



# Universidad Nacional Autónoma de México

---

---

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**ALCANCES Y RETOS DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA  
FEDERACIÓN EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y EL  
FORTALECIMIENTO DE LA CULTURA DE LA TRANSPARENCIA  
Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS.**

**TESINA**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

PRESENTA

**DIANA ALEJANDRA SÁNCHEZ FARÍAS**



ASESORA: DRA. RINA MARISSA AGUILERA HINTELHOLHER

CIUDAD UNIVERSITARIA

NOVIEMBRE 2015



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



A papá  
por ser mi ejemplo de constancia y dedicación

A mamá  
por su amor y esfuerzo

A María José, Montserrat, Luz Elena, Mariana, Ximena y Santiago  
por ser la inspiración para superarme día con día

# AGRADECIMIENTOS

A papá y mamá por su amor incondicional y por haberme dado las herramientas necesarias para culminar este proceso.

A Tita, Tito, Ñaño y Tulul por educarme con todo su amor.

A Rafael y Laura Elena por darme lecciones de vida y por el amor en cada uno de sus consejos.

A Leticia, Hugo y María Elena por apoyar todas mis decisiones y estar siempre a mi lado.

A Laura Angélica, Rafael, Juan Carlos, María Fernanda, Alejandro y Coriedmé por ser mi ejemplo de vida y por alentarme a ser la mejor.

A Roberto por ser el mejor compañero durante estos años y por el amor con el que me has ayudado a ser una mejor persona.

A Fernanda, Fernando, Juan, Michelle y Tania por ser los mejores amigos y por darle felicidad y risas a mi vida.

A Emilio, Daniel Tena, Betza y Daniel Plata por emprender este camino conmigo.

A Pamela, Pamela Rubí, Paola, Marisol y Alma por escucharme y quererme.

A Ana por recordarme que la vida es corta y las maneras de aprovecharla son muchas.

A Nina por ser la mi compañera de vida.

A la Dra. Rina Aguilera por su valiosa asesoría en la elaboración de este trabajo.

A mis sinodales: el Dr. Arturo Hernández, el Lic. Enrique Varas, el Dr. Maximiliano García y el Lic. Sergio Camacho por sus comentarios y aportaciones.

ALCANCES Y RETOS DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN EN EL COMBATE A  
LA CORRUPCIÓN Y EL FORTALECIMIENTO DE LA CULTURA DE LA TRANSPARENCIA Y LA  
RENDICIÓN DE CUENTAS

# ÍNDICE DE CONTENIDO

<b>Proemio</b> .....	<b>7</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>9</b>
<b>I. LA CORRUPCIÓN Y SUS EFECTOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</b> .....	<b>12</b>
a) <i>Aproximación al concepto de corrupción.</i> .....	12
b) <i>Factores que predisponen actos de corrupción.</i> .....	13
c) <i>Clasificación del fenómeno de la corrupción.</i> .....	15
d) <i>Efectos, consecuencias y costos de la corrupción.</i> .....	17
e) <i>Posición de México en el combate a la corrupción.</i> .....	20
<b>II. LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS COMO MEDIOS PARA EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN</b> .....	<b>27</b>
a) <i>Aproximación a los conceptos de transparencia y rendición de cuentas.</i> .....	28
b) <i>La transparencia y la rendición de cuentas en México.</i> .....	30
c) <i>Retos para la consolidación de la cultura de la rendición de cuentas.</i> .....	32
<b>III. EL ESTADO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO Y LA CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN: ALCANCES Y RETOS EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y EL FORTALECIMIENTO DE LA CULTURA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS</b> .....	<b>35</b>
a) <i>Definición del concepto de fiscalización.</i> .....	36
b) <i>Evolución en la vigilancia del ejercicio de los recursos públicos en México.</i> .....	37
c) <i>Autonomía técnica y de gestión de la ASF.</i> .....	39
d) <i>Alcances y retos de la ASF en el combate a la corrupción y el fortalecimiento de la cultura de la rendición de cuentas.</i> .....	41
i) <i>Fortalezas de la ASF en el combate a la corrupción y el fortalecimiento de la cultura de la rendición de cuentas.</i> .....	44
ii) <i>Retos de la ASF en el combate a la corrupción y el fortalecimiento de la cultura de la rendición de cuentas.</i> .....	46
<b>IV. AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL PARA LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN</b> .....	<b>50</b>
a) <i>Cambios en la actuación de la ASF derivados de la reforma anticorrupción en materia de corrupción, 2015.</i> .....	50
b) <i>¿La ASF requiere contar con autonomía constitucional para el correcto desempeño de sus funciones?</i> .....	51
c) <i>Ventajas de instituir una ASF con autonomía constitucional.</i> .....	52

**V. CONSIDERACIONES FINALES..... 55**

**Fuentes consultadas..... 57**

*a) Bibliográficas ..... 57*

*b) Electrónicas..... 59*

*c) Legislación..... 61*

*d) Jurisprudencia ..... 62*



## **Proemio**

El combate a la corrupción es un tema al que se le ha otorgado preeminencia dentro de la agenda nacional en los últimos años. Los gobiernos deben contar con cuatro tipos de capacidades que lograrán hacerlos legítimos y fuertes: administrativa, política, institucional y técnica. Sin embargo, estas cuatro características no pueden llegar a conformar un sistema fuerte si entre ellas permea el fenómeno de la corrupción, el cual innegablemente desvirtúa cualquier acción positiva que el Gobierno pueda tener.

En este contexto, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) es un órgano técnico especializado de la Cámara de Diputados, con autonomía técnica y de gestión, en el que recae la tarea de fiscalización superior, la cual tiene el objetivo evaluar y controlar el desempeño de las entidades públicas y que la información generada de sus revisiones sirva como base para la asignación presupuestal anual. Sin embargo, la experiencia de la fiscalización en México apunta a que la autonomía debe ser ampliada a nivel constitucional con el fin de garantizar que sus acciones tengan una mayor incidencia en el combate a la corrupción y el fortalecimiento de la cultura de transparencia y rendición de cuentas.

De esta manera, es pertinente analizar la posición actual de la ASF en el marco de la propuesta legislativa en la materia, la cual impacta directamente en la institución al modificar sus atribuciones constitucionales para otorgarle mayores facultades, funciones y atribuciones para el combate de la corrupción y para el fortalecimiento de la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas al interior de la Administración Pública Federal.

Para los fines de esta exposición, esta tesina se divide en cuatro apartados:

El primero tiene el objetivo de introducir al lector al concepto de corrupción, explora sus vertientes y la variedad de efectos que tiene sobre los procesos gubernamentales. Asimismo, da cuenta del estado actual de la administración pública y la manera en que ésta se ha desarrollado bajo la sombra de la constante corrupción. Por otro lado, ofrece datos estadísticos de la posición de México con respecto de otros países en cuanto a la percepción de la corrupción y la eficacia de las acciones de gobierno.

El segundo apartado versa sobre la relevancia que tiene la implementación de leyes, normas y reglas acerca de transparencia y rendición de cuentas, en el contexto mexicano. En este sentido, se analiza la manera en que estos valores se han introducido en la administración pública y las razones por las cuales no se ha podido consolidar una cultura institucional que los exalte. Asimismo, se hace un recuento de los retos y los espacios vacíos por llenar en este tema.

Por su parte, en el tercer apartado se analiza la posición de la ASF dentro de la configuración institucional en México, se expone su relevancia como entidad de fiscalización superior y, a partir de estadísticas de desempeño, se establecen los alcances y retos de ésta en el combate a la corrupción y el fortalecimiento de la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas.

Por último, en el cuarto apartado se presenta una propuesta para modificar la naturaleza jurídica de la ASF y otorgarle la autonomía constitucional que le permitiría cumplir de manera óptima los objetivos de fiscalización que le han sido encomendados.

## Introducción

En la actualidad, hablar de democracia<sup>1</sup> representativa exige tener en cuenta factores fundamentales que le son inherentes y que sin los cuales, no se podría considerar un proceso consolidado. Como consecuencia de esto, han surgido y evolucionado los valores que definen la acción de gobierno<sup>2</sup>, en el ámbito Ejecutivo, Legislativo y Judicial. La visión de lo que debe y no debe ser y hacer el gobierno cambió radicalmente; se formó una nueva perspectiva de las relaciones entre la sociedad<sup>3</sup> y el Estado<sup>4</sup>. La democratización del sistema político mexicano no sólo ha abierto y ampliado la estructura del poder, sino que también significa que “el espacio público se consolida como un espacio de todos y es común a todos”<sup>5</sup> El caso de México debe estudiarse debido a que aun cuando la democracia representativa no es un tema nuevo, sí lo es la atención que se le da a algunos de los elementos esenciales para su funcionamiento, la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción.

La transparencia y la rendición de cuentas son asuntos que han tomado relevancia en México desde hace poco tiempo; el siglo XXI ha sido testigo de los cambios que se han hecho, legal y operativamente, con el fin de darle a la rendición de cuentas, la relevancia que se merece en el contexto tanto nacional como internacional. El año 2000, representa un parte aguas en la historia de la rendición de cuentas en México, ya que a partir de éste se expide la Ley Federal de Acceso a la Información Pública<sup>6</sup> ahora Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental<sup>7</sup>, la Ley de Fiscalización

---

<sup>1</sup> La democracia es la organización de la convivencia social dentro de un territorio determinado, reconociendo y respetando la pluralidad, garantizando las libertades y la igualdad de todos frente a la Ley. Görlitz, Axel, *Diccionario de Ciencia Política*, 2ª Ed., Editorial Alianza, España, 1972, pp. 125-130.

<sup>2</sup> El gobierno, es la organización que representa al Estado para el cumplimiento de sus aspiraciones y metas. *Ibíd.*, pp. 680 y 811. Görlitz, Axel, *Diccionario de Ciencia Política*, 2ª Ed., Editorial Alianza, España, 1972, pp. 469-473 y Sartori, Giovanni, *Ingeniería Comparada*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 148.

<sup>3</sup> La sociedad, es la población que se organiza en un territorio determinado para su convivencia cotidiana. Corsi, Giancarlo, *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*, Universidad Iberoamericana, México, 1996, p. 154.

<sup>4</sup> El Estado, es toda organización social capaz de establecer un gobierno legal y legítimo para una población en un territorio cuya soberanía esté reconocida por el Derecho Internacional. Fuentes: [www.onu.org](http://www.onu.org), Borja, Rodrigo, *Enciclopedia de la Política*, 2ª Ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pp. 10, 120, 297, 397, 533, 611, 800, 966.

<sup>5</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, *Valor de la transparencia en México* en **Revista Buen Gobierno**, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C., México, núm 11, Jul-Dic 2011, p. 38

<sup>6</sup> Diario Oficial de la Federación, *Ley Federal de Acceso a la Información Pública*, 11 de junio de 2002, <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2002&month=06&day=11>

<sup>7</sup> Diario Oficial de la Federación, *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, 11 de junio de 2002, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=727870&fecha=11/06/2002](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=727870&fecha=11/06/2002)

Superior de la Federación<sup>8</sup> ahora Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación<sup>9</sup> y se han creado instancias de control y vigilancia como el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI)<sup>10</sup> ahora Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI)<sup>11</sup>; la Secretaría de la Función Pública (SFP)<sup>12</sup> y sus Órganos Internos de Control, y la Auditoría Superior de la Federación<sup>13</sup> junto con los órganos de fiscalización superior locales.

Asimismo, estos nuevos paradigmas han representado la necesidad de una reestructuración institucional que no siempre es sencilla, y durante la cual se pueden llegar a detectar vicios y obstáculos, que por encontrarse sumamente arraigados, pueden provocar un estancamiento de la acción administrativa.

A pesar de los avances que se han logrado en la materia, la desconfianza de los ciudadanos hacia las instituciones públicas crece, la sociedad se siente ajena a la actividad gubernamental, el desconocimiento de la misma y la falta de seriedad en el flujo de información han provocado que el espacio entre el gobierno y la ciudadanía, si bien actualmente es más reducido, se encuentre lleno de impedimentos de todo tipo. La corrupción, entendida ésta como aquellas prácticas que se llevan a cabo de manera ilegal o no ética, es un conjunto de patrones que actualmente permean gran parte del sistema político mexicano y que lo afectan en términos de eficiencia<sup>14</sup>, eficacia y sobre todo, legitimidad. En el mismo sentido, no sería preciso considerar que la corrupción es únicamente visible en ciertos aspectos, sino que, en realidad está presente en toda acción

---

<sup>8</sup> Diario Oficial de la Federación, Ley de Fiscalización Superior de la Federación, 29 de diciembre de 2000, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=2065330&fecha=31/12/1969](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2065330&fecha=31/12/1969)

<sup>9</sup> Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, 29 de mayo de 2009, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lfsf/LFSF\\_abro\\_29may09.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lfsf/LFSF_abro_29may09.pdf)

<sup>10</sup> Diario Oficial de la Federación, Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 24 de diciembre de 2002, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=716452&fecha=24/12/2002](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=716452&fecha=24/12/2002)

<sup>11</sup> Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 07 de febrero de 2014, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014)

<sup>12</sup> Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación, 10 de abril de 2003, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=697014&fecha=10/04/2003](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=697014&fecha=10/04/2003)

<sup>13</sup> Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se declaran reformados los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 30 de julio de 1999, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4951985&fecha=30/07/1999](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4951985&fecha=30/07/1999)

<sup>14</sup> La eficiencia en la Administración Pública se “refiere a la promoción de métodos, técnicas y prácticas administrativas que produzcan el conjunto más grande de resultados para un objetivo determinado con el menor costo posible” de personal y demás recursos, buscando precisión, oportunidad y simplificación. Görlitz, Axel, op. cit., p. 457.

que busque el beneficio personal sobre el cumplimiento de algún objetivo. Por lo tanto, la corrupción debe ser atacada desde sus expresiones mínimas hasta las mayores, debido a que todas y cada una de ellas ponen en peligro la estabilidad institucional. Sin embargo, no se le ha dado la suficiente importancia a este fenómeno, al grado de incluso considerar a la corrupción como algo inherente de la administración pública<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> La Administración Pública es la expresión institucional concreta del gobierno. Su fin es coadyuvar al logro de los objetivos de cada rama del poder público. Los poderes legislativos, las judicaturas y los órganos ejecutivos requieren del proceso administrativo. Guerrero, Omar, *Principios de la Administración Pública*, Escuela Superior de Administración Pública, Colombia, 1997, p. 27.

## **I. LA CORRUPCIÓN Y SUS EFECTOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

El Estado contemporáneo se ha constituido sobre diferentes valores e ideas que requieren de la puesta en marcha de una reestructuración y modernización de sus instituciones. En las últimas décadas, América Latina ha vivido procesos de adaptación al contexto internacional y a su propia realidad, exigiendo una drástica y acelerada modernización del Estado; como consecuencia, los cambios que se presentan en los países latinoamericanos suelen ser frágiles e inestables. En el mismo sentido, un Estado frágil presenta ciertas debilidades y es susceptible a ciertos problemas, tales como el de la corrupción y la poca transparencia de las acciones gubernamentales y administrativas.

La democracia exige la adopción de ciertas normas económicas y de comportamiento y en lo que nos concierne, implica que el ejercicio del gasto público se realice con eficacia, eficiencia, economía y transparencia, atendiendo siempre a su propósito principal, hacer funcionar al Estado a través de la satisfacción de las necesidades de la población. Asimismo, es necesario rechazar a los servidores públicos que con el fin de perseguir sus intereses privados, sean capaces de abusar de su posición al grado de que puedan realizar actos fuera de la ley que afecten el interés general.

### *a) Aproximación al concepto de corrupción.*

En un primer momento, se establece lo que se entenderá de ahora en adelante en este texto, por corrupción. Encontrar o formular una sola definición del término “corrupción” no es tarea fácil debido a las implicaciones que lo rodean, entre éstas se encuentran: las variaciones en los valores de las personas; la falta de indicadores que permitan medir los índices de corrupción, así como el hecho de que es un concepto que abarca gran variedad de acciones, con distintas magnitudes e impacto. Sin embargo, es posible formular una definición a partir de las características inherentes del fenómeno, buscando que ésta tenga sentido a través del tiempo y del espacio, en donde se exprese la esencia del mismo, con el fin de que cualquiera que sea el contexto, se logre abarcar la multiplicidad de elementos que la componen.

La corrupción no sólo implica que existan irregularidades dentro de la administración pública y no sólo tiene consecuencias sobre el ejercicio de los recursos y el desempeño de los programas, sino que afecta todo a su alrededor. Uno de los principales problemas que

surge al momento de formular la definición de corrupción, es el del cambio cultural y de valores entre países, zonas y continentes. De esta manera, se entiende que las fronteras entre legalidad e ilegalidad se reducen o amplían de acuerdo con el contexto. Además, “lo que se entiende por corrupción cambia”<sup>16</sup> en función de la adaptación de los sujetos a las acciones del sector público; lo que causa o causó sorpresa en un inicio, con el paso del tiempo, se vuelve una práctica cotidiana que es considerada común.

Existe un segundo problema que se puede identificar: la falta de parámetros de medición, tanto cuantitativos como cualitativos, de causas, presencia e impacto de la corrupción en el sector público. Es decir, el hecho de no contar con una medición confiable, resulta en que su solución se busque a partir de experiencias y consideraciones subjetivas y discrecionales que de igual forma, por su naturaleza, no permiten ser evaluadas de manera constante. Por último, la síntesis de los dos factores anteriores resulta en que la corrupción es una conducta que cuenta con una gran diversidad de aristas. Es decir, no es un fenómeno lineal, sino multifactorial con “naturalezas y niveles muy distintos”<sup>17</sup> que se puede hacer presente en múltiples situaciones.

Es así que hablar de corrupción en el contexto de la administración pública requiere considerar conceptos básicos, tales como: funcionario; cargo y encargo público; acción; omisión; interés privado, y beneficio. Joseph S. Nye define a la corrupción como “aquella conducta que se desvía de los deberes normales de un cargo público por consideraciones privadas (familia, amistad), pecuniarias o de estatus, o aquella que viola normas restrictivas de cierto tipo de influencias en beneficio privado”.<sup>18</sup> A partir de estas consideraciones, se formuló lo que se entenderá por corrupción para efectos de la presente investigación: la conducta, derivada de la acción o inacción, que tiene un servidor público en el ejercicio de su cargo y que implica que éste desvíe los objetivos de sus funciones, hacia la obtención de un beneficio privado.

#### *b) Factores que predisponen actos de corrupción.*

Asimismo, existen ciertas condiciones que propician el surgimiento de este tipo de conductas; esto no significa que ellas sean las culpables, sino que debido a su falta o

---

<sup>16</sup> Orrego, Claudio, *Corrupción y Modernización del Estado*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2009, p.1

<sup>17</sup> *Ibidem.*, p.2.

<sup>18</sup> *Ibidem.*, p.3

exceso de control, suelen crear un panorama mucho más fácil de ser corrupto. Entre estas condiciones se encuentran las siguientes:

- “El grado de intervención del gobierno en la economía y en el desarrollo del país.
- El tipo de sistema político y sus líderes, así como su grado de estabilidad y eficiencia.
- El estado social en el que se encuentra un país, sus condiciones de equidad/inequidad, acceso de la población a los servicios, pobreza y nivel educativo.
- Comportamiento y prácticas culturales.
- Estructura organizacional: instituciones; administración y desarrollo de personal; procesos de toma de decisiones, y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.”<sup>19</sup>

Por otro lado, hay factores que coadyuvan a que los actos de corrupción trasciendan en el tiempo y en la manera de operar una organización. La corrupción se vuelve peligrosa porque una vez que se presenta una conducta de esta naturaleza y su sanción no representa peligro alguno para el servidor público que la hubiere cometido, ésta tiende a reproducirse y a mutar. Claudio Orrego, abogado y político chileno, identifica una serie de factores que son definitorios en la presencia y el crecimiento de la corrupción y los agrupa en cinco grandes bloques: factores socio-políticos, institucionales, jurídicos, económicos y ético-culturales.

Dentro de los primeros, se considera a los partidos políticos y las prácticas que han llevado a cabo a través del tiempo, tales como: el clientelismo; la opacidad de sus prácticas; el cada vez más alto costo de la vida política y el financiamiento de las campañas; el sistema de gobierno; la persistencia de un alto grado de secreto y reserva en la gestión pública<sup>20</sup>; la falta de alternancia política que hubo en el Gobierno Federal y que sigue habiendo en los gobiernos subnacionales, y la descentralización acelerada que exigieron las instituciones, los gobiernos y la misma sociedad. Por último, y no menos

---

<sup>19</sup> Gould, David y Amaro-Reyes, José, *The Effects of Corruption on Administrative Performance: Illustrations from Developing Countries*, The World Bank, Estados Unidos de América, 1983, p. 15

<sup>20</sup> “La gestión pública requiere de la apertura de canales institucionales, que permitan la participación e incidencia de los ciudadanos en las decisiones del Gobierno. La gestión pública debe asumir los principios democráticos de legitimidad y de participación organizada del ciudadano en los asuntos públicos e incidir en la formulación de Políticas Públicas” en Cfr. García Cárdenas, Luis, “El carácter Político y Social de la Gestión Pública” en Uvalle, Ricardo (Coord.), *Perfil Contemporáneo de la Administración Pública*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 2005.



importante, se encuentra el hecho de que la democracia sigue siendo un proceso que aún no termina de madurar.

Asimismo, se encuentran los factores institucionales, los cuales están estrechamente ligados con los anteriores y que derivan de un arreglo organizacional descuidado y desorganizado. Pareciera ser que, por su número y tamaño, las instituciones trabajan de manera ineficiente, con debilidades técnicas, discrecionalidad, obsolescencia y con poca eficacia en sus acciones.

En tercer lugar, se observan los factores jurídicos dentro de los cuales se identifica una situación que es probablemente la causa más importante de que el combate a la corrupción no sea eficaz: el hecho de que su solución se busque a través de medios punitivos y que no se haga al contrario, con medios coherentes al contexto. Los factores económicos por su parte, se refieren sobre todo, al grado de intervención del gobierno en la economía.

Por último, los factores ético-culturales son los valores que las sociedades otorgan a los actos y a las instituciones. En este punto se puede hablar de que la corrupción deriva de las tendencias consumistas producto de la globalización, debido a que “lo importante es tener sin importar cómo”.<sup>21</sup>

### *c) Clasificación del fenómeno de la corrupción.*

Con el ánimo de retomar lo dicho anteriormente, se puede señalar que la corrupción implica hablar de todas y cada una de sus posibles expresiones. De esta manera, este fenómeno puede ser clasificado con respecto a quien lleva a cabo las acciones, es decir, un individuo o un grupo. Dentro del fenómeno de la corrupción, se debe identificar que hay actos que realizan únicamente los individuos, que se caracterizan por ser esporádicos y completamente secretos. En otro sentido, se encuentra la corrupción sistémica, es decir, aquella que se presenta en un “país o institución donde la irregularidad e ilegalidad se han transformado en regla”.<sup>22</sup>

Además, este fenómeno puede ser administrativo o netamente político. El primero, se refiere a las acciones que, como se estableció anteriormente, son llevadas a cabo por

---

<sup>21</sup> Orrego, Claudio, op. cit., p.26

<sup>22</sup> Ibid., p.6

funcionarios de la administración pública que únicamente buscan el beneficio personal. Por su parte, la corrupción política se caracteriza por representar un beneficio para un partido político o para un individuo al interior de una organización de este tipo.

Existen dos clasificaciones que identifican al sujeto que realiza la acción, éstas son: interna y externa. La corrupción interna es la realizada dentro de las organizaciones públicas, por funcionarios; la externa, es llevada a cabo por agentes privados en sus relaciones con el sector público, por ejemplo, en la asignación de proyectos a través de licitaciones<sup>23</sup>.

En este contexto es importante analizar la importancia de la incorporación de la ética pública en el desarrollo y capacitación de los servidores públicos. Este conjunto de valores se refiere a “la ciencia que trata de la moralidad de los actos humanos en cuanto son realizados por funcionarios públicos”<sup>24</sup>. La ética puede ser considerada como una política pública debido a que, ya desde hace un tiempo se han creado e instrumentado organismos, instituciones y leyes que permitirán a corto, mediano y largo plazo, avanzar en el combate a la corrupción por parte de los servidores públicos y de cualquier instancia relacionada con las estructuras gubernamentales.

En este momento, la ética es considerada, dentro del servicio público, como un elemento fundamental de la democracia; es así que la ética pública y profesional ya no puede pasarse por alto sino que, al contrario, se refuerza en diferentes niveles y esferas. Poco a poco, se han cerrado los huecos a través de los cuales los funcionarios pueden incurrir en actos de corrupción, cada vez hay más actos considerados punitivos y los casos de corrupción pueden llegar a conocerse de manera más sencilla.

---

<sup>23</sup> "El fenómeno corruptivo a veces se genera antes de la apertura de una licitación pública, eso es, que hay la creación de acuerdos en las empresas para dividirse antes el mercado". Antonio Mazzitelli, representante de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para México, Centroamérica y El Caribe (UNODC), “afirmó que en México, los empresarios del país siguen afectados por la corrupción, el robo y la extorsión, en particular en el sector de la construcción, donde antes de la apertura de una licitación o una vez que se realizó ésta, se genera un ilícito.” En El Economista en línea, 09 de diciembre de 2013, <http://eleconomista.com.mx/industrias/2013/12/09/persiste-corrupcion-licitaciones-onu>

<sup>24</sup> Ojeda, M., Arizmendi, P., Rivero, E. (2007, 1ª. ed). *Ética una visión global de la conducta humana*. Pearson Educación, México, p.23

*d) Efectos, consecuencias y costos de la corrupción.*

Otro de los aspectos importantes a destacar son los efectos que tiene la corrupción en un país, de la misma manera en que el fenómeno es multifactorial sus resultados lo son, y afectan a diferentes esferas en formas muy distintas. En este caso, se identifican los efectos sociales, económicos y para la administración pública, que resultan de la corrupción. De igual forma, es preciso hablar de los costos que ésta tiene.

Está claro que la corrupción tiene efectos muy relevantes para la gestión pública y que perduran a través del tiempo, algunos de ellos se manifiestan en el desarrollo político, y otros en el económico y social de un país. En el primer caso, la corrupción se presenta debido a que el ejercicio de la política se lleva a cabo a puerta cerrada, en donde la mayoría de los asuntos son secretos, discrecionales y existe poca oposición y competencia, lo que a su vez deriva en reducidas opciones para contrastar y buscar la mejor opción para gobernar. La presencia de este fenómeno en la política, puede llegar a provocar la perpetuación de un grupo y una visión en cuanto al desarrollo de las políticas públicas y de gobierno. Ahora bien, uno de los efectos indirectos de esta situación, es que las diferencias, las divisiones sociales y las económicas, se hacen cada vez más amplias.

Los efectos económicos son mucho más visibles y forman una cadena mucho más larga, ya que afectan un gran número de sujetos. En un primer momento, es importante mencionar que la corrupción y sus consecuencias desincentivan la inversión tanto interna como externa, así como la productividad. El Fondo Monetario Internacional calcula que la inversión es hasta 5% menor en países corruptos y que “un aumento de 10% en la corrupción genera una pérdida de 2% en el crecimiento del PIB”<sup>25</sup>; en el mismo sentido, de acuerdo con datos de la Secretaría de Economía, “en 2014 México perdió 1,100 millones de pesos de inversión extranjera directa debido a la percepción de la corrupción”<sup>26</sup>. El hecho de que un proceso, desde el más simple hasta el más complejo, esté permeado por actos de corrupción, hace mucho más difícil la llegada de nuevas empresas, productos, servicios y empleos.

---

<sup>25</sup> Cantillo, Pablo, *La corrupción se come 2% del PIB; revela análisis del observatorio económico*, México, Excelsior en línea, 26 de febrero de 2015, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/02/26/1010460>

<sup>26</sup> México ¿Cómo Vamos? con datos de Flujo de la Inversión Extranjera Directa de 2014, Secretaría de Economía.

En el terreno social los efectos suelen ser aún más variados debido al tipo de sujetos de los que se trata; los efectos sociales de la corrupción suelen ser, en gran medida, derivados de la desconfianza de los ciudadanos hacia las instituciones públicas. A pesar de los esfuerzos que se hagan para combatir la corrupción, la desconfianza es la que crece, los ciudadanos se sienten ajenos a la actividad gubernamental, la opinión general es que nadie hace su trabajo, no se sabe qué debe y qué no debe hacer el gobierno, la imagen pública de los funcionarios se ve afectada por su vida personal y no hay certeza del uso e impacto en el ejercicio de los recursos públicos.

De acuerdo con el “Estudio comparado de confianza en instituciones ¿dónde nos ubicamos los mexicanos?”<sup>27</sup>, aun cuando en éste no se presente información específica respecto de México, se puede observar que la desconfianza en el gobierno es un asunto recurrente. Destaca que los ciudadanos de los 23 países evaluados, confían más en instituciones privadas, científicas y académicas; Organizaciones no Gubernamentales (ONG’s); en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y en medios de comunicación, antes que en los organismos gubernamentales, tal como se observa a continuación:

---

<sup>27</sup> El estudio es llevado a cabo por la consultora GlobalScan y Parametría desde 1995 y en 2013 se realizó en 23 países alrededor del mundo -Australia, Canadá, Chile, China, Egipto, Francia, Alemania, Ghana, Grecia, India, Indonesia, Kenia, México, Nigeria, Pakistán, Perú, Polonia, Rusia, Corea del Sur, España, Turquía, Reino Unido y EE.UU- para evaluar el nivel de confianza con que cuentan los ciudadanos respecto de sus instituciones. El método mediante el cual se elabora este estudio es la aplicación de encuestas cara a cara y telefónicas, muestras a nivel nacional; en la mayoría de los casos se entrevistó aproximadamente a 1,000 adultos. Para el estudio correspondiente al año 2013, el sondeo se realizó entre diciembre de 2012 y abril de 2013. [http://www.parametria.com.mx/carta\\_parametrica.php?cp=4584](http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4584)



FUENTE: Elaboración propia con base en los datos reportados en el “Estudio comparado de confianza en instituciones ¿dónde nos ubicamos los mexicanos?” de 2013 en [http://www.parametria.com.mx/carta\\_parametrica.php?cp=4584](http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4584)

Una de las consecuencias que tiene la corrupción en la administración de un país es que permea una actitud de desesperanza y frustración que derivan en una crisis de gobernabilidad<sup>28</sup>. En este caso, la situación adquiere el efecto de una liga, puede estirarse y resistir las presiones y la oposición, pero habrá un punto de quiebre en donde los sujetos y las fuerzas externas ejercerán tanta presión, que los paradigmas sobre los que se sostiene el gobierno de un país deberían cambiar.

En este orden de razonamientos, es importante mencionar que existen distintos autores que defienden la idea de que la corrupción, aun cuando se ha visto que tiene numerosos efectos negativos sobre un país, también puede llegar a tener efectos positivos. Dentro de éstas, se encuentra la posibilidad de que pequeños grupos políticos accedan a un espacio dentro de la política de un país, así como, la posibilidad de agilizar los trámites burocráticos que tienden a obstaculizar procesos. Klitgaard, quien defiende estas ideas, apunta que para poder ver los beneficios, es fundamental que existan dos supuestos: “que

<sup>28</sup> “La gobernabilidad se caracteriza por buscar el consenso en la agenda de gobierno, privilegiar la comunicación, argumentación y persuasión entre actores y trabajar conjuntamente para construir políticas públicas” en Castelazo, José, *Administración Pública: Una visión de Estado, México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2007, p.31

se trate de actos de corrupción específicos y no de una corrupción sistemática que afecta y determine todas o la mayoría de las decisiones y que se trate de políticas económicas ineficientes, reglas burocráticas sin sentido o que sea un sistema político altamente imperfecto.”<sup>29</sup> Sin embargo, los costos derivados de la corrupción son mucho más altos e importantes que las mejoras que a simple vista, pudiera traer. No es posible aceptar que la corrupción, como práctica ilícita, funciona dentro de un país; esta concepción no es sino resultado de la incapacidad que han tenido los gobiernos para solucionar la situación, lo que obliga a acostumbrarse e intentar trabajar a la par de ella.

Uno de los principales costos de la corrupción, es la falta de credibilidad que tienen los gobiernos en turno, lo que obstaculiza su gestión, su legislación y su relación con la población que dirigen. Otro de los costos es que, poco a poco, la clase política en general se ve desprestigiada y la sociedad evita la participación popular debido a que “cuando la gente sospecha, comprueba y se cansa de fenómenos de corrupción más o menos extendidos, el Estado pierde la colaboración del pueblo para impulsar aquellas políticas sociales y económicas que son en sí mismas soluciones a la corrupción.”<sup>30</sup>

#### *e) Posición de México en el combate a la corrupción.*

“Casi la mitad de los mexicanos (43.0%) desconfían de las estrategias de control de la corrupción y una gran parte de ellos también están convencidos de que el gobierno es ineficaz en su combate y directamente auspicia o protege actividades ilícitas”<sup>31</sup> Sin embargo, a pesar de los vicios y problemas presentados anteriormente, no sería preciso decir que los gobiernos no cuentan con políticas y herramientas para el combate a la corrupción. Su erradicación implica un gran esfuerzo que debe hacerse en todos los escenarios en donde se presenta; asimismo, no es posible combatirla si se privilegia la atención de alguna de sus vertientes, la corrupción debe ser entendida como un fenómeno conductual que afecta al Estado de Derecho y no como eventos aislados. Sólo de esta manera, es posible reconocer que aun la acción más pequeña, demuestra que la corrupción seguirá presente en la sociedad.

---

<sup>29</sup> Orrego, Claudio, op. cit., p.29

<sup>30</sup> Ibid., p.31

<sup>31</sup> Ackerman, John M., *Repensar la estructura institucional para la rendición de cuentas del Estado Mexicano* en Ackerman, John M. y Astudillo, César (coord.) **La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación**, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la Auditoría Superior de la Federación, México, Serie de Estudios Jurídicos, Núm. 524, 2009, p. 20

Existen muchos puntos de vista al respecto, diferentes aproximaciones desde distintos ángulos; no se espera que la corrupción termine únicamente aplicando uno de los métodos, sino que debe ser un trabajo integral de los siguientes actores y factores:

- “La participación de la sociedad como mecanismo de control del trabajo de los servidores públicos: la capacidad y el deseo de exigir políticas de transparencia y rendición de cuentas que permitan publicitar la gestión, así como la creación de canales de comunicación estrechos entre las instituciones y los ciudadanos.
- El reconocimiento de la necesidad de contar con nuevos actores dentro de la política, entendidos éstos como medios de comunicación imparciales y Organizaciones de la Sociedad Civil que busquen impulsar políticas de desarrollo en conjunto con el gobierno y el resto de la sociedad.
- La creación de comisiones y organizaciones ciudadanas que busquen fomentar la ética profesional para sí mismas, y para las demás.
- Es fundamental que se lleve a cabo una descentralización de la política y de la administración pública, es menester reconocer que en muchos países, por ejemplo México, la han llevado a cabo; sin embargo, ésta se ha realizado sin conocimiento total de los escenarios que podrían resultar y de las necesidades institucionales, de gestión y operación, que este tipo de acciones implican.
- De igual forma, se necesita una modernización del derecho penal y administrativo que sea capaz de identificar los actos que serán considerados dentro de cada uno, la forma de proceder y las autoridades con facultades para hacerlo.
- Asimismo, se deben crear instancias de control y fiscalización, internas y externas, que permitan realizar evaluaciones integrales y oportunas al ejercicio del gasto público.
- Una de las consecuencias más significativas de la corrupción, es lo poco accesible que es llevar a cabo trámites administrativos, por lo que es fundamental simplificar estos procesos.
- Por último, pero no menos importante, las leyes de transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información y combate a la corrupción.”<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Ibid., p.35

La corrupción como fenómeno conductual, es resultado de un Estado debilitado y con poca capacidad de gestionarse y controlarse mediante la estructura actual de la administración pública. La falta de regulación y supervisión de la gestión pública es el escenario perfecto para la propagación de esta conducta. Este escenario se puede identificar a partir de la presencia de distintos síntomas, tales como:

- “Dependencia en la intervención de externos (gobiernos y empresas) en tanto que no se tiene control y conocimiento sobre las propias capacidades, por lo que no es posible, por tanto, potencializarlas;
- Sociedades inquietas y molestas con sus gobiernos, y
- Burocracias rígidas que no son capaces de ajustarse al contexto”.<sup>33</sup>

De acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción<sup>34</sup> 2014, de un total de 175 países, México se encuentra en el lugar 103 lo que lo coloca en posición reprobatoria con respecto a la evaluación global. En el mismo Índice se observa que en lo que respecta a América Latina, “Chile y Uruguay están a la cabeza empatados con 73 puntos (38 más que México), Brasil tiene 43 puntos (8 más que México), mientras que la última posición se la lleva Venezuela con 19 puntos (16 menos que México).”<sup>35</sup>

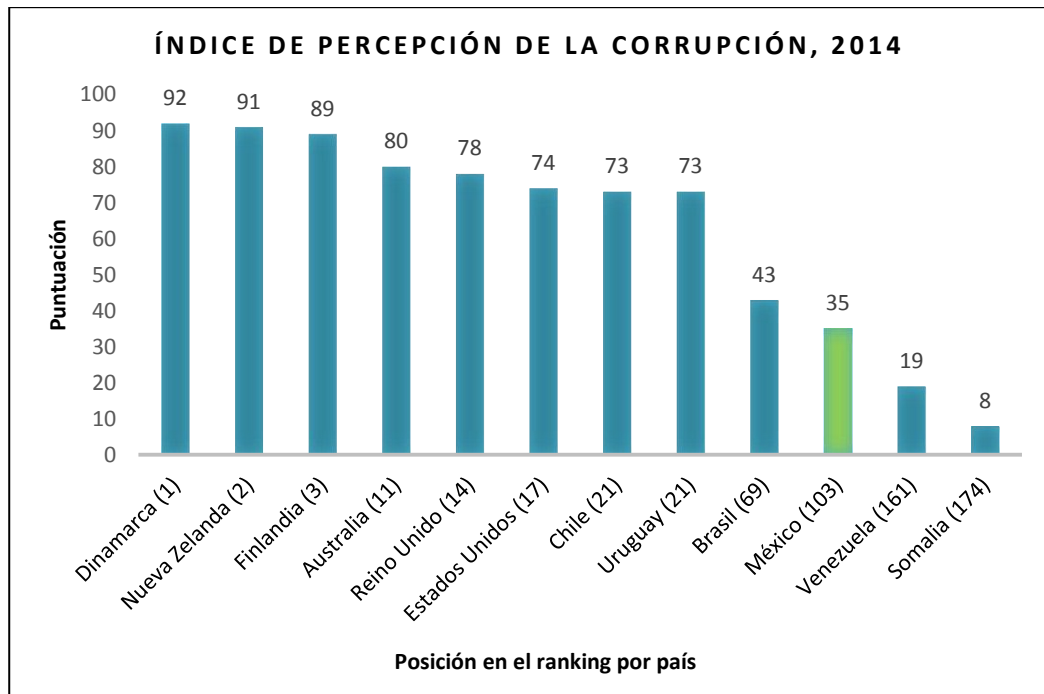
---

<sup>33</sup> Ibid., p.18

<sup>34</sup> El Índice de Percepción de la Corrupción es elaborado de manera anual por la organización Transparencia Internacional y hace una evaluación del grado de corrupción que permea la actividad gubernamental en 175 países. El Índice se elabora mediante la aplicación de encuestas y otras evaluaciones y la escala que se utiliza es de 0-100 puntos, en la cual 0 corresponde a los países en donde la corrupción permea la totalidad de sus actividades y 100, aquellas en donde existen bajos niveles de corrupción.

<sup>35</sup> Índice de Percepción de la Corrupción 2014 vía Transparencia Internacional, <http://imco.org.mx/competitividad/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2014-via-transparencia-internacional/>

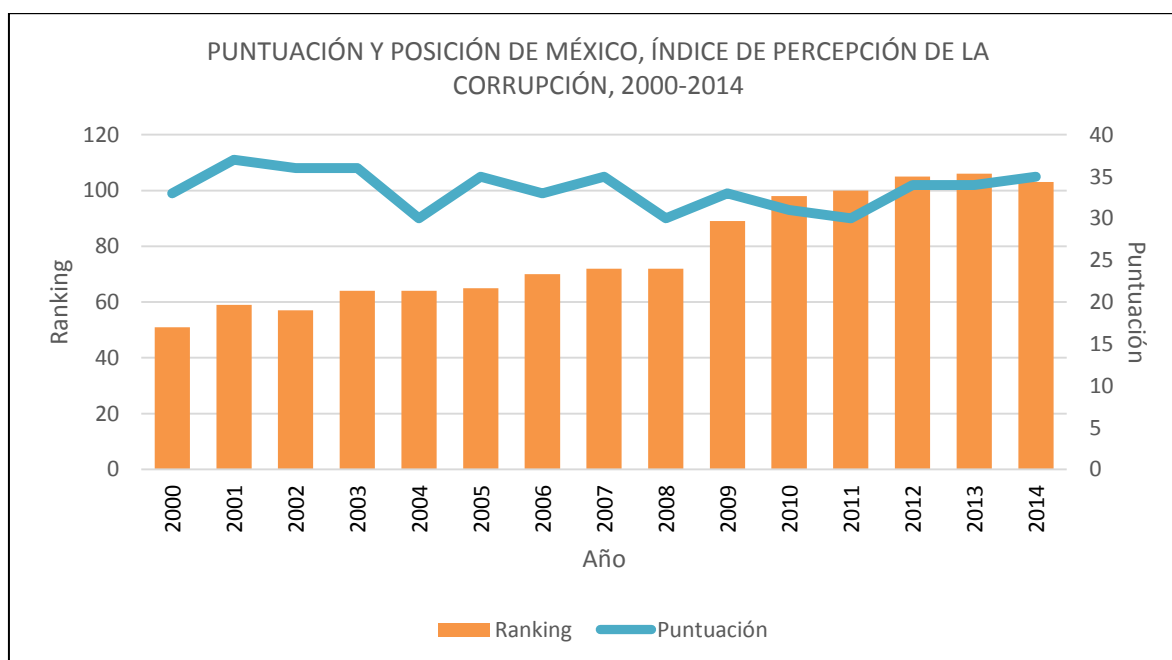




FUENTE: Elaboración propia con base en los datos reportados en el Índice de Percepción de la Corrupción, 2014 en <http://imco.org.mx/competitividad/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2014-via-transparencia-internacional/>

Del análisis de la información presentada en el Índice se pueden observar dos fenómenos relevantes:

1. No hay ningún país evaluado que esté exento de percibir algún tipo de corrupción dentro del sector público.
2. México se encuentra por debajo de la media de la evaluación aun cuando ha mejorado su lugar con respecto a los resultados obtenidos en 2012 y 2013, como se muestra a continuación.



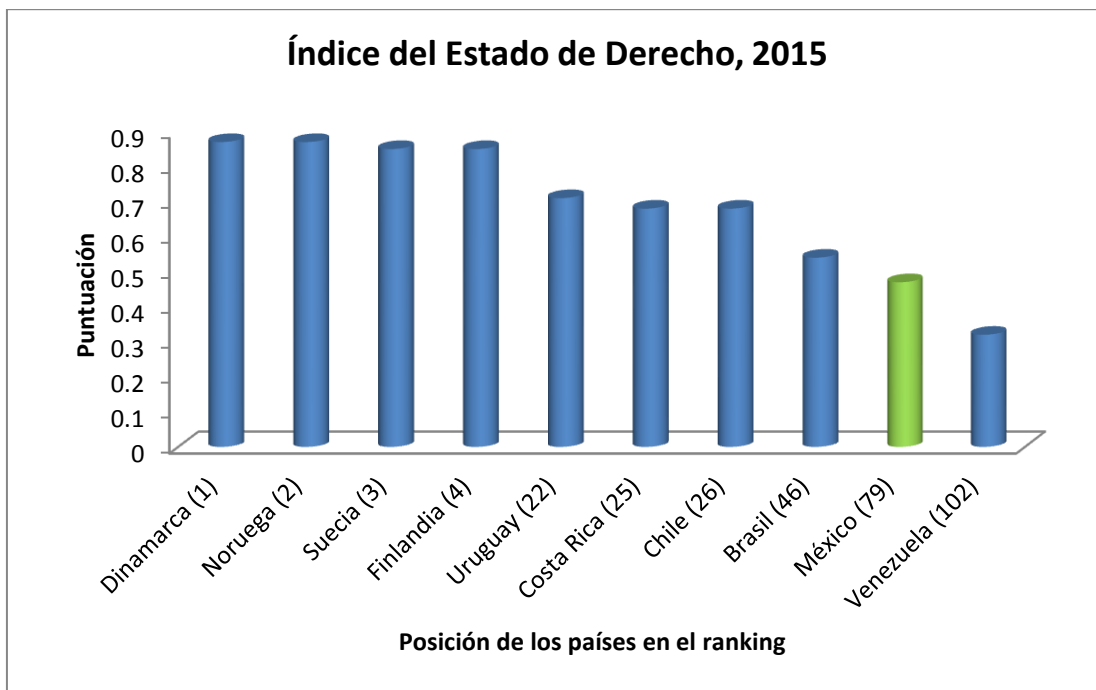
FUENTE: Elaboración propia con base en los datos reportados en el Índice de Percepción de la Corrupción de 2010 a 2014 en <http://imco.org.mx/indices/#!/>

De acuerdo con estos datos, se puede observar que aun cuando la puntuación de México ha variado en menor medida<sup>36</sup>, el lugar que ha ocupado dentro del ranking se ha modificado en función del número de países evaluados, el cual en 2000 fue de 90 países

Asimismo, de acuerdo con el Índice de Estado de Derecho<sup>37</sup>, en 2015, México se ubica en el lugar 79 de 102 con una calificación de 0.47 puntos, colocándose al igual que en el Índice de Percepción de la Corrupción, por debajo de la media global y con una calificación reprobatoria. Los resultados obtenidos de este Índice se muestran a continuación:

<sup>36</sup> En el análisis de los datos de los Índices de Percepción de la Corrupción de los años 2000 a 2014, periodo durante el cual ha operado la ASF, se observa que México, en catorce años, ha obtenido un promedio de 33.46 puntos al año, lo que lo coloca

<sup>37</sup> Este Índice es elaborado por el World Justice Project y es resultado de la evaluación de 102 países del mundo en cuanto a la percepción y acción del Estado de Derecho. El método que se utiliza es la aplicación de encuestas a ciudadanos y expertos en el tema con el fin de medir cómo viven el Estado de Derecho. “El desempeño de los países es evaluado utilizando 44 indicadores en ocho categorías, cada una de las cuales obtiene una calificación y se clasifica a nivel mundial y también a nivel regional y con sus similares de ingresos. Las ocho categorías que se usaron para medir a los países son: Limitaciones a los poderes de gobierno; ausencia de corrupción; gobierno abierto; derechos fundamentales; orden y seguridad; ejecuciones regulatoria; justicia civil, y justicia criminal.” [http://imco.org.mx/politica\\_buen\\_gobierno/indice-del-estado-de-derecho-2015-via-world-justice-project/](http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/indice-del-estado-de-derecho-2015-via-world-justice-project/)



FUENTE: Elaboración propia con base en los datos reportados en el Índice de Percepción de la Corrupción de 2010 a 2014 en [http://imco.org.mx/politica\\_buen\\_gobierno/indice-del-estado-de-derecho-2015-via-world-justice-project/](http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/indice-del-estado-de-derecho-2015-via-world-justice-project/)

Destaca que los países que encabezan la lista coinciden con su posición en el tema de corrupción; el primer lugar a nivel global es ocupado por Dinamarca y está seguido por Noruega, Suecia y Finlandia. En lo que respecta a América Latina, la lista la encabeza Uruguay con 0.71 puntos así como Costa Rica y Chile, ambos con 0.68 puntos; Venezuela ocupa el último puesto de la zona y de la evaluación general con 0.32 puntos. Como resultado de la evaluación de la región, México ocupa el lugar 14 de 19 países.

A partir de este análisis, se puede observar cómo la corrupción es uno de los grandes problemas que permean a la administración pública en México; este fenómeno se ha vuelto sistemático y ha llegado a un grado en el que ha vuelto ineficaz e ineficiente a la gestión. En México se ha legislado y se han creado y optimizado instituciones para combatir a la corrupción; sin embargo, el problema persiste evidenciando la necesidad de que el gobierno y la sociedad trabajen de manera conjunta, sin ser estrictamente necesaria la creación de nuevas organizaciones.

Tal y como se dijo en un inicio, conceptualizar la corrupción es tarea difícil por la multiplicidad de formas en las que se presenta; aun así, “no se puede abandonar a la

inercia de los hechos ni se puede permitir que la confusión, las omisiones irresponsables y la corrupción sean los fenómenos recurrentes de las políticas”<sup>38</sup>; estas razones no son suficientes para evitar reconocer que la corrupción incide de manera negativa en el desarrollo político, social y económico del país. Hay que tener siempre presente que la corrupción estanca procesos judiciales, acaba con empleos, sabotea el bolsillo de los mexicanos, desgasta a los servidores públicos, desincentiva la inversión nacional y extranjera y le resta credibilidad al esfuerzo común de mejorar el contexto actual del país.

---

<sup>38</sup> Solares, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 172, 2004, p. 204

## II. LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS COMO MEDIOS PARA EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN.

La administración pública como disciplina requiere de conocimientos claros tanto del Estado, como del gobierno y de la propia sociedad. Es inconcebible la acción de ésta, sin tener un estudio previo de las relaciones que se mantienen entre estos factores. Partiendo del entendido de que estos tres elementos tienen relaciones infinitas en un medio en el que uno trabaja para el otro, también cada cual tiene el derecho y la obligación de pedir y entregar cuentas de sus acciones.

Durante la segunda mitad del siglo XX, la preocupación principal con respecto a la consolidación de la democracia, se centró en la necesidad de contar con mecanismos electorales que fueran confiables y que representaran las decisiones de los ciudadanos mexicanos. “Así como la discusión sobre las transiciones a la democracia dominó el debate político y académico en diversas regiones durante la década de los ochenta y principio de los noventa, el debate sobre la transparencia y la rendición de cuentas ocupa desde hace varios años más atención y recursos a nivel global”<sup>39</sup>. En las últimas décadas del siglo XX y en la primera del siglo XXI, se comprendió que la democracia electoral no era una condición suficiente para garantizar que los servidores públicos cumplieran su encargo de manera responsable y rindiendo cuentas a quienes mediante el voto popular, los eligieron. En el mismo sentido, se destacó la importancia de contar con instituciones que pudieran garantizar su cumplimiento y sancionar a quien no lo hiciera así.

La opacidad y el hermetismo con el que se ha llevado a cabo la gestión gubernamental es cada vez más cuestionada y atacada al punto de que, la comunidad internacional ha emprendido acciones para que los Estados consideren la transparencia de la información, un asunto preeminente en la agenda. La democratización del sistema político mexicano no sólo ha abierto la estructura del poder, sino que también significa que “el espacio público se consolida como un espacio de todos y es común a todos”<sup>40</sup>, en donde se ha logrado que las acciones de los servidores públicos se coloquen en lo que se ha considerado una caja de cristal. La caja de cristal no es resultado de otra cosa más que, de la necesidad de que la información acerca del trabajo, acuerdos y movimientos que se llevan a cabo dentro

---

<sup>39</sup> *Ibidem.*, p. 13

<sup>40</sup> Uvalle, Ricardo, *op. cit.*, p. 38

de la administración pública, deje de estar escondida y, por el contrario, esté al alcance y sea del conocimiento de cualquiera que esté interesado.

*a) Aproximación a los conceptos de transparencia y rendición de cuentas.*

La rendición de cuentas y la transparencia<sup>41</sup> en la información, son el camino para que a partir de una responsabilidad compartida entre gobierno y sociedad, la democracia en México logre culminarse como un sistema que funciona bajo los valores de eficacia, eficiencia, honestidad, confianza y colaboración. Dos son los elementos principales que se identifican para que esta fórmula tenga resultados visibles y que además, éstos sean los deseados; por un lado, la participación ciudadana, es decir, la conformación de un grupo de personas verdaderamente informado, crítico y con la capacidad de cuestionar y exigir cuentas a aquellos que fueron elegidos para representarlos. De la misma manera, no se puede dejar de pensar en el papel que juegan los servidores públicos y las instituciones, éstos a través de una verdadera sensibilización de su posición dentro del sistema, no pasarían por alto que el objetivo último de sus acciones, es responder a los intereses de quienes los pusieron en su puesto con la confianza de que tomarían las mejores decisiones en beneficio de la sociedad.

La rendición de cuentas “adquiere en la sociedad contemporánea, la categoría de política pública para que sea entendida como un asunto de relación directa entre los ciudadanos y los Estados, valorados como los actores centrales que generan interacciones que obligan a la mejor capacidad de respuesta institucional con base en los valores y prácticas de la democracia.”<sup>42</sup> La comunidad internacional en general, pero México en este caso, ha adoptado políticas de transparencia con las que se busca, además de hacer ganar credibilidad al gobierno, la formación de ciudadanos que sean capaces, mediante la adquisición de información, de criticar al aparato gubernamental y de proponer maneras nuevas y viables de conducir a un país.

---

<sup>41</sup> “La transparencia significa así el deber de los mandatarios o gobernantes para realizar como regla general sus actuaciones de manera pública como un mecanismo de control del poder y de legitimidad democrática de las instituciones públicas. (...) En tanto la transparencia es una garantía, no un derecho sustantivo, hace las veces de una herramienta o instrumento legal para alcanzar los propósitos que justifican la existencia del derecho de acceso a la información pública.” Merino, Mauricio (coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2004, p. 63 y 64

<sup>42</sup> *Ibid.*, p.34

De esta manera, se entiende que la rendición de cuentas no únicamente representa una actividad bilateral en tanto que hay participación del gobierno y de la sociedad sino que, debe condensar entre sus valores, como ya fue expresado anteriormente, el de la confianza<sup>43</sup>. La confianza es un tema que ha adquirido relevancia en los últimos tiempos, a partir de que pareciera ser que contrario a lo que se esperaría, la desconfianza en el gobierno se ha incrementado a consecuencia de la falta de compromiso de los servidores públicos con su encargo. La democracia representativa supone que los ciudadanos eligen a un representante que debe hacer lo posible por mejorar las condiciones de vida de su elector y cuando esto no sucede así, los ciudadanos se cuestionan acerca de la capacidad de los miembros del gobierno para el desempeño de sus cargos.

La rendición de cuentas es un concepto complejo de definir ya que supone el involucramiento de un muy diverso conjunto de normas, instituciones, procedimientos y actores. Existen factores fundamentales para que se complete la fórmula de la rendición de cuentas: dos actores, un asunto y una sanción, ya sea positiva o negativa. Es así que se entiende que la rendición de cuentas en sí misma, implica que debe existir algún interesado en conocer acerca de un asunto y alguien quien deba proporcionar la información. Asimismo, esta información debe ser utilizada para emitir una postura, juicio o sanción al respecto.

La rendición de cuentas implica que, en este caso los funcionarios públicos, asuman el impacto de sus acciones con responsabilidad y que a su vez, las acciones que deriven de ésta, se realicen bajo la observancia de la ley. De igual manera, es importante mencionar que aun cuando la transparencia y el acceso a la información son condiciones necesarias para la consolidación de la cultura de la rendición de cuentas, ésta última depende también de muchos otros factores como la obligación, la sistematización, el control, la vigilancia y la sanción de las acciones de las administraciones públicas. Además, es necesario contar con regulaciones, procedimientos e instrumentos que garanticen la existencia de sistemas de información claros, suficientes, confiables, relevantes y pertinentes, que faciliten el análisis y sirvan de referentes para la toma de decisiones.

---

<sup>43</sup> “La confianza política es la medida en que los ciudadanos confían en sus líderes políticos y en sus instituciones gubernamentales. La confianza política refleja la percepción del pueblo acerca de la habilidad de su gobierno para encarar las condiciones que enfrenta. (...) El apoyo al sistema político se ve afectado por la confianza y cuando ésta se reduce significativamente surgen periodos de inestabilidad.” Salcedo Aquino, Roberto y Mario Martínez Silva, *Diccionario Electoral INEP*, 2<sup>a</sup> Ed., Instituto Nacional de Estudios Políticos, México, 2002, p. 101.

*b) La transparencia y la rendición de cuentas en México.*

En México, la rendición de cuentas horizontal debe ser el primer paso hacia la consolidación de la democracia, ya que implica el equilibrio de poderes y la vigilancia entre pares. Para ello, se debe trabajar en la creación de instituciones apropiadas, innovadoras y objetivas que sean capaces de evaluar la gestión gubernamental de manera crítica y sin limitaciones de índole político.

“Los mecanismos de rendición de cuentas horizontal no funcionan adecuadamente debido a su mal diseño institucional y a la permisividad e impunidad”<sup>44</sup>, razón por la cual, las entidades de rendición de cuentas deben contar con una estructura adecuada y configuración constitucional que les permita cumplir sus objetivos de manera imparcial en virtud de que “el principal riesgo de que el órgano de autocontrol del Ejecutivo se involucre en acciones de carácter correctivo, es que en ciertos casos, éstas adquieran un sesgo político partidista”<sup>45</sup> que los aleje de su razón de ser original.

“La búsqueda de mecanismos para combatir la corrupción, ha propiciado la redefinición de las estructuras institucionales, originando la creación de nuevos organismos independientes o autónomos que atiendan ciertas áreas de la gestión pública.”<sup>46</sup> En este sentido, México ha avanzado hacia la creación de figuras como los burócratas profesionales<sup>47</sup>, hacia el establecimiento de organismos autónomos constitucionalmente y otros a los que estas características les han sido otorgadas únicamente en algunos aspectos de su operación, tales como la ASF. Es de esa manera, que los organismos autónomos surgen como una respuesta a los problemas que resultan de la centralización y el excesivo control del poder; éstos han sido capaces de crear canales de comunicación entre el gobierno y los ciudadanos generando confianza a partir del trabajo efectivo y transparente que han realizado.

---

<sup>44</sup> Olvera, Alberto J., *La Rendición de Cuentas en México: Diseño Institucional y Participación Ciudadana*, en **Cuadernos de Rendición de Cuentas**, Secretaría de la Función Pública, México, núm. 2, 2009, p.47

<sup>45</sup> Guerrero, Eduardo, *La luz en busca del cristal. Hacia la transparencia y la rendición de cuentas en México*, Ensayos Cultura de transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública, Instituto Federal Electoral, México, 2003, p. 16

<sup>46</sup> Ackerman, John M., *Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: Lecciones Internacionales y Reformas Futuras*, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, Auditoría Superior de la Federación, México, núm. 9, 2006, p. 5

<sup>47</sup> La burocracia profesional exige que los miembros de una organización cuenten con conocimientos técnicos y con capacitación profesional para desempeñar sus labores. Asimismo, requiere que éstos cuenten con habilidades previamente adquiridas para ser potenciadas. Mintzberg, Henry, *La estructuración de las organizaciones*, Ed. Ariel, Barcelona, 2005.



En la materia que concierne a este documento, la autonomía de los organismos de fiscalización superior es fundamental para conocer el destino de los recursos del erario y el desempeño del gobierno y la administración pública, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de metas y objetivos.

México ha vivido procesos paulatinos de adecuación de la estructura de la administración pública desde la década de los ochenta con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), la cual llevaba a cabo acciones de carácter preventivo de conductas ilícitas y de corrupción, enfocándose en el “control administrativo y normativo y a la evaluación, que al control pragmático y presupuestal.”<sup>48</sup>

Las instituciones del Estado mexicano encuentran actualmente entre sus objetivos, la apertura del espacio de información para todo aquel particular que tenga deseos de conocerla. En un primer momento, es destacable el papel que juega el INAI en tanto que no tiene precedente la creación de un organismo encargado exclusivamente de vigilar que éste derecho sea respetado conforme a la normatividad correspondiente. Diversos han sido los esfuerzos por crear entidades responsables de garantizar el acceso a la información pública y la rendición de cuentas; desde la conformación y creación de distintas Organizaciones de la Sociedad Civil, de la ASF y la creación la Secretaría de la Función Pública.

Teniendo en consideración los factores inherentes del proceso de rendición de cuentas, Andreas Schedler (2008) construye tres pilares que representan condiciones básicas para el desarrollo de la misma. El primero, la información, sin la cual no se conocería aspecto alguno de la gestión pública. Al respecto, se reconocen tres momentos de la misma, la generación, la sistematización y la publicación. La generación se refiere a contar con mecanismos para que los ejecutores de gasto puedan contar con el registro de la temporalidad y avance de sus acciones. Aunado a esto, se encuentra la sistematización; ésta implica que la generación de la información se lleve a cabo bajo procedimientos establecidos y con ello, evitar discrecionalidad en los archivos generados. Por último, la publicación de la información es el resultado de los dos procesos anteriores en tanto que implica la existencia de información confiable y fidedigna y a la vez, una apertura del canal de comunicación entre el gobierno y la sociedad.

---

<sup>48</sup> Guerrero, Eduardo, op. cit., p. 17

El segundo pilar es el de la justificación cuya misión es subrayar la responsabilidad que tienen los servidores públicos para hacer sus acciones del conocimiento de los involucrados.

El último pilar es el de la sanción e implica una completa comprensión y aplicación de los dos pilares anteriores. El propósito de éste es hacer valer el Estado Constitucional de Derecho y castigar a aquel que atente en su contra, en lo que se refiere a acciones de interés público.

El papel que juegan la transparencia y la rendición de cuentas en el combate a la corrupción es de suma importancia debido a que representan la apertura a un espacio que durante mucho tiempo se encontró fuera de los límites del conocimiento de la sociedad. La rendición de cuentas, aun cuando su objetivo principal sea el de dar a conocer la manera en la que se llevó a cabo el ejercicio de los recursos del erario, implica una serie de requerimientos que muchas veces no se tienen en cuenta.

En un primer momento, la sistematización de la información y la institucionalización de ésta. Es decir, aun cuando pueda parecer obvio, la rendición de cuentas no cumpliría su objetivo si no existieran bases de información y de datos que permitieran verificar las acciones que se llevaron a cabo y su impacto sobre la población. Asimismo, ha requerido en mayor medida, la existencia de servidores públicos que cuenten con un grado de responsabilidad tal, que consideren necesario dar a conocer los resultados de su trabajo, ya sean positivos o negativos.

La transparencia, aun con sus limitaciones, ha permitido tener acceso al universo gubernamental y a contar con la información que se desee con respecto al ejercicio de los recursos y al cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas.

### *c) Retos para la consolidación de la cultura de la rendición de cuentas.*

Es evidente que la cultura de la rendición de cuentas requiere ser fortalecida desde distintas aristas, la institucional y la de la participación ciudadana. Aludir a la cultura de la rendición de cuentas sugiere tener en cuenta tanto normas formales, como los valores que rigen la conducta humana. Por un lado, se encuentran las leyes, reglamentos y normas propias del Estado que rigen las acciones de la administración pública y por otro, las

normas morales que dirigen las acciones de los servidores públicos y de la sociedad en su conjunto.

La democracia en sí misma requiere de servidores públicos responsables, que trabajen en dirección opuesta a la impunidad y en busca de instituciones y mecanismos transparentes, periódicos y en constante renovación. De la revisión del estado actual de la administración pública en México, se puede observar que el país se ha vuelto un espacio en el que las consecuencias son mínimas y las sanciones son débiles. El cobijo que ofrece la impunidad a los servidores públicos ha degenerado en un gobierno inconsciente de sus actos y de las consecuencias de los mismos.

Es importante tener en cuenta que “el sistema político-económico-administrativo nacional ya está enfermo; en qué medida, nadie lo sabe. Por lo tanto, no se le puede curar con acciones preventivas o con buenas intenciones.”<sup>49</sup> En este sentido, es menester fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, entendiendo que son el primer peldaño que debe escalarse para combatir a la corrupción.

La creación de un sistema de rendición de cuentas no es trabajo de una institución o de una cara de la moneda, sino todo lo contrario, la atención que requiere el combate a la corrupción es compleja, por lo que requiere de altos niveles de control y coordinación. Por lo mismo, entre más instancias especializadas tengan la tarea de estudiar y aprobar un asunto, hay menor probabilidad de pasar por alto deficiencias e irregularidades. Una de las instituciones que deben ser fortalecidas en mayor medida es la ASF, bajo la justificación de que a partir de la revisión de los presupuestos nacionales de 2010 a 2014, en los Estados Unidos, Canadá y Reino Unido, se puede observar que en los dos primeros, los recursos que se asignan a las entidades de fiscalización superior es alrededor del 17% del total de lo que ejercen sus congresos, en promedio. En el caso de México, esta cifra representa únicamente el 10.5% y en el Reino Unido es del 12%. “En comparación con sus pares internacionales, podemos decir que la ASF no sólo tiene problemas de autonomía constitucional sino tiene problemas de financiamiento.”<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Solares, Manuel, op. cit., p.129

<sup>50</sup> Pardinás, Juan., *Instituciones para la Rendición de Cuentas en México*, en Ackerman, John M. y Astudillo, César (coord.) op. cit., p. 232

En el mismo sentido, la desconcentración de poderes y facultades de supervisión de la gestión pública, tiene como consecuencia que los servidores públicos procuren trabajar bajo estándares de calidad más estrictos y sobre todo, siendo responsables de sus decisiones y acciones ya que se encuentran más susceptibles a ser sancionados. “cuando el poder está concentrado, su uso abusivo es rentable”<sup>51</sup>

Para el fortalecimiento de la cultura de la rendición de cuentas y en consecuencia, el combate a la corrupción, es fundamental la producción de una cualidad fundamental para el funcionamiento del Estado y la gobernabilidad, la confianza. En este sentido, la existencia de confianza en una sociedad, implica que se consoliden relaciones entre los ciudadanos y de éstos con el gobierno y en su defecto, la existencia de un sistema de sanciones y de controles internos y externos.

---

<sup>51</sup> Crespo, José Antonio, *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, Auditoría Superior de la Federación, México, p. 32

### III. EL ESTