos y de juicio político.”<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Auditoría Superior de la Federación, Portal web de la ASF, en: [https://www.asf.gob.mx/Publication/29\\_Elaboracion\\_del\\_Programa\\_Anual\\_de\\_Auditorias](https://www.asf.gob.mx/Publication/29_Elaboracion_del_Programa_Anual_de_Auditorias) , consultado el 29 de octubre de 2019.

<sup>27</sup> Auditoría Superior de la Federación, Normativa para la fiscalización Superior (DRLT42DR01), México. En: [http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_mex\\_ASF\\_norm.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_mex_ASF_norm.pdf), consultado el: 31 de octubre de 2019.

A continuación, se presentan las descripciones y procedimientos que la ASF establece para el tratamiento de sus auditorías practicadas mediante las acciones impuestas:

### 1. Acciones que emite directamente la ASF

Tipo de acción	Criterios para concluir con la acción	Plazos legales involucrados hasta la conclusión de la acción			Consecuencia en caso de no concluirse con la acción
		Plazo de notificación por parte de la ASF	Plazo de respuesta del ente auditado	Plazo para que la ASF se pronuncie	
<p><b>Recomendación</b></p> <p><b>(Preventivo)</b></p> <p>Sugerencia para fortalecer los procesos administrativos y los sistemas de control.</p>	Respuesta de la entidad fiscalizada.	10 días hábiles a partir de la entrega del informe individual correspondiente a la Cámara de Diputados.	30 días hábiles, a partir de la recepción de la recomendación.	120 días hábiles a partir de recepción de respuesta.	La ASF enviará a la Cámara de Diputados un reporte final detallando la información, documentación o consideraciones aportadas por las entidades fiscalizadas.
<p><b>Solicitud de aclaración</b></p> <p><b>(Preventivo)</b></p> <p>La ASF requerirá a las entidades fiscalizadas que presenten información adicional para atender las observaciones que se hayan realizado.</p>	Respuesta y documentación suficiente y competente.	10 días hábiles a partir de la entrega del informe individual correspondiente a la Cámara de Diputados.	30 días hábiles, a partir de la recepción de la recomendación.	120 días hábiles a partir de recepción de respuesta.	Formulación de Pliego de Observaciones.
<p><b>Pliego de observaciones</b></p> <p><b>(Correctivo)</b></p> <p>La ASF determinará en</p>	Argumentos y documentación suficiente o con el reintegro correspondiente.	10 días hábiles a partir de la entrega del informe individual correspondiente	30 días hábiles, a partir de la recepción de la recomendación	120 días hábiles a partir de la recepción de la	Se inicia el procedimiento para el fincamiento de responsabilidad resarcitoria a servidores

<p>cantidad líquida los daños o perjuicios, o ambos a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos.</p>		<p>e a la Cámara de Diputados.</p>		<p>respuesta . públicos o particulares. El pliego definitivo de responsabilidades determina indemnización correspondiente por daños o perjuicios, estimables en dinero. La indemnización correspondiente se constituye en un crédito fiscal, cuyo cobro efectúa la autoridad competente mediante procedimiento administrativo de ejecución.</p>
---	--	------------------------------------	--	---

Cuadro extraído del portal web de la ASF, consultado el 29 de octubre de 2019 en: [https://www.asf.gob.mx/Publication/35\\_Acciones\\_derivadas\\_del\\_proceso\\_de\\_fiscalizacion](https://www.asf.gob.mx/Publication/35_Acciones_derivadas_del_proceso_de_fiscalizacion).

Las acciones antes mencionadas están bajo el control y seguimiento de la propia ASF, es decir, en caso de que la entidad fiscalizada entregue lo solicitado por esta institución, la acción concluye y no hay un procedimiento jurídico que deba iniciarse.

Por el contrario, si la entidad fiscalizada no entrega lo solicitado o no es suficiente a criterio de la ASF, se inicia un procedimiento específico para cada acción, como se muestra en el siguiente cuadro:

## 1.2 Acciones que promueve la ASF ante otras instancias

Acción	Descripción	Rol de la ASF
Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal  <b>(Correctivo)</b>	La ASF informará a la autoridad competente sobre un posible incumplimiento de carácter fiscal detectado en el ejercicio de sus facultades de fiscalización.	Promovente ante el Servicio de Administración tributaria.
Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria  <b>(Correctivo)</b>	La ASF promueve, ante las instancias internas de control competentes, las presuntas acciones u omisiones que pudieran implicar una responsabilidad administrativa	Promovente ante los Órganos Internos de Control, las contralorías estatales, la Secretaría de la Función Pública, etc.
Denuncia de Hechos  <b>(Correctivo)</b>	Las denuncias penales de hechos presuntamente ilícitos, deberán presentarse cuando se cuente con los elementos que establezca la Ley	Denunciante y coadyuvante del Ministerio Público.

Cuadro extraído del portal web de la ASF, consultado el 29 de octubre de 2019 en: [https://www.asf.gob.mx/Publication/35\\_Acciones\\_derivadas\\_del\\_proceso\\_de\\_fiscalizacion](https://www.asf.gob.mx/Publication/35_Acciones_derivadas_del_proceso_de_fiscalizacion).

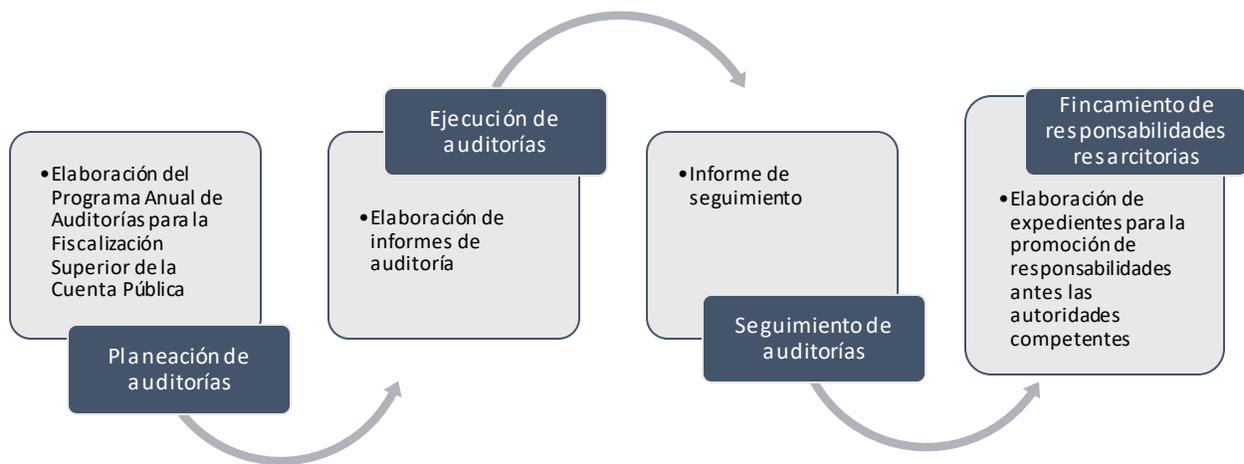
Los criterios con que la auditoría determina las acciones a las entidades fiscalizadas son tomados de las leyes existentes para el control presupuestal, pero sobre todo tiene su origen en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de la evaluación del desempeño de las finanzas públicas que trajo la implementación del presupuesto basado en resultados, además de la transparencia en la ejecución de los recursos públicos, las metas que se deben obtener con los recursos otorgados, entre otros.

Cada función en el proceso de fiscalización tiene como responsable un área específica de la ASF, y aunque con el tiempo, las atribuciones de esta institución se han ampliado, la organización también se ha reformado con base en las necesidades de atención que conlleva su funcionamiento.

El esquema básico del proceso de fiscalización que se presenta a continuación contiene 4 etapas del proceso, la primera es la planificación del universo que se auditará, la segunda corresponde al ejercicio explícito de realizar las auditorías al universo auditable, la cual finalizará con un informe de auditoría que contendrá toda la información relevante de la auditoría practicada y en su caso las irregularidades

detectadas por los auditores, en la tercera etapa los informes de auditoría son entregados al área de seguimiento para que los entes auditados tengan su última oportunidad para aclarar o resarcir las irregularidades detectadas, de no hacerlo se puede llegar a la cuarta etapa en la que la auditoría debe de preparar los expedientes correspondientes para la promoción de responsabilidades resarcitorias y entregarlos a las autoridades correspondientes para que comiencen los alegatos pertinentes.

### PROCESO DE FISCALIZACIÓN EN LA ASF



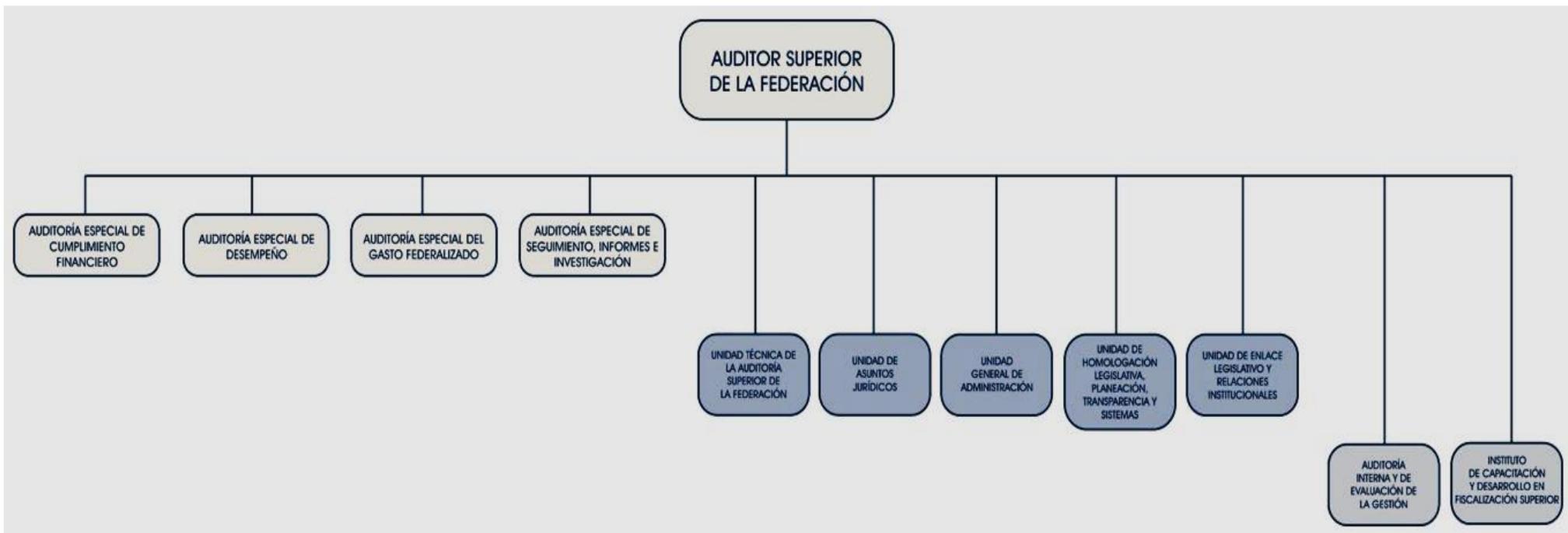
La organización estructural de la ASF se ha transformado a lo largo del tiempo y como es de esperarse esto ocurre cada que llega un nuevo titular a este órgano, pero es en el año 2018 cuando llegó la más reciente transformación a su estructura a través de la reforma a su reglamento interno. Se tomará esta última como base para describir la estructura de la ASF.

La estructura organizacional de la Auditoría puede asemejarse fácilmente con la de una Secretaria de Estado por su nivel federal, con esta semejanza se entenderá mejor su jerarquización.

La ASF está compuesta a grandes rasgos por cuatro Auditorías Especiales, una Unidad Técnica (UTASF), una Unidad de Asuntos Jurídicos (UAJ), una Unidad General de Administración (UGA), una Unidad de Homologación Legislativa, Planeación, Transparencia y Sistemas (UHLPTS), una Unidad de Enlace Legislativo y Relaciones Institucionales (UELRI), una Auditoría Interna y Evaluación de Gestión (AIEG), un Instituto de Capacitación, Desarrollo en Fiscalización Superior (ICADEFIS) y la Oficina del Auditor Superior de la Federación.

La oficina del Auditor Superior se encuentra a la cabeza de la entidad, un escalón abajo en jerarquización, se encuentran las Auditorías Especiales de Cumplimiento Financiero, Auditoría Especial de Desempeño, Auditoría Especial de Gasto Federalizado y Auditoría Especial de Seguimiento, Informes e Investigación; un escalón abajo se encuentra la UAJ, UGA, UHLPTS y la UELRI; Al final de la escala jerárquica se encuentran la AIEG y el ICADEFIS.

# Organigrama de la Auditoría Superior de la Federación

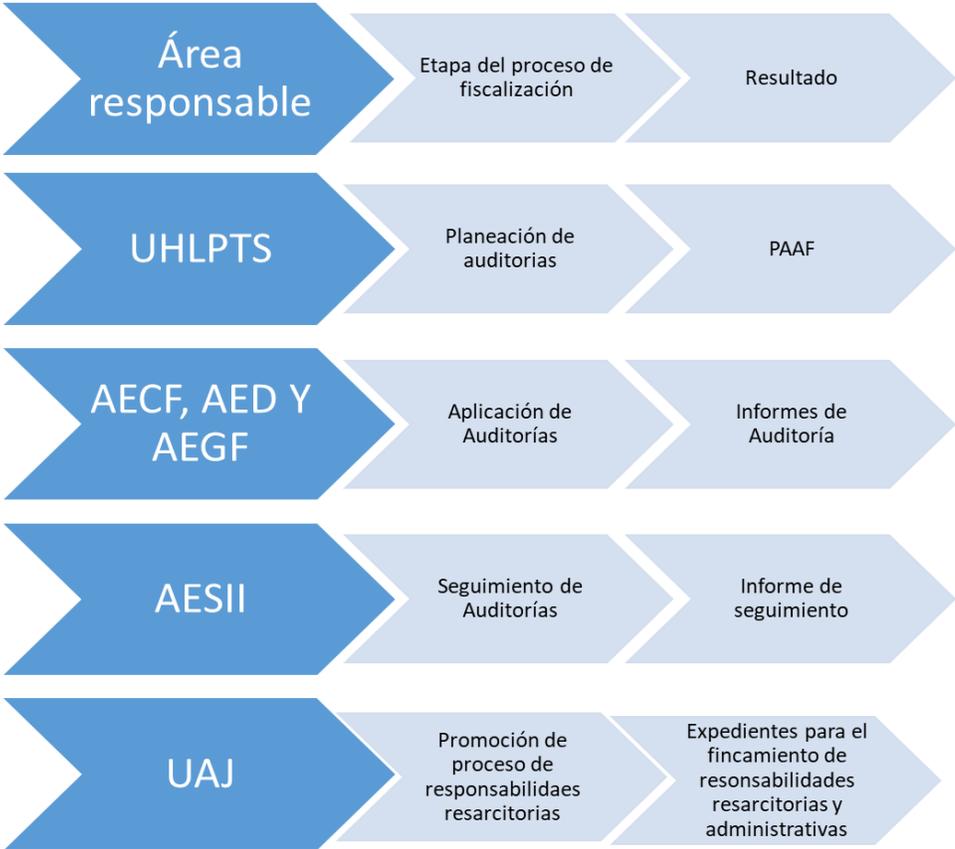


28

<sup>28</sup> Cuadro extraído del portal de la Auditoría Superior de la Federación, en: [https://www.asf.gob.mx/Section/51\\_Quienes\\_somos](https://www.asf.gob.mx/Section/51_Quienes_somos), Consultado el 06 de noviembre de 2019.

La ASF cuenta con una amplia estructura organizacional, en la cual el 80% de sus áreas se encuentran inmiscuidas en el proceso de fiscalización, tomando en cuenta el proceso de fiscalización descrito anteriormente y de acuerdo con el reglamento interno de la ASF, en la primera etapa de la fiscalización, la planeación es realizada por la Unidad de Homologación Legislativa, Planeación, Transparencia y Sistemas y da como resultado de su gestión en Programa Anual de Auditorías de la Fiscalización Superior.

*Proceso de Fiscalización y sus responsables*



En la siguiente etapa de la fiscalización, las Auditorías Especiales de Cumplimiento Financiero, Desempeño y de Gasto Federalizado son las encargadas de llevar a cabo las auditorías programadas y realizan los informes de auditoría que integran el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de cada cuenta pública que

es entregado a la Cámara de Diputados de acuerdo a lo establecido en la normatividad.

Posteriormente, la AECF, la AED y la AEGF entregan los expedientes de auditorías practicadas con las acciones establecidas a la Auditoría Especial de Seguimiento, Informes e Investigación (AESII) que se encarga de dar seguimiento a las auditorías que quedaron inconclusas en la etapa previa y se crea un expediente de seguimiento. En caso de que los Entes Fiscalizados no concluyan las acciones emitidas por la ASF favorablemente en los tiempos establecidos por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación dará pauta que inicie un Procedimiento de Responsabilidades Administrativas Sancionatorias.

La última etapa de fiscalización puede o no existir, dependiendo del cumplimiento de los entes fiscalizados, en caso de que los entes cumplan en tiempo y forma los requerimientos de la ASF, la etapa para promover responsabilidades no llegará a existir, en caso contrario la AESII turnará a la Unidad de Asuntos Jurídicos (UAJ) el expediente de las acciones no atendidas para promover ante las autoridades responsables (Órganos Internos de Control y Secretaría de la Función Pública) el Procedimiento de Responsabilidades Administrativas Sancionatorias que corresponda.

Este proceso de fiscalización es explicado de manera sintética, pero es importante mencionar que estas etapas no son exclusivas u oficiales del proceso de fiscalización tan exhaustivo que lleva a cabo la ASF para realizar su trabajo, ya que, el trabajo de la Auditoría Superior es sobre todo minucioso y contempla dentro del proceso de fiscalización más variables que se incorporan a los resultados que arroja tras cada ejercicio fiscal.

Entre estas variables se encuentran las denuncias ciudadanas, auditorías realizadas a petición de la cámara de diputados, evaluación de políticas públicas, análisis de riesgo en la fiscalización superior, evaluación de la deuda pública fiscalizable, propuestas de modificaciones y reformas legislativas, así como análisis sobre las proyecciones de las finanzas públicas, entre otras actividades.

En la actualidad con los índices de desconfianza por parte de la ciudadanía al gobierno, la labor de la Auditoría Superior de la Federación es importante en dos sentidos, el primero va encaminado al correcto funcionamiento del gasto público, es decir, a revisar que los recursos públicos están siendo utilizados para los fines para los que fueron planeados y que toda la normatividad del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal sea respetada y el otro sentido tiene que ver con la oportunidad que crea la ASF para detectar irregularidades en las finanzas públicas y posibles escenarios u oportunidades para que se cometan hechos de corrupción.

### **2.3 Mecanismos de combate a la corrupción.**

La corrupción es un problema que ha existido desde hace muchos años en México y el mundo, la corrupción daña a la sociedad desde cualquier ángulo del que se pueda ver, pero la corrupción en la administración pública puede tener altas repercusiones en el ejercicio del gobierno con la sociedad y quebranta el pacto entre sociedad y gobierno creando una atmósfera de desconfianza y recelo de los ciudadanos hacia el aparato gubernamental.

Cuando los gobernantes toman decisiones que no benefician a sus gobernados corrompen el sistema político y al mismo tiempo provocan que los ciudadanos como sociedad repitan las mismas acciones dañando el contrato social al que se encontraban sometidos.

La corrupción es vista como un fenómeno social que tiene su origen en la conducta de la sociedad con respecto a una situación en la que se presentan oportunidades que no están consideradas en el carácter judicial. Se puede entender esta concepción del término, sin embargo, el impacto que tiene en el terreno político es aún mayor que el del reducido entendimiento de una aptitud oportunista.

Como se puede observar, la corrupción puede ser vista desde la conducción de un servidor público hasta un factor de que corrompe tanto el sistema judicial como el político, sin embargo, aún persiste el debate acerca de su origen que puede ser moral, ético y de legalidad.

## Causas de la corrupción

Existen diversas causas de la corrupción, esto puede depender del espacio geográfico de un Estado o su desarrollo económico y social. Según Cheryl W. Gray y Daniel Kaufmann, para los países en desarrollo puede haber causas específicas que provoquen la corrupción. Tales como:

- Pobreza.
- Reducidas y decrecientes sueldos en la administración pública.
- Carencia de mecanismos de distribución de los riesgos (enfermedades, accidentes y empleo)
- Poder discrecional de los funcionarios públicos.
- Normas y reglamentaciones mal definidos, continuamente cambiantes y mal difundidos.
- Deficiencias en la rendición de cuentas.
- Competencia política y libertados cívicas restringidas.
- Leyes y principios de la ética en el gobierno poco desarrolladas, sí existen.
- Instituciones de vigilancia deficientes, entre otras.<sup>29</sup>

En las sociedades democráticas, las causas de la corrupción son variadas en cada caso, sin embargo, Javier Miranzo nos muestra de forma sintética variables que pueden influir en mayor medida para que un sistema político democrático pueda ser corrompido, en su artículo *“Causas y efectos de la corrupción en las sociedades democráticas”*, se basa en la teoría de Robert Klitgaard que propone una fórmula para determinar las causas de la corrupción:

---

<sup>29</sup> Gray Cheryl y Kaufmann Daniel, “Corrupción y Desarrollo”, Revista Finanzas y Desarrollo, marzo, 1998, p. 9. Consultado el 16 de marzo de 2019 en: [http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/gray\\_spanish.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/gray_spanish.pdf).

$$C = M+D-A15$$

En la cual C = corrupción, M = monopolio de las decisiones, D = discrecionalidad y A = rendición de cuentas (accountability). Según esta fórmula, por tanto, habrá una mayor corrupción cuanto más concentrado esté el poder decisorio, más discrecionalidad tenga, y menores y más ineficientes sean los controles de dichas decisiones.<sup>30</sup>

Miranzo propone dos tipos de causas de la corrupción:

### 1) Causas subjetivas o psicológicas de la corrupción

- a) **Sensación de impunidad:** El corrupto tiene la sensación de estar por encima de las leyes y el resto del control del Estado.
- b) **El fortalecimiento moral de actitudes individualistas y pérdida de confianza en la función pública:** Se trata de un sentimiento patrimonialista o de propiedad privada sobre los recursos públicos, emancipándose del deber público.
- c) **La envidia:** Se trata de una constante comparación con el entorno que fomenta que los individuos, en su afán por poseer más cosas que sus prójimos, se vuelvan cada vez más ambiciosos y avariciosos, actuando de manera embustera y sombría y ocultando las verdaderas intenciones de sus acciones.
- d) **Imitación o aprendizaje:** Es el comportamiento de un individuo motivado por un aprendizaje observacional puede tener un efecto inhibitor o desinhibidor sobre la conducta corrupta, de manera que facilita a los potenciales corruptos a dar el paso hacia una corrupción real.
- e) **Irracionalidad:** Diferentes acciones que aparentemente son irracionales por ir en contra los valores morales y éticos, sin embargo, la corrupción es un

---

<sup>30</sup> Klitgaard, Robert "International Cooperation Against Corruption". En Finance and Development. March 1998. p. 1, extraído de Miranzo Díaz, Javier, "Causas y efectos de la corrupción en las sociedades democráticas", Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado, N° 14, España, junio 2018.

acto racional y consciente –pues se planifica concienzudamente para evitar represalias originado por motivaciones irracionales.

## 2) Causas de carácter objetivo o externo al sujeto:

- a) **La debilidad de los marcos legales:** Las prácticas corruptas tienden a desarrollarse en mayor número y con mayor facilidad en aquellos sistemas legislativos que regulan de manera laxa e indefinida aquellas situaciones que son consideradas como actos de corrupción.
- b) **La debilidad de los procedimientos y mecanismos institucionales:** las prácticas corruptas proliferan en los ambientes institucionalmente débiles, vulnerables a los vaivenes políticos y que dificultan el control de las actuaciones públicas en materia de contratación pública.
- c) **Banalización del cargo público:** Lo que en otro tiempo fueron puestos reservados para las más aptas, cultas, justas y moralmente respetables personas de nuestra sociedad, hoy se consideran ocupados por masas de gente cuyo único anhelo es ocupar un cargo público para guardar sus bolsillos.
- d) **Baja profesionalización del sector público:** la politización y la falta de medios técnicos o humanos promueven la corrupción en la toma de decisiones de un cargo público.
- e) **Falta de independencia de los gestores y organismos de control:** Determinados sistemas o formas de organización, marcadamente jerárquicas o dependientes de un poder político, pueden provocar en los gestores públicos una excesiva dependencia de sus órganos superiores, especialmente de los altos cargos políticos.
- f) **Descentralización del gasto público:** La descentralización de la Administración Pública genera a su vez una pérdida de control de la actividad de los poderes adjudicadores –debido a la dificultad que para el control de la actividad pública supone la multiplicación de entidades a las que fiscalizar.

- g) **El monopolio en la toma de decisiones y la discrecionalidad:** Una concentración de poder envuelve una alta discrecionalidad en las decisiones y un verdadero poder de manipulación de los procedimientos administrativos.
- h) **La oscuridad de los canales de comunicación entre el sector público y privado:** El exceso de canales “informales” de comunicación entre los gestores administrativos y las empresas privadas pueden favorecer el nacimiento de lazos corruptos entre ambas esferas.
- i) **La globalización de la economía:** En un mundo interconectado la globalización social y económica favorecen la corrupción, la globalización política la dificulta.<sup>31</sup>

Esta detallada clasificación, nos deja ver desde diferentes aristas las causas de la corrupción vista desde la esfera personal de los individuos como servidores públicos, así como de la social como engrane de la administración pública de un Estado.

A lo largo de la historia de la administración pública se han implementado diferentes mecanismos para controlar los recursos económicos de Estados, actualmente estos mecanismos o estrategias de control de los recursos económicos están pensados para dos finalidades principales, la primera concierne a observar la eficiencia y eficacia de la ejecución de los recursos públicos y la segunda como medida preventiva de actos de corrupción en la administración pública o asociaciones público- privadas.

### **El Control Interno**

El control administrativo interno es un mecanismo formalizado para detectar actos de corrupción en la administración pública, que pueden desembocar en responsabilidades administrativas a los servidores públicos, se caracteriza por

---

<sup>31</sup> Miranzo Díaz, Javier, “*Causas y efectos de la corrupción en las sociedades democráticas*”, Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado, N° 14, España, junio 2018. Pp. 10-18, consultado en: <https://www.jacobeia.edu.mx/revista/numeros/numero14/1.Javier-Miranzo-Di%C3%A1z-Causas-Efectos-Corrupcion-Sociedades-Democraticas.pdf> , 13/02/2019.

ejercerse al interior de los órganos administrativos de los poderes, por medio de órganos también administrativos que se encargan también de dicha función y que mediante procedimientos *ad hoc*, pueden ejercer una función de fiscalización y en su caso preventiva, reparadora o también punitiva.<sup>32</sup> Consta de la revisión constante de las cuentas públicas y el debido ejercicio de los recursos otorgados. El control interno también evalúa la eficiencia y eficacia de la operación de una institución.

### **La Declaración de Intereses y Declaración Patrimonial**

La declaración de intereses y/o declaración patrimonial son otras herramientas que pueden coadyuvar al combate a la corrupción. Ambas son declaraciones que se deben realizar al ingresar a la administración pública y aunque su contenido varía de acuerdo a las reglamentaciones y países, la información consta de manera general en los bienes muebles e inmuebles que posee el servidor, así como lo regalos o donaciones, ingresos, capital invertido en títulos y demás valores cotizables.

La organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), define el conflicto de interés como “Un conflicto entre las obligaciones y los intereses privados de un servidor público, cuando estos intereses pueden tener la capacidad para influir impropriamente en el desempeño de sus actividades como servidor público”.<sup>33</sup>

La información que producen estas herramientas producen escenarios de posibles actos de corrupción con base a información que se ha obtenido por medio de un padrón general de servidores públicos y buscan evitar el conflicto de interés y proteger la imparcialidad y objetividad del aparato gubernamental.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Cabrera Beck, Carlos Germán y Rezzoagli, Bruno Ariel, coordinador, *Análisis Jurídico, económico y político de la corrupción*, Porrúa, México, 2005, P. 35.

<sup>33</sup> Extraído del proyecto de decreto por el que se modifican las fracciones XI y XII del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del senado de la república.

<sup>34</sup> *Ibidem*, Arellano. P. 80.

## Transparencia y Rendición de Cuentas

En los últimos años, se ha implementado con mayor medida la transparencia y rendición de cuentas como un instrumento más para el combate a la corrupción, aunque es un instrumento básico que el Estado debe implementar como responsabilidad, se ha desplazado como una innovación de la nueva gestión pública como medida para que la sociedad pueda participar en los asuntos públicos con base a información que solicita y así poder recuperar la confianza en el gobierno.

La transparencia puede tener distintos enfoques para su definición, pero de manera etimológica, esta palabra deriva de transparente, que proviene del latín y se conforma del prefijo *trans-*, que significa de *un lado a otro*, y la raíz del verbo *perere*, que quiere decir *aparecer, comparecer*; por lo que puede decirse que, en este caso, el ser transparente se identifica con informar o dar a conocer en cualquier parte.<sup>35</sup>

En el ámbito de la ética pública y la ética política, la transparencia tiene un significado singular, Luis Ramírez Sirgo la define como la condición general de funcionamiento del Estado, no importando que medie una actuación directa del ciudadano, logrando con ello un flujo constante de información a diferencia de aquella que se genera a partir de un procedimiento.<sup>36</sup> El flujo de información que se crea por medio de la transparencia hace que se profundice más acerca del tema.

La transparencia puede verse desde dos aristas distintas y complementarias al mismo tiempo, por una parte, puede verse como un derecho de los ciudadanos a solicitar información que por antonomasia debe ser pública y por otro la responsabilidad de las instituciones de proveer a los ciudadanos la información que demuestre la eficiencia y eficacia de su trabajo. Estas aristas arrojan dos visiones que se complementan entre sí, tanto las instituciones tienen la obligación de brindar información sobre su ejercicio a los ciudadanos, así como los ciudadanos tienen el derecho de exigirla, sin embargo, hay que precisar que no se puede considerar que

---

<sup>35</sup> Ramírez Sirgo, Luis y Cruz Martínez, Enrique (coordinador), *Por una nueva ética de lo público en México: Experiencias sobre el impacto de la corrupción en la eficiencia gubernamental*, Fontamara, México, 2015, p.132.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 134.

existe la transparencia sólo por el hecho de entregar documentos públicos a quien lo solicita por derecho, ya que, los organismos públicos no se verán obligados a modificar sus rutinas y procesos de trabajo en aras de anticiparse a los requerimientos de información de los ciudadanos y de ese modo favorecer la transparencia como un valor organizacional, y ni mucho menos las instituciones reconocerán que la información que producen, utilizan, distribuyen y salvaguardan en sus actividades sustantivas es un recurso público estratégico.<sup>37</sup>

La transparencia según Óscar Diego Bautista, debe ser un principio ético- social fundamental de la actividad ético- política, junto con los principios, entre otros, de *profesionalidad, eficiencia, calidad, objetividad, receptividad, sensibilidad, imparcialidad y responsabilidad*.<sup>38</sup> Debe ser transmitida a los servidores públicos como una actividad propia del servicio público que de ejercerse con total confianza y libertad.

La rendición de cuentas es una obligación de las autoridades hacia la ciudadanía. En una democracia, la rendición de cuentas tiene dos nociones básicas: por un lado, implica la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público y, por el otro, implica la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos.<sup>39</sup>

Citando a Diego Bautista por Jesús Lima Terrado, La transparencia y la rendición de cuentas son un factor clave para elevar la calidad de la administración pública mediante la conducta honesta, eficiente, objetiva e íntegra de los funcionarios en la gestión de los asuntos públicos.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 135.

<sup>38</sup> Bautista, Óscar Diego y Ausín, Txetxu (compiladores), *Democracia ética, Una propuesta para las democracias corruptas*, Instituto Electoral del Estado de México, México, 2014, P. 130.

<sup>39</sup> Manchinelly, Daniel, “¿Qué es la rendición de cuentas”, Red por la Rendición de Cuentas, consultado en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/que-es-rendicion-de-cuentas/>, el 13 de mayo de 2019.

<sup>40</sup> Bautista, Óscar Diego y Ausín, Txetxu (compiladores), *Democracia ética, Una propuesta para las democracias corruptas*, Instituto Electoral del Estado de México, México, 2014, P. 136.

## Sanciones

Es difícil encontrar los factores exactos del origen de la corrupción en México, debido a la amplitud y diversidad de ellos, aun con la propuesta de Gray y Kaufmann, es difícil encontrar la relación causal, ya que, en México se han venido implementado acciones para disminuir los actos de corrupción en la esfera de la administración pública.

El sistema sancionatorio es la referencia jurídica más próxima para el combate a la corrupción, es el eje transversal entre la legalidad y lo corrupto. Las sanciones son usadas como el ejemplo de las consecuencias de corromper la ley y son usadas tanto para particulares como para funcionarios públicos. En México las sanciones son impuestas por la ley mediante responsabilidades administrativas y sanciones al Código Penal Federal.

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) implementado en México como instrumento para el combate a la corrupción, coordina el trabajo de varias instituciones que coadyuvan en la detección y sanción de la corrupción, sin embargo, la facultad castigadora es solo practicada por la Fiscalía Especializada el Delitos por Hechos de Corrupción y para las responsabilidades administrativas los Órganos Internos de Control (OIC's).

Las sanciones pueden ser vistas como una variable de incidencia delictiva, la cantidad de delitos, así como faltas administrativas con sus respectivas sanciones nos indican un área de oportunidad para fortalecer la administración pública en sus tres niveles de gobierno.

Sobre las sanciones, Arellano, Lepore y Aguilar nos dicen lo siguiente:

*“Queda claro que las sanciones no solo son un instrumento para perseguir la corrupción sino también para identificar y corregir la incapacidad administrativa, que sería un tema distinto de análisis en sí mismo... En efecto, los datos parecer indicar*

*que los OIC están aplicando sanciones [[porque deben aplicar sanciones]] y no porque sepan exactamente cómo, con qué criterios y para lograr qué resultados en términos de prácticas, rutinas y valores institucionales”<sup>41</sup>*

Los tipos de sanciones son variados y son impuestos de acuerdo a la gravedad del delito o falta administrativa, entre los tipos de sanciones que podemos encontrar en México, se encuentran las amonestaciones públicas, suspensiones, amonestaciones privadas, inhabilitaciones, sanciones económicas, destituciones y apercibimiento privado y público. A pesar de que existe un sistema sancionatorio para castigar la corrupción, es difícil encontrar el límite entre un delito y una falta administrativa, ese matiz es una vicisitud que hace falta aclarar en el sistema jurídico mexicano.

## **Servicio Civil de Carrera**

El servicio civil de carrera es un instrumento de la nueva gestión pública para formar un cuerpo especializado y permanente de funcionarios públicos en la administración pública federal que no dependa de las transiciones políticas y que pueda asesorar con base en la experiencia permanente en las instituciones a los responsables de los gobiernos.

Según Arellano, Medina y Rodríguez, la función principal de un servicio civil de carrera:

*“Se encuentra en aislar artificialmente las estructuras administrativas de los intereses y decisiones de los políticos electos y designados. Es esta característica fundamental la que le otorga estabilidad en el largo plazo”<sup>42</sup>*

---

<sup>41</sup> Arellano Gault, David, *¿Podemos reducir la corrupción en México?, Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*, CIDE, México, 2012, Pág. 73.

<sup>42</sup> *Ibíd*em, Pág. 169.

A pesar de que es un instrumento que busca aislar la profesionalización de los procesos políticos, el servicio civil de carrera no puede dejar de ser una institución política y como en toda democracia no se salva de la posibilidad de formar parte de algún grupo de poder que quiera cuidar sus intereses por medio de su servicio. El objetivo que debe perseguir esta institución para no viciarse es el de generar un cuerpo administrativo que sea leal a la profesionalización y que se rija por la ética y el servicio a la sociedad antes que al interés propio.

En el 2003 se publicó la Ley de Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, dicha ley se creó por necesidades que la ASF detectó en los servicios de carrera en la Administración Federal como lo son:

- Falta de confianza ciudadana hacia los servidores públicos.
- Falta de continuidad de las políticas públicas.
- Trastornos en los cambios de administración.
- Pérdida de servidores públicos experimentados.
- Discrecionalidad en la designación de los servidores públicos.
- Demanda de la ciudadanía de contar con servidores públicos capaces, eficientes y profesionales que puedan entregar servicios de calidad a la sociedad.
- Compadrazgo, corrupción, discrecionalidad y arribismo como factores que determinaban el ingreso y la permanencia de los servidores públicos.<sup>43</sup>

Un Servicio Profesional de Carrera, no garantiza que no exista corrupción o compadrazgo en la administración pública, pero sí reduce el umbral de servidores públicos que no están capacitados para ejercer puestos en la función pública que puede traer consecuencias negativas en la sociedad, incluso puede ser de gran

---

<sup>43</sup> Auditoría Superior de la Federación, Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, Evaluación 230, México, 2013.

ayuda para continuar proyectos que realmente benefician a la sociedad y por el desconocimiento de nuevas administraciones no tienen continuidad.

El compadrazgo es usualmente una pauta para la corrupción, ya que, los funcionarios públicos son nombrados por su relación con la clase política y no necesariamente por su capacidad profesional, esto provoca que el funcionario designado por compadrazgo tenga lealtad a su “compadre” y busque la manera aún fuera de la ley y al costo necesario para proteger los intereses de su compadre político. Bajo esa tesitura es que el papel del Servicio Profesional de Carrera toma importancia para proteger hasta donde sea posible la imparcialidad de los servidores públicos.

## **La Auditoría**

El papel de la auditoría como instrumento en el combate a la corrupción puede ser muy limitado, ya que, tradicionalmente, se ha considerado a la auditoría como un instrumento idóneo para enfrentar situaciones de corrupción dentro de las organizaciones. A pesar de que la auditoría comenzó siendo un examen sistemático de los registros contables y estados financieros con el fin de verificar los hechos relativos a las operaciones de la empresa y sus resultados, en la actualidad su papel y técnicas se han ampliado para abarcar otros aspectos relevantes de la actividad organizacional.<sup>44</sup>

La auditoría pasó de ser un instrumento de control financiero a ser un instrumento de rendición de cuentas, de evaluación de objetivos y de cumplimiento de normatividad, entre otros. La auditoría más allá de ser un instrumento de ataque directo a la corrupción es un instrumento de detección de posibles actos de corrupción u oportunidades de corrupción.

Arellano y Coronilla dicen que el método de la auditoría se basa en:

---

<sup>44</sup> Arellano Gault, David, ¿Podemos reducir la corrupción en México?, Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance, CIDE, México, 2012, Págs. 38-39.

*“la investigación, consulta, revisión, verificación, recopilación y evaluación de información institucional con el objeto de valorar el grado de cumplimiento de los criterios de funcionamiento con los que la propia organización se ha dotado, o bien, que está obligada a seguir de acuerdo con un marco normativo específico... La auditoría aspira a prevenir y descubrir errores y actos ilegítimos que pudieran causar daños a la integridad patrimonial de la organización o afectar su desempeño”<sup>45</sup>*

La auditoría busca detectar irregularidades en el manejo de las finanzas públicas para que se desarrollen las mejoras necesarias para evitar esas irregularidades. La detección de irregularidades abre el camino a investigaciones más profundas que pueden ser indicios de prácticas corruptas, pero ese es un trabajo más especializado que si bien, forma parte de las auditorías son consideradas como un ejercicio individual por medio de auditorías forenses que mapean patrones que pueden desembocar en microsistemas de corrupción.

La auditoría es vista como una herramienta preventiva y de primera advertencia y altamente especializada, pero es una herramienta limitada cuya mayor aportación es la investigación.

Existen también otros mecanismos contra la corrupción que merecen ser tomados en cuenta como lo es el caso de los informantes internos, la declaración de intereses, reconocimientos en rendición de cuentas, vigilantes fiscales permanentes, entre otros. Todos pueden ser moldeables a los requerimientos y especificaciones de cada país o institución.

Para el caso del análisis de cómo la Auditoría Superior de la federación contribuye a combatir la corrupción se tomarán en cuenta los mecanismos que se han descrito con anterioridad.

---

<sup>45</sup> Ibídem, Págs. 40-41.

## **2.4 Aproximaciones de la ASF como instrumento para combatir la corrupción en México.**

Al analizar la ASF como una institución que se considera parte del Sistema Nacional Anticorrupción es importante detectar ¿Cómo es que la ASF combate la corrupción? O es su defecto ¿Qué aportaciones otorga la ASF para combatir la corrupción?, pues bien, la ASF es órgano técnico de fiscalización, que como su nombre lo indica su principal actividad radica en la aplicación de auditorías a los recursos públicos; por consecuencia surgirá la pregunta ¿Cómo ayuda una auditoría a combatir la corrupción?

Para tratar de responder estas preguntas se abordarán las principales actividades que realiza la ASF y cómo están relacionadas con el combate a la corrupción.

La ASF realiza auditoría de diferentes tipos que se han especificado con mayor rigurosidad al inicio del capítulo, estas auditorías también tienen diferentes enfoques, pero todas están sujetas a vigilar la normatividad y alcance de ejecución de las finanzas públicas, es decir, a revisar que los recursos públicos sean gastados de la manera correcta y alcance los objetivos a los que están destinados con eficiencia y eficacia. Al analizar finalmente todo el universo auditado y los resultados de las auditorías, la ASF puede observar si existen hallazgos o pistas de posibles hechos de corrupción y en el mejor de los casos detectar alguna red de corrupción. También es indispensable señalar que no todos los hallazgos o irregularidades detectadas en las auditorías son precisamente hechos de corrupción, es posible que estas anomalías estén encaminadas a una administración ineficiente a la hora de ejercer los recursos públicos, al poco control de documentos y a veces a la capacidad limitada de organización. En muchas ocasiones la consecuencia de estas faltas no son un daño a la hacienda pública, pero si a la calidad de la gestión pública y en otras viceversa.

Algunas conclusiones frecuentes que la ASF detecta:

“[...] se relacionan con retrasos en la entrega de obras o en la provisión de servicios; incumplimiento de los estándares de calidad y otros requerimientos técnicos propios de las inversiones físicas; poca transparencia; ausencia de reglas o lineamientos técnicos claros para la operación de los programas; padrones de beneficiarios poco confiables, y otras fallas u omisiones procedimentales.”<sup>46</sup>

De cualquier forma, la mala administración o los hechos de corrupción pueden ser detectados de primera mano a través de las auditorías que realiza esta institución. Como siguiente parte del proceso de auditoría se tiene la promoción de responsabilidades y la denuncia por delitos por hechos de corrupción. En esta etapa la Dirección General de Investigación (DGI) y la Dirección General de Substanciación (DGS) toman su papel como litigantes para abogar por el castigo de las faltas administrativas y los delitos por hechos de corrupción que sean detectados en las auditorías practicadas. La DGI realiza las investigaciones pertinentes para fundar y motivar las faltas administrativas y los delitos detectados y después turna los expedientes de investigación a la DGS para que integre el expediente conforme a la ley y sea promovido antes las autoridades sancionatorias que corresponda. Estas áreas son altamente vinculantes con el combate a la corrupción, ya que, son las encargadas de investigar y promover los actos de corrupción, acciones altamente importantes en el combate a la corrupción. El mapeo de riesgos es otro aporte que la ASF realiza para combatir la corrupción, este mapa es un resumen de información extraída de los informes de auditoría que organiza sintéticamente áreas o procedimientos que en el futuro es posible que puedan ser usadas para cometer actos de corrupción si no son corregidas a tiempo. Los mapeos de riesgos que realiza la ASF pueden ser de tres tipos: riesgos estratégicos, riesgos de rendición de cuentas o transparencia y riesgos de operación.

---

<sup>46</sup> Portal Juan Manuel, La Fiscalización Superior en el marco del combate a la corrupción, en: Salazar Ugarte, Pedro, Ibarra Palafox, Francisco Alberto, Flores Mendoza, Imer Benjamín, ¿Cómo combatir la corrupción?, UNAM, México, 2018. Pág. 100.

**“Riesgos estratégicos:** Son aquellos que afectan, de manera transversal, al funcionamiento del aparato gubernamental, definen el ambiente en el que se desarrollan las actividades de los entes públicos.

**Riesgos de rendición de cuentas o transparencia:** Se refiere a los ámbitos en los que la revelación de la información pública no es suficiente y/o pertinente para una toma objetiva de decisiones ni para un adecuado escrutinio de distintos actores sociales interesados.

**Riesgos de operación:** alude a actividades específicas que lleva a cabo el aparato gubernamental y que, ante deficiencias generalizadas en su implementación, tienen un efecto, en el agregado, respecto al uso general de los recursos públicos y su impacto social.”<sup>47</sup>

El mapeo de riesgos es el resultado directo de la calidad de auditorías que se practican en la ASF y ayudan hipotéticamente a imponer recomendaciones a las instituciones que manejan recursos públicos, sin embargo, estas recomendaciones deben imponerse estrictamente antes de que un acto de corrupción sea realizado por esta vía.

Un área clave de la ASF para la detección de hechos de corrupción es la Dirección General de Auditoría Forense (DGAF), dicha dirección está adscrita a la Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero (AECF) y según el Reglamento Interno de la ASF dos de sus principales funciones son, entre otras:

“I. Practicar auditorías considerando que la auditoría forense tiene como objetivo la revisión de los procesos, hechos y evidencias para la detección o investigación de actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita, con el propósito de documentar con pruebas válidas y suficientes las conclusiones derivadas de los hallazgos e irregularidades detectadas, apoyándose cuando así se requiera, con la tecnología y herramienta forense;

XI. Recibir quejas y denuncias sobre posibles irregularidades o conductas ilícitas de servidores públicos o terceros en la captación, recaudación, administración,

---

<sup>47</sup> Ibídem, pág. 102, extraído del Informe General de la Cuenta Pública 2013.

custodia, manejo, ejercicio y aplicación de los recursos federales y participaciones federales, en caso de existir elementos que acrediten su intervención, proponer la revisión correspondiente.”<sup>48</sup>

Las auditorías practicadas por la DGAF, son resultado de estudios e investigaciones con base en las áreas de riesgo detectadas, arrojando indicios que pueden llevar a posibles actos de corrupción de entes particulares o incluso a grandes redes de corrupción, la labor de esta Dirección General es vital en el seguimiento de pistas que pueden desencadenar la detección de estrategias, modos de operación, lagunas jurídicas, entre otras actividades que incentivan la corrupción.

Esta Dirección General es un área especializada en el tema de corrupción, sus alcances pueden ser bastante beneficiosos para este tema.

Otra forma en que la ASF contribuye en el combate a la corrupción es por medio de la evaluación de políticas públicas. Esta acción que realiza la ASF se enfoca cuidadosamente en analizar la eficiencia y eficacia de las políticas públicas implementadas por el gobierno ya sea de forma particular o con colaboración externa.

Teóricamente una política pública representa el intento de definir y estructurar una base racional para actuar o no actuar<sup>49</sup> en beneficio de la sociedad. Tomando en cuenta esta definición de Parsons se entiende que las políticas públicas siempre van encaminadas al beneficio de la sociedad y deben alcanzar los objetivos de su cometido en la mayor escala posible.

Cuando la ASF evalúa las políticas públicas con recursos públicos<sup>50</sup> identifica los logros alcanzados con el presupuesto públicos y en su caso, las fallas que pueden existir en cualquiera de las etapas de la implementación de las políticas públicas.

---

<sup>48</sup> Reglamento Interno de la Auditoría Superior de la Federación, publicado en el DOF el 20 de enero de 2017 y reformado el 13 de julio de 2018, sin sufrir cambios en esta área.

<sup>49</sup> Parsons, Wayne, Políticas Públicas, Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas, FLACSO, Argentina, 2007, Pág. 47.

<sup>50</sup> Se hace hincapié que, con recursos públicos, debido a que las políticas públicas a pesar de ser evidentemente públicas también pueden ser implementadas en colaboración con el sector privado o individualmente por este sector.

Es claro que las fallas que pueden existir en las políticas públicas pueden estar originadas por diversos factores, como es el caso del poco control administrativo y financiero o por razones extraordinarias.

Las irregularidades que la ASF identifica en la evaluación de políticas públicas puede encaminar a dos situaciones particulares. En la primera se puede presentar un posible hecho de corrupción o alguna falta administrativa que ocasionó que la política pública no alcanzara los logros que se plantearon al implementarla. En la segunda situación se esclarecen los alcances y limitaciones que puede tener una política pública y si es viable o no continuar con su ejecución.

El resultado de cualquiera de las dos situaciones presenta beneficios para la sociedad. En la primera se identifica un problema de corrupción que impide que los resultados de las políticas públicas sean alcanzados y en la segunda se tiene la información necesaria para decidir si una política pública debe continuar implementándose o se deba replantear o simplemente dejar de existir y destinar los recursos con los que se financiaba a otro proyecto o destino.

La información que resulta de la evaluación de políticas públicas coadyuvan al mejor ejercicio del gasto público y al fortalecimiento de mejores prácticas y procedimientos que impidan corromper las acciones encaminadas a mejorar la sociedad, con esta información los legisladores (que son los que deciden en que se ejerce el gasto público) son responsables de hacer buen uso de los recursos públicos y de legislar para que existan menos oportunidades de crecimiento de la corrupción.

La denuncia es un instrumento fundamental para el combate a la corrupción y en la ASF este mecanismo también es parte de su labor. La ASF mediante la Unidad de Asuntos Jurídicos (UAJ) presenta las denuncias penales que resulten de las irregularidades detectadas en las auditorías practicadas y las que surjan por parte de la ciudadanía al amparo del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y del Título Cuarto de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF).

Las atribuciones de la UAJ en materia de denuncias son las siguientes:

**“Artículo 18...**

**VII.** Presentar por sí o mediante la Dirección General Jurídica, las denuncias penales que procedan como resultado de las irregularidades detectadas con motivo de la fiscalización superior, con apoyo en los dictámenes técnicos respectivos elaborados por las unidades administrativas auditoras, en los términos de lo dispuesto por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la legislación penal y demás normativa aplicable; así como coadyuvar con la autoridad ministerial y jurisdiccional, y en su caso, instruir la presentación de recursos y medios de impugnación legalmente procedentes en cuanto a las determinaciones emitidas por dichas autoridades;

**XI.** Presentar por sí o mediante la Dirección General Jurídica, denuncias de juicio político, de conformidad con lo señalado en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como resultado de las irregularidades detectadas por los titulares de las unidades administrativas auditoras con motivo de la fiscalización superior, con apoyo en los dictámenes técnicos respectivos elaborados por dichas unidades;”<sup>51</sup>

La denuncia es parte integral de la lucha contra la corrupción desde cualquier perspectiva del que se le analice, tanto de la trinchera obligacional de los servidores público que por mandato judicial están obligados a denunciar actos de corrupción, así como de los propios ciudadanos que además de ser víctimas de la corrupción en muchos de los casos, también son observadores sin afán o interés de denunciar un acto de corrupción; en algunos casos por indiferencia y en otros casos por miedo. Los servidores públicos que no denuncian tienen casi siempre la misma historia, su omisión puede ser por miedo, por interés o por simple sumisión de los superiores jerárquicos de las instituciones.

Como parte de esta investigación se realizó una solicitud de información a la ASF para conocer la cantidad de denuncias ciudadanas que se habían presentado durante el período de 2012 a 2016, la información que se respondió fue la siguiente:

---

<sup>51</sup> Reglamento Interior de la ASF, publicado en el DOF el 20 de enero de 2017 y reformado el 13 de julio de 2018, sin sufrir cambios en esta área.

“En este sentido, en relación con el periodo del interés del solicitante se hace de su conocimiento que a la fecha de la solicitud de acceso a la información, se han recibido 58 denuncias al amparo del Título Cuarto de la LFRCF que involucraron algunas de las cuentas públicas 2012,2013,2014,2015 Y2016, respecto de las cuales 10 de ellas fueron autorizadas con base en el dictamen técnico jurídico emitido por las áreas competentes, en razón de que colmaron cabalmente los requisitos de procedencia para dar lugar a la revisión correspondiente.”<sup>52</sup>

Conforme a la respuesta que la ASF rindió a este cuestionamiento, se entiende que para ser un periodo de tiempo muy largo existen muy pocas denuncias por parte de la ciudadanía y que no obstante de esta lamentable situación, el número de denuncias ciudadanas presentadas que cumplen con los requisitos para iniciar una averiguación seria acerca del tema que están denunciando son aún menores.

Estos datos reflejan todavía más la desconfianza que existe de los ciudadanos a sus instituciones, además de que también deja ver que los ciudadanos no están capacitados para denunciar actos de corrupción y que las instituciones no están haciendo un trabajo eficaz en informar el cómo es que se debe denunciar para que éstas procedan y se hagan efectivas para comenzar a reducir la corrupción.

Aún con este mecanismo para el combate a la corrupción existen deficiencias en sus alcances y es necesario fortalecer esta herramienta que puede tener grandes avances en la materia.

La ASF cuenta con distintos mecanismos para combatir la corrupción como los que ya se han estudiado en esta investigación, además de su propio control interno que es regulado por la Cámara de Diputados, sin embargo, un mecanismo que es indispensable en el combate a la corrupción no se encuentra disponible para la ASF, este mecanismo es el mecanismo sancionatorio, la ASF no tiene facultades para castigar las faltas administrativas o los delitos por hechos de corrupción, esta facultad la tienen los Órganos Internos de Control (OIC's) para las primeras y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, perteneciente a la Fiscalía

---

<sup>52</sup> Auditoría Superior de la Federación a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, solicitud de acceso a la información número 0110000065618, presentada el 14 de agosto de 2018.

General de la República (anteriormente Procuraduría General de la República) para los delitos.

Otro aspecto de la ASF que limita su actuar contra la corrupción tiene que ver con su dependencia a la Cámara de Diputados, esta dependencia puede verse como una navaja de dos filos, por una parte que esta institución dependa directamente de la cámara de diputados puede terminar con la tradición presidencialista en la que la entidad fiscalizadora federal dependía de la Secretaría de Hacienda y por ende estaba a disposición del ejecutivo, hipotéticamente esta relación con la cámara de diputados se ve regulada por el multipartidismo supuestamente existente en el congreso despojando así cualquier abuso de autoridad en sus funciones y por otra lado esta dependencia a la cámara de diputados puede terminar en la misma relación de subordinación pero ahora a disposición de los partidos políticos y no solo de un presidente. En consecuencia, la independencia de la ASF puede garantizar que los resultados de este ente fiscalizador tengan los alcances esperados para contribuir al combate a la corrupción.

La ASF cuenta con diversos mecanismos para combatir la corrupción como se muestra en el cuadro a continuación, sin embargo, la denuncia es una herramienta a la que le hace falta desarrollarse aún más, así como incentivar la cultura de la denuncia. También pueden implementarse otras herramientas como los informantes internos, software de capacitación para los ciudadanos en materia de fiscalización y corrupción, así como mayor difusión de los medios de combate a la corrupción para incluir a la ciudadanía en estos procedimientos.

<b>Mecanismos de la ASF para combatir la corrupción</b>			
Auditoría	Mapeo de riesgos	Evaluación de Políticas Públicas	Denuncias

## **Cap. III Breve marco comparativo de la Entidades de Fiscalización Superior de Brasil, Colombia y México.**

### **3.1 Brasil**

La República Federativa de Brasil cuenta con un sistema político presidencialista y una república democrática representativa, el congreso está constituido por dos cámaras, el Senado Federal y la Cámara de Diputados. El poder judicial está resguardado en tribunales especiales de cada materia y en dos tribunales superiores como última instancia para amparos y controversias. Estas características son altamente parecidas a las características del Estado mexicano y por ello sirve como ejemplo comparativo de este estudio.

En el tema de fiscalización, Brasil cuenta con dos instituciones que tienen la atribución de fiscalizar los recursos públicos, pero con diferentes características. La Contraloría General de la Unión (CGU) es el organismo de control interno del Gobierno Federal responsable de llevar a cabo actividades relacionadas con la defensa de los activos públicos y el aumento de la transparencia de la gestión, a través de acciones de auditoría pública, corrección, prevención y combate. corrupción y defensor del pueblo.<sup>53</sup> Esta Institución es parte del gabinete del poder ejecutivo y su titular es designado por el mismo presidente de la república, este órgano forma parte del Ministerio de Transparencia, Fiscalización y Contraloría General de la Unión.

La estructura organizacional de la CGU es ampliamente diversa y especializada, se destaca la participación de la Consultoría Jurídica, Coordinación General de Procesos Administrativos y Análisis Legislativo, Dirección de Investigación Estratégica e Información, Observatorio del Gasto Público, Direcciones y

---

<sup>53</sup> Contraloría General de la Unión, a través de su portal web, en: <https://www.cgu.gov.br/sobre/institucional>, consultado el: 21 de noviembre de 2019.

Coordinaciones de Auditoría, Inspectoría General de la Unión, Secretaría de Transparencia y Prevención de la Corrupción, Corregiduría General de la Unión y la Defensoría General del Pueblo, entre muchas otras que forman parte importante de este órgano.

El universo que fiscaliza esta institución contempla todos los recursos federales, incluyendo a los Estados y Municipios que integran la federación, además de la inspección o fiscalización ambiental en los programas de gobierno. Sus atribuciones se encuentran plasmadas en la ordenanza N° 677 del 10 de marzo de 2017, en la que se establecen de manera sintética, además de otras las siguientes atribuciones:

- El Control Interno de los recursos públicos federales
- Corrección del sistema judicial para la disciplina administrativa Federal
- Auditoría de la Administración Pública Federal
- Prevención de la corrupción mediante planes y programas
- Promoción de sanciones al Ministerio Público Federal.<sup>54</sup>

La CGU se encuentra armonizada con sus homologas en los niveles estatal y municipal para el intercambio de información y el control de sus estrategias contra la corrupción para fungir como representantes de esta institución en toda la demarcación territorial.

La Controlaría General de la Unión se encuentra supervisada por la segunda institución que ejerce como entidad de fiscalización Superior en este país, el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) esta entidad fiscaliza las cuentas de los administradores y de los demás responsables de los recursos públicos bien como las cuentas de cualquiera persona que haya ocasionado pérdidas o mala gestión

---

<sup>54</sup> Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – CGU, PORTARIA Nº 677 DE 10 DE MARÇO DE 2017, Brasil, 2017, en: <https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/regimento-interno-cgu-2017.pdf>.

del erario público. El artículo 71 de la Constitución Federal, entre otros, concede al TCU la autonomía judicial y administrativa.<sup>55</sup>

El TCU es un órgano auxiliar al Congreso Nacional con autonomía judicial y administrativa, se encarga del control externo de la Administración Pública Federal y cuyos nueve ministros componen la Corte. El Congreso Nacional elige seis ministros y los demás son elegidos por el Presidente de la República, bajo aprobación del Senado Federal; entre los tres elegidos por el Presidente de la República, dos de ellos deben ser auditores o miembros del Ministerio Público junto al Tribunal.

El Tribunal posee también cuatro auditores elegidos por medio de concurso público. En el ámbito interno del TCU, esos auditores poseen estatus de Ministros Suplentes una vez que sustituyen los Ministros en sus vacaciones, licencias y otras ocasiones.

El TCU es un órgano colegiado, compuesto por el Plenario –de mayor autoridad– y por dos Cámaras y que tiene como atribuciones directas las siguientes:

- Examinar las cuentas rendidas anualmente por el presidente de la república.
- Juzgar las cuentas de los administradores y demás responsables de los recursos públicos federales y las cuentas que dieran lugar a pérdida, extravío u otra irregularidad de la cual resulte perjuicio para el erario público.
- Examinar, para fines de registro la legalidad de los actos de admisión de personal bajo cualquier título en la administración directa e indirecta.
- Realizar por iniciativa propia, de la Cámara de los Diputados, del Senado Federal inspecciones y auditorías de naturaleza contable, financiera, presupuestaria operacional y patrimonial en las unidades administrativas de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y demás entidades que marque la ley.

---

<sup>55</sup> Tribunal de Contas da União, a través de su portal web, en: <https://portal.tcu.gov.br/espanol/el-tcu/el-tribunal/>, consultado el 21 de noviembre de 2019.

- Asesorar al Congreso Nacional sobre temas de fiscalización contable, financiera, presupuestaria, operacional, patrimonial y sobre los resultados de las auditorías e inspecciones realizadas.
- Aplicar las sanciones previstas por la ley por incumplimiento o irregularidad en el gasto público, como multas proporcionales al daño causado por el erario.
- Aplicación de sanciones financieras y de inhabilitación a funcionarios por conductas irregulares.
- Recibir y atender las denuncias presentadas por irregularidades que presenten ciudadanos o servidores públicos.
- Corregir actos de ilegalidad o irregularidad en las organizaciones mediante el cese de contratos por omisiones administrativas.
- Articular su trabajo con el Ministerio Público para la promoción de delitos por corrupción.
- Rendir informes sobre sus actividades al Congreso Nacional.<sup>56</sup>

Estas atribuciones a pesar de ser parecidas a las de la CGU ostentas amplias facultades sancionatorias que definen esta institución, sin embargo, es existente también en esta institución la vinculación por el Ministerio Público y con el Departamento de la Policía Federal para realizar investigaciones por delitos relacionados con la corrupción. Esta institución al igual que la CGU carecen de la facultad investigadora que otras Entidades de Fiscalización Superior si poseen.

---

<sup>56</sup> CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, ATA A EMENDA 10172019, Art. 71.

## 3.2 Colombia

La República de Colombia es una república unitaria presidencialista, el poder político está constituido por tres ramas según la Constitución Política de 1991, la rama ejecutiva que representa el Presidente de la República, la legislativa que está representada por un congreso bicameral compuesto por la Cámara de Representantes y el Senado y la rama judicial representada por la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, los tribunales y los jueces. Las características de Colombia al igual que las de Brasil son bastante similares a las de México, pero con el matiz de que Colombia por su parte puede considerarse Centralista y Brasil, así como México, son considerados países descentralizados.

Colombia al igual que Brasil cuenta con dos instituciones que realizan procesos de fiscalización, la primera es la Contraloría General de la República (CGR) y la segunda, es la Auditoría General de la República (AGR).

La CGR es el máximo órgano de control fiscal del Estado. Como tal, tiene la misión de procurar el buen uso de los recursos y bienes públicos y contribuir a la modernización del Estado, mediante acciones de mejoramiento continuo en las distintas entidades públicas.<sup>57</sup> La CGR es un órgano autónomo e independiente que vigila la gestión fiscal de la administración pública y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la nación.<sup>58</sup>

El titular de la Contraloría General de la República es elegido por el Congreso de Colombia mediante convocatoria abierta y por mayoría absoluta en el pleno de la sesión.<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> Contraloría General de la República, a través de su portal web, en: <https://www.contraloria.gov.co/contraloria/la-entidad>, consultado el 21 de noviembre de 2019.

<sup>58</sup> *Ibidem*. Con referencia del artículo 267 de la Constitución Política de 1991.

<sup>59</sup> Congreso de Colombia, Ley 1904 de 2018 por la cual se establecen las reglas de la convocatoria pública previa a la elección de contralor general de la república por el congreso de la república, en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=87185>

Las atribuciones de la CGR están claramente descritas en el artículo 268 de la Constitución política de Colombia de la siguiente manera:

- “1. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas [sic] los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.
  2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.
  3. Llevar un registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades territoriales.
  4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes de la Nación.
  5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma.
  6. Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado.
  7. Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.
  8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios.
  9. Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General.
  10. Proveer mediante concurso público los empleos de su dependencia que haya creado la ley. Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría. Se prohíbe a quienes formen parte de las corporaciones intervenir en la postulación y elección del Contralor, dar recomendaciones personales y políticas para empleos en su despacho.
  11. Presentar informes al Congreso y al Presidente de la República sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado, de acuerdo con la ley.
  12. Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial.
  13. Las demás que señale la ley.
- Presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta General de Presupuesto y del Tesoro y certificar el balance de la Hacienda presentado al Congreso por el Contador General.”<sup>60</sup>

Estas atribuciones son ejercidas por la estructura organizacional de la CGR, entre las que se encuentran la Oficina Jurídica, Dirección de Atención Ciudadana,

---

<sup>60</sup> Constitución Política de Colombia 1991, actualizada con los actos legislativos al 2016, Art. 268, en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>, consultado el 21 de noviembre de 2019.

Dirección de Promoción y Desarrollo del Control Ciudadano, Dirección de Juicios Fiscales, Unidad de Apoyo Técnico al Congreso, Unidad de Investigaciones Especiales Contra la Corrupción, Unidad de Cooperación Nacional e Internacional de Prevención, Investigación e Incautación de Bienes y las Contralorías Especialistas en queda ramo del presupuesto.

Además de sus diferentes tipos de auditoría, la CGR realiza evaluaciones de daño ambiental provocados por obras o proyectos que involucren a la naturaleza y los recursos públicos.

La atribución de la CGR contempla facultades de fiscalización, investigación, y sanción, tres facultades que potencializan su trabajo en el combate a la corrupción, la facultad de fiscalización contempla todos los recursos públicos, la facultad de investigación permite a esta institución conocer a través de esta actividad mecanismos de operación por parte de los infractores, además de que encamina mejor las denuncias penales que se promueven antes las autoridades competentes que sancionan estas conductas.

Además de las atribuciones que ejerce la CGR es importante destacar la labor que ejerce en la difusión del combate a la corrupción a partir de la colaboración con la sociedad civil, este órgano autónomo contempla una amplia gama de mecanismos de colaboración para que los ciudadanos se encuentren informados acerca de los resultados de la contraloría y los canales de comunicación para que presenten solicitudes, peticiones, reclamos, sugerencias y denuncias sobre presuntos manejos irregulares de los recursos públicos o quejas sobre la gestión de la CGR o de otras dependencias.

Entre las herramientas que esta institución otorga a los ciudadanos para que realicen denuncias fiscales se encuentran folletos digitales, protocolos con lenguajes comprensibles a la ciudadanía, vídeo-guías con lenguaje de señas y hasta una carta de trato digno al ciudadano en la que especifica los derechos y obligaciones de los ciudadanos en materia de combate a la corrupción (explica cómo debe ser tratado el ciudadano al solicitar la atención de la CGR). Los canales de comunicación son por medio de atención presencial, por internet, por correo electrónico, por teléfono, por correo postal y por eventos institucionales (audiencias,

foros, etc.), también se implementan observatorios públicos de control fiscal para las participaciones federales.

Se entiende que la apertura de esta institución a la ciudadanía puede incrementar los niveles de confianza e incentivar la participación social para el combate a la corrupción.

La CGR también forma parte del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, un proyecto gestionado por la Secretaria de Transparencia de la Presidencia de la República, en este observatorio se mide y analiza la corrupción desde la cooperación de distintas instituciones y organizaciones, lo anterior, para impulsar estrategias de reducción de los indicadores de corrupción.

La Auditoría General de la República (AGR) es otra institución relacionada con la fiscalización en Colombia, esta institución vigila a la CGR, según lo indica el Art. 274 de la Constitución Política de Colombia:

“Artículo 274. La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República se ejercerá por un auditor elegido para períodos de dos años por el Consejo de Estado, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia. La ley determinará la manera de ejercer dicha vigilancia a nivel departamental, distrital y municipal.”<sup>61</sup>

La AGR es un organismo de vigilancia de la gestión fiscal, dotado de autonomía jurídica, administrativa, contractual y presupuestal y su función principal es ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de los organismos de control fiscal, conforme a los procedimientos, sistemas y principios establecidos en la Constitución, para lo cual el Auditor General fijará las políticas, prescribirá los métodos y la forma de rendir cuentas y determinará los criterios que deberán aplicarse para la evaluación

---

<sup>61</sup> Ibídem, Art. 274.

financiera, de gestión y de resultados, entre otros de conformidad con lo que para el efecto dispone el decreto 272 de 2000.<sup>62</sup>

El titular de la AGR será designado por una terna que envíe la Corte Suprema de Justicia al Consejo de Estado.<sup>63</sup>

Entre las funciones más importantes de la AGR, se destacan las siguientes:

- “1.** Determinar las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos para el cabal cumplimiento de la vigilancia de la gestión fiscal y el adecuado funcionamiento administrativo de la Auditoría General de la República, con base en su autonomía administrativa, jurídica, contractual y presupuestal.
- 2.** Prescribir los métodos y la forma en que sus vigilados deben rendir cuentas y determinar criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados, entre otros, que deberán aplicarse para el ejercicio de la vigilancia de la gestión fiscal y la evaluación del control fiscal interno.
- 3.** Promover las acciones pertinentes para resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las entidades sujetas a su vigilancia.
- 4.** Recomendar al Contralor General de la República y al Gobierno Nacional las reformas legales que considere necesarias para el mejoramiento del régimen de control fiscal.
- 5.** Solicitar con carácter obligatorio información relevante para el ejercicio de sus funciones a las entidades sometidas a su vigilancia.
- 6.** Presentar los informes sobre el ejercicio de su gestión a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado cada año.
- 7.** Certificar la gestión y resultados de las entidades sometidas a su vigilancia.
- 8.** Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra los funcionarios o ex funcionarios de las entidades vigiladas que hubieren causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado.
- 9.** Constituirse por sí mismo o por intermedio de abogado, en representación de los intereses de la Nación, como sujeto procesal dentro de los procesos penales que se adelanten contra funcionarios o ex funcionarios de las entidades sometidas a su vigilancia, y contra los funcionarios o ex funcionarios de la Auditoría General de la República.
- 10.** Llevar la representación legal de la Auditoría General de la República en todos los asuntos inherentes al desarrollo de sus funciones y suscribir los actos y contratos de la entidad.
- 11.** Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer sanciones pecuniarias del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma.
- 12.** Ejercer la vigilancia de la gestión fiscal, en forma excepcional, sobre las cuentas de las contralorías municipales y distritales, sin perjuicio del control que les corresponde a las contralorías departamentales, previa solicitud del gobierno departamental, distrital o municipal; de cualquier Comisión Permanente del

---

<sup>62</sup> Auditoría General de la República, a través de su portal web, en: <http://www.auditoria.gov.co/auditoria/la-auditoria/funciones>

<sup>63</sup> El Consejo de Estado es el tribunal supremo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Congreso de la República; de la mitad más uno de los miembros de las corporaciones públicas territoriales o de la ciudadanía, a través de los mecanismos de participación ciudadana que establece la ley. Este control no será aplicable a la Contraloría del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá. (parte de este artículo fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C-1339 de 2000).

**13.** Adoptar las políticas, planes, programas y estrategias necesarias para el adecuado manejo administrativo y financiero de la Auditoría General de la República, en desarrollo de su autonomía.

**14.** Asignar a las distintas dependencias y funcionarios de la Auditoría General de la República las competencias y tareas necesarias para el cabal cumplimiento de las funciones constitucionales y legales, para lo cual podrá conformar equipos de trabajo y dictar los reglamentos internos que se requieran, así como delegar y desconcentrar las funciones a que hubiere lugar, con sujeción a las disposiciones constitucionales y legales vigentes.

**15.** Ordenar el gasto, sin perjuicio de las delegaciones que considere convenientes para la buena marcha de la Entidad a su cargo, de conformidad con lo dispuesto por el Estatuto Orgánico de Presupuesto.

**16.** Adoptar la planta de personal de la entidad de acuerdo con la viabilidad presupuestal expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, proveer los empleos cumpliendo las normas sobre carrera administrativa, así como distribuir los cargos de la planta global, conformar los grupos internos de trabajo, consejos y comités asesores que sean necesarios para el cumplimiento eficiente y eficaz de las competencias y responsabilidades de la entidad, asignándoles las tareas a ejecutar.

**17.** Establecer y desarrollar el Sistema de Control Interno de la Auditoría General de la República, en cumplimiento de las normas constitucionales y legales que lo rigen.

**18.** Establecer las políticas, planes, métodos y procedimientos para el desarrollo de las actividades de capacitación integral de su talento humano, coordinar programas conjuntos con los organismos sujetos a su vigilancia.

**19.** Requerir reportes periódicos al asesor de control interno sobre los resultados de su gestión.

**20.** Designar el funcionario que adelantará las investigaciones disciplinarias internas a que haya lugar, de conformidad con lo establecido en la Ley 200 de 1995.<sup>64</sup>

Las facultades de esta institución contemplan la vigilancia, promoción de sanciones y la imposición de sanciones pecuniarias.

La estructura organizacional de la AGR es bastante similar a la de la CGR y también incluye una amplia apertura a la participación ciudadana por medio de su Sistema Integral de Auditoría (SIA) para la atención del ciudadano, en este sistema el ciudadano puede realizar solicitudes o denuncias fiscales con referencia a la CGR y sus representantes en los Estados. Este sistema tiene precargados formularios

---

<sup>64</sup> Ibídem, en: <http://www.auditoria.gov.co/auditoria/la-auditoria/funciones>.

que guían al solicitante o demandante para realizar una correcta denuncia o solicitud y darle el trámite correspondiente.<sup>65</sup>

El trabajo de esta institución encuentra sus matices en la atención de denuncias por irregularidades en la gestión de las entidades de fiscalización y promueve la participación de la ciudadanía en el combate a la corrupción.

### 3.3 Comparativo de EFS de Brasil, Colombia y México

El comparativo de estos tres países nos permite conocer los alcances que tiene cada Entidad de Fiscalización Superior (EFS) dentro de sus limitaciones y de acuerdo a las características socioeconómicas y políticas que constituyen el Estado en el que existen.

Transparencia Internacional realiza anualmente un estudio sobre percepción de la corrupción de manera global, dicho estudio posiciona a los países de acuerdo a la percepción de la sociedad con respecto a la corrupción existente en su país.

El índice de percepción de la corrupción 2018 posiciona a estos tres países de la siguiente manera:

<b>Índice de Percepción de la Corrupción (Transparencia Internacional)</b>					
	<b>Puntaje histórico</b>				<b>Posición ranking</b>
	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	
Brasil	38	40	37	35	105
Colombia	37	37	37	36	99
México	31	30	29	28	138

Fuente: Elaboración propia con datos de Transparency International, Índice de percepción de la corrupción 2018. Puntaje de 0 (Mayor corrupción) a 100 (Menor corrupción)

<sup>65</sup> Auditoría General de la República, a través de su portal web del SIA, en: <http://siaatc.auditoria.gov.co/>.

Los tres países de este estudio se encuentran en un rango similar que va desde 28 puntos hasta 40 puntos como máximo, esto coloca a nuestros tres países en el umbral de alta corrupción, ocupando tres de los lugares más altos del ranking en el año 2018.

Las características de estos países son similares en algunos aspectos y muy discordantes en otros, el siguiente cuadro manifiesta las principales similitudes y diferencias entre Brasil, Colombia y México en cuanto a sus EFS.

Las variables que se presentan con respecto al sistema político, autonomía y facultades dejan ver que existen diferencias sustanciales en los resultados en materia de combate a la corrupción en las distintas EFS, sin embargo, se pueden adoptar medidas que han funcionado en una EFS y probarlas en otra.

El tema de la forma en cómo se designan los titulares de estas entidades de fiscalización tiene que ver con el aspecto de la independencia y la relación que guardan los dirigentes de estos órganos con las autoridades que los eligen.

En cuanto a la autonomía de estos órganos de fiscalización se puede observar que a mayor autonomía mayor apertura a la sociedad. El ejemplo de la CGR en Colombia al ser un organismo autónomo presenta una gran apertura a la sociedad por todos los canales posibles. En el caso contrario se encuentra la ASF que tiene pocos canales con la sociedad civil y menos vigilancia de ella, puesto que la Cámara de Diputados se encarga de vigilarla.

**Cuadro comparativo de las Entidades de Fiscalización Superior de Brasil, Colombia y México**

País	Sistema Político	EFS	Designación	Autonomía	Facultades			Vigilante	Observaciones
					Fiscalización	Investigación	Sanción		
<b>Brasil</b>	Descentralizado	Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU)	Seis de los nueve ministros son elegidos por el Congreso Nacional y tres por el Presidente de la República	El TCU es un órgano perteneciente al Congreso Nacional pero con autonomía judicial y administrativa.	si	no	si	Congreso Nacional	*El TCU realiza auditorías ambientales. *La CGU es otro organismo de fiscalización dependiente de la Presidencia de la República y que es vigilado por el TCU, además Contempla la figura del Defensor del Pueblo como mecanismo de participación social. *Tiene un canal exclusivo para las denuncias fiscales de los ciudadanos.
<b>Colombia</b>	Centralizado	Contraloría General de la República (CGR)	Mediante convocatoria pública y por mayoría relativa del Congreso Nacional	La CGR es un organismo autónomo	si	si	Exclusivamente sanciones punitivas	Auditoría General de la República	*Realiza auditorías ambientales *Contempla diversos mecanismos de integración de la sociedad en el combate a la corrupción, fomenta en el interés de la sociedad en fiscalización y sus canales de comunicación y denuncias fiscales son bastante accesibles para la ciudadanía.
<b>México</b>	Descentralizado	Auditoría Superior de la Federación (ASF)	Mediante convocatoria pública y por mayoría relativa de la Cámara de Diputados	La ASF es un órgano técnico perteneciente a la Cámara de Diputados con autonomía técnica y de gestión	si	si	Exclusivamente sanciones punitivas	Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados	*No realiza auditorías ambientales. *Es parte del SNA en la que existe cooperación con la sociedad civil, pero sus canales de participación ciudadana son limitados. *No tiene un canal directo para que los ciudadanos puedan realizar denuncias fiscales.

Información con base en los datos de esta investigación

## Conclusiones

La Auditoría Superior de la Federación es una institución que además de fiscalizar los recursos públicos, contribuye de otras formas en el combate a la corrupción. Algunos de los mecanismos que emplea en el combate a la corrupción son la realización de auditorías como parte de la fiscalización, el mapeo de riesgos que aporta información acerca de posibles áreas que pueden ser utilizadas para cometer actos de corrupción, la evaluación de políticas públicas que permiten conocer si los objetivos de proyectos institucionales se están cumpliendo a cabalidad o en caso contrario, identificar que factor está provocando que las metas no se cumplan y en caso de encontrar algún indicio de corrupción, realizar las medidas conducentes. En el caso del mecanismo de la denuncia, es importante señalar que a pesar de que existen, no es un mecanismo de impacto en el combate a la corrupción, ya que, los datos que se otorgaron por la institución en este tema son de mínima participación. Particularizando en el tema de la denuncia, la adopción de mecanismos como el de Colombia en este tema podría beneficiar el trabajo de la ASF, tomando en cuenta que de las 58 denuncias ciudadanas por irregularidades en las cuentas públicas de 2012 a 2016, solo 10 de ellas cumplieron con los requisitos jurídicos para proceder a una investigación, esto quiere decir que los ciudadanos no están capacitados para formular correctamente una denuncia que pueda proceder a investigarse por las autoridades.

Proporcionar al ciudadano una herramienta que sea accesible y que tenga formularios para llenar con la información necesaria para proceder a una investigación abre la puerta para que el ciudadano participe de manera activa en el combate a la corrupción mediante uno de las principales herramientas contra la corrupción.

Colombia es otro ejemplo en la apertura de los canales de comunicación entre la EFS y el ciudadano, la ASF no cuenta con suficientes materiales informativos que puedan ser entendibles para el ciudadano, no cuenta con recursos multimedia que ayuden a entender al ciudadano lo que esta institución y el trabajo que realiza, la

mayoría de sus materiales de información se encuentran llenos de tecnicismos que a pesar de contar con glosarios no pueden ser comprendidos por la sociedad civil. Tampoco incluyen lenguaje inclusivo para personas con capacidades diferentes.

En cuanto a los procesos de investigación de responsabilidades administrativas que realiza la ASF, la ley indica que los OIC's de cada institución investigadas por la ASF son los encargados de determinar con base en las investigaciones previas por la ASF si se imponen sanciones a los empleados que a juicio de las autoridades investigadoras de la ASF son hallados como responsables de faltas administrativas. Esta modalidad puede ser prestada a un posible conflicto de interés, ya que, deja en manos de la misma institución la tarea de determinar si sus empleados serán sancionados o no, será un caso de verdadera ética profesional si la misma institución acepta que son corruptos y dañar su propia imagen. En el caso de Brasil y Colombia los encargados de determinar si se aplican sanciones por faltas administrativas son las EFS, éstas se encuentran facultadas para imponer sanciones pecuniarias y de inhabilitación por faltas administrativas.

La ASF solo puede imponer multas económicas por no entregar información en tiempo y forma a las entidades fiscalizadas durante el proceso de auditoría.

Un aspecto no tan relevante pero que puede mejorar el trabajo de la ASF es la implementación de auditorías ambientales en el proceso de fiscalización regular, esta nueva medida adoptada por Brasil y Colombia garantizan que los recursos naturales de su país están siendo administrados correctamente sin temer riesgos ambientales que desencadenen consecuencias graves.

La dependencia de la ASF a la Cámara de Diputados puede ser vista como un eslabón que ancla las funciones de esta institución. El proceso de designación del titular de este órgano técnico puede estar influenciado tanto por partidos políticos que colateralmente pueden estar influidos por intereses particulares, pero también se entiende que el proceso se haya planeado así para establecer contrapesos en la terna que finalmente se votará en el pleno.

La autonomía que puede tener la ASF si fuera un organismo constitucionalmente autónomo, quizá podría potencializar los resultados de esta institución al realizar su trabajo de manera completamente imparcial. Actualmente la ASF se encuentra limitada por la Cámara de Diputados, es decir, por representantes de la sociedad que fueron elegidos a través del veto, pero que quizá tuvieron anteriormente un cargo público en el que manejaban recursos públicos o que tal vez terminada la legislatura sean poseedores de un cargo con manejo de recursos público y sientan la confianza de poder contar con el apoyo de la ASF en alguna jugada maliciosa, aunque el deber de ésta sea imparcial.

A pesar de que la ASF no se encuentra bajo el mandato del gobierno en turno (poder ejecutivo), la presencia del partido con el que resultó ganador dicho gobierno puede tener injerencia en el actuar de esta institución.

Con relación a lo expresado se propone que la ASF se convierta en un Órgano Constitucional Autónomo, vigilado por la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y con facultad sancionadora a las faltas administrativas.

La ASF es una institución que se encuentra bastante limitada en el combate a la corrupción, debido a su facultad meramente de fiscalización, no es una institución que este dedicada completamente a desenredar los modos de operación de los agentes corruptos, pero se debe aceptar que su trabajo de auditoría contribuye a la investigación de estos casos.

Es necesario fortalecer esta institución que es clave para recuperar la confianza de los ciudadanos, fortalecer la transparencia y rendición de cuentas, así como continuar la lucha contra la corrupción en nuestro país.

## Bibliografía

- Aguilera Izaguirre, Gustavo, en Cruz Martínez, Enrique (Coordinador), *Por una nueva ética de lo público en México: Experiencias sobre el impacto de la corrupción en la eficiencia gubernamental*, Fontamara, México, 2015
- Al- Farabi Abu Nasr, *La ciudad Ideal*, Tecnos, España, 2011
- Arellano Gault, David, *¿Podemos combatir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*, CIDE, 2012, México
- Aristóteles, *La Política*, Alianza, 1998, México.
- Bautista, Óscar Diego y Ausín, Txetxu (compiladores), *Democracia ética, Una propuesta para las democracias corruptas*, Instituto Electoral del Estado de México, México, 2014.
- Cabrera Beck, Carlos Germán y Rezzoagli, Bruno Ariel, coordinador, *Análisis Jurídico, económico y político de la corrupción*, Porrúa, México, 2005
- Cicerón, *Sobre los deberes*, Alianza, México, 2013.
- Diccionario de la Lengua Española, Real Academia de la Lengua Española, Vigésima Segunda Edición, España, 2002
- Licona, Vite, Cecilia, *Facultad de la Cámara de Diputados en la Revisión de la Cuenta Pública y naturaleza jurídica de la Auditoría Superior de la Federación, su órgano de apoyo en esa función*, CEDIP, Cámara de Diputados, México, 2007.
- Ochoa Hernández, María Bernardett \*, Héctor Luis del Toro Chávez\*, Rodolfo Valentín Muñoz Castorena\*, *Origen y Evolución de la Contaduría Mayor de Hacienda*, consultado en: [http://acacia.org.mx/busqueda/pdf/07\\_PF460\\_Contadur\\_a\\_Mayor.pdf](http://acacia.org.mx/busqueda/pdf/07_PF460_Contadur_a_Mayor.pdf), el 23 de julio de 2019.

- Parsons, Wayne, Políticas Públicas, *Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, FLACSO, Argentina, 2007.
- Pasquino, Gianfranco, en Bobbio, Norberto; Mattecci, Nicola y Pasquino, Gian Franco, *Diccionario de Política*, Siglo XXI Editores, México, 1995.
- Platón, *La República o el Estado*, Gernika, México, 2012.
- Portal Juan Manuel, en: Salazar Ugarte, Pedro, Ibarra Palafox, Francisco Alberto, Flores Mendoza, Imer Benjamín, *¿Cómo combatir la corrupción?*, UNAM, México, 2018.
- Ramírez Sirgo, Luis y Cruz Martínez, Enrique (coordinador), *Por una nueva ética de lo público en México: Experiencias sobre el impacto de la corrupción en la eficiencia gubernamental*, Fontamara, México, 2015.
- Romero Gudiño Alejandro y Bolaños Cárdenas Leonardo (Coordinadores) Max Alberto Diener Sala y Guillermo Lecona Morales (Autores), *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas Tomo III*, UEC- Cámara de Diputados, México 2016.

## Hemerografía

- Gray Cheryl y Kaufmann Daniel, “Corrupción y Desarrollo”, *Revista Finanzas y Desarrollo*, marzo, 1998, en: [http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/gray\\_spanish.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/gray_spanish.pdf).
- Hernández, J. R. (2018). La anticorrupción en Colombia, el agente encubierto y la función de inteligencia. *Revista Prolegómenos Derechos y Valores*, 112. DOI: <http://dx.doi.org/10.18359/prole.3332>
- Miranzo Díaz, Javier, “Causas y efectos de la corrupción en las sociedades democráticas”, *Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado*, N° 14, España, junio 2018

## Sitios y Documentos oficiales

- Auditoría Superior de la Federación, a través de su portal web, en: [https://www.asf.gob.mx/Section/45\\_Acerca\\_de\\_la\\_ASF](https://www.asf.gob.mx/Section/45_Acerca_de_la_ASF)
- Auditoría General de la República, a través de su portal web, en: <http://www.auditoria.gov.co/auditoria/la-auditoria/funciones>
- Contraloría General de la República, a través de su portal web, en: <https://www.contraloria.gov.co/contraloria/la-entidad>
- Contraloría General de la Unión, a través de su portal web, en: <https://www.cgu.gov.br/sobre/institucional>, consultado el: 21 de noviembre de 2019.
- Instituto Mexicano para la Competitividad, a través de su portal web, en: [https://imco.org.mx/politica\\_buen\\_gobierno/indice-percepcion-la-corrupcion-2018-via-transparencia-internacional-2/](https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/indice-percepcion-la-corrupcion-2018-via-transparencia-internacional-2/)
- Manchinelly, Daniel, “¿Qué es la rendición de cuentas”, Red por la Rendición de Cuentas, consultado en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/que-es-rendicion-de-cuentas/>
- Sistema Nacional Anticorrupción, a través de su portal web, en: <http://sna.org.mx/nosotros/>.
- Tribunal de Contas da União, a través de su portal web, en: <https://portal.tcu.gov.br/espanol/el-tcu/el-tribunal/>

## Marco Jurídico

- Código Penal Federal, en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9\\_081119.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_081119.pdf)
- Constitución Política de Colombia 1991, actualizada con los actos legislativos al 2019, en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>
- Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_090819.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf), Consultado el 09 de agosto de 2019.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, ATA A EMENDA 10172019, en: <http://legis.senado.leg.br/norma/579494/publicacao/16434817>.
- Decreto. Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, México, 16 de noviembre de 1824, en: <http://www.biblioweb.dgsca.unam.mx/dublanylozano/>
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación, en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lfsf/LFSF\\_orig\\_29dic00.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lfsf/LFSF_orig_29dic00.pdf), consultado el 19 de junio de 2019
- Ley General de Responsabilidades Administrativas, en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA\\_120419.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA_120419.pdf)
- Ley 1904 de 2018 por la cual se establecen las reglas de la convocatoria pública previa a la elección de contralor general de la república por el congreso de la república, en: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=87185>

- PORTARIA Nº 677 DE 10 DE MARÇO DE 2017, Brasil, 2017, en: <https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/regimento-interno-cgu-2017.pdf>
- Reglamento Interno de la Auditoría Superior de la Federación, publicado en el DOF el 20 de enero de 2017 y reformado el 13 de julio de 2018, en: [https://www.asf.gob.mx/uploads/41\\_Instrumentos\\_Legales/Reglamento\\_Interior\\_de\\_la\\_ASF.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/41_Instrumentos_Legales/Reglamento_Interior_de_la_ASF.pdf),

# Anexos



UNIDAD DE HOMOLOGACIÓN LEGISLATIVA, PLANEACIÓN,  
TRANSPARENCIA Y SISTEMAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA  
DIRECCIÓN DE PLANEACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE AUDITORIAS

OFICIO NÚM. UHLPTS/DGPE/DPPA/004/2018

Ciudad de México, a 14 de agosto de 2018.

**MTRA. GABRIELA AVELAR MACÍAS**  
Directora de Transparencia, Acceso a la Información  
y Protección de Datos  
**Presente**

Me refiero al oficio número UHLPTS/DGT/DCIVSNT/003/2018, recibido el 02 de agosto de 2018, mediante el cual remite la solicitud de acceso a la información número 0110000065618 que requiere:

*"Se solicita la cantidad el total de denuncias CIUDADANAS que se han presentado a la ASF por irregularidades en las cuentas públicas 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016.*

*¿Cuántas denuncias ciudadanas dieron lugar a un expediente en los Programas Anuales de Auditorías de las cuentas públicas antes mencionadas? ¿Cuáles son los criterios de consideración para tomar en cuenta una denuncia ciudadana para integrarla a los Programas Anuales de Auditoría? (Sí)*

De conformidad con lo establecido en el artículo 52 Ter, fracción IX del *Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación*, cuyas modificaciones fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de julio de 2018, así como lo dispuesto en el numeral 13 del *Manual de Organización*, publicado en el referido medio de difusión oficial, el 26 de abril de 2017, la Dirección General de Planeación Estratégica, antes Dirección de Planeación y Programación, es competente para conocer del presente requerimiento informativo, ya que tiene a su cargo, entre otras atribuciones, gestionar la atención de los asuntos a que se refiere el *Título Cuarto de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF)*.

En atención a la solicitud de acceso a la información de mérito, es de señalar que, con la publicación de la LFRCF en el Diario Oficial de la Federación, el 18 de julio de 2016, se otorgó a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) la facultad de revisar la gestión financiera de las entidades fiscalizadas durante el ejercicio fiscal en curso, así como de ejercicios anteriores distintos al de la Cuenta Pública en revisión, conforme a lo previsto en su Título Cuarto denominado "De la Fiscalización durante el Ejercicio Fiscal en Curso o de Ejercicios Anteriores."

En este sentido, en los artículos 59, 60, 61 y 62 de la LFRCF se establece el procedimiento, las características y los criterios a considerar para la procedencia de fiscalización de una denuncia al amparo del Título Cuarto de dicho ordenamiento legal, en los términos siguientes:

*"Artículo 59.- Para los efectos de lo previsto en el párrafo quinto de la fracción I, del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cualquier persona podrá presentar denuncias fundadas cuando se presuma el manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos federales, o de su desvío, en los supuestos previstos en esta Ley, la Auditoría Superior de la Federación, previa autorización de su Titular, podrá revisar la gestión financiera de las entidades fiscalizadas, durante el ejercicio fiscal en curso, así como respecto a ejercicios fiscales distintos al de la Cuenta Pública en revisión.*

*Las denuncias podrán presentarse a la Cámara, a la Comisión o directamente a la Auditoría Superior de la Federación.*

*Artículo 60.- Las denuncias que se presenten deberán estar fundadas con documentos y evidencias mediante los cuales se presuma el manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos o de su desvío, en los supuestos establecidos en esta Ley. El escrito de denuncia deberá contar, como mínimo, con los siguientes elementos:*

*El escrito de denuncia deberá contar, como mínimo, con los siguientes elementos:*

- I. El ejercicio en que se presentan los presuntos hechos irregulares, y
- II. Descripción de los presuntos hechos irregulares.

Al escrito de denuncia deberán acompañarse los elementos de prueba, cuando sea posible, que se relacionen directamente con los hechos denunciados. La Auditoría Superior de la Federación deberá proteger en todo momento la identidad del denunciante.

**Artículo 61.-** Las denuncias deberán referirse a presuntos daños o perjuicios a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos, en algunos de los siguientes supuestos para su procedencia:

- I. Desvío de recursos hacia fines distintos a los autorizados;
- II. Irregularidades en la captación o en el manejo y utilización de los recursos públicos;
- III. Actos presuntamente irregulares en la contratación y ejecución de obras, contratación y prestación de servicios públicos, adquisición de bienes, y otorgamiento de permisos, licencias y concesiones entre otros;
- IV. La comisión recurrente de irregularidades en el ejercicio de los recursos públicos, y
- V. Inconsistencia en la información financiera o programática de cualquier entidad fiscalizada que oculte o pueda originar daños o perjuicios a su patrimonio.

La Auditoría Superior de la Federación informará al denunciante la resolución que tome sobre la procedencia de iniciar la revisión correspondiente.

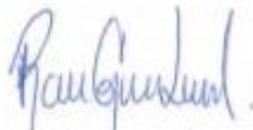
**Artículo 62.-** El Titular de la Auditoría Superior de la Federación, con base en el dictamen técnico jurídico que al efecto emitan las áreas competentes de la Auditoría Superior de la Federación autorizará, en su caso, la revisión de la gestión financiera correspondiente, ya sea del ejercicio fiscal en curso o de ejercicios anteriores a la Cuenta Pública en revisión."

Al respecto, es de señalar que las auditorías derivadas de denuncias que se fundamentan en el referido Título Cuarto de la LFRCF no se incluyen en los programas anuales de auditorías, ya que en estos últimos solo se tienen previstas aquellas a desarrollarse al término de cada ejercicio fiscal, como lo establece el artículo 6 de la LFRCF.

No obstante, respecto de aquellas que se consideraron procedentes, la ASF a la conclusión de las auditorías, rinde un informe a la Cámara de Diputados, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a la conclusión de la auditoría, con fundamento en el artículo 65 de la LFRCF.

En este sentido, en relación con el periodo del interés del solicitante se hace de su conocimiento que a la fecha de la solicitud de acceso a la información, se han recibido 58 denuncias al amparo del Título Cuarto de la LFRCF que involucraron algunas de las cuentas públicas 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016, respecto de las cuales 10 de ellas fueron autorizadas con base en el dictamen técnico jurídico emitido por las áreas competentes, en razón de que colmaron cabalmente los requisitos de procedencia para dar lugar a la revisión correspondiente.

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.



**MTRA. LIZET RAMÍREZ GARCÍA**  
**Subdirectora de Planeación de Auditorías "A"**

En Ausencia del Director General y Director de Área,  
conforme a lo establecido en el artículo 65 del Reglamento  
Interior de la Auditoría Superior de la Federación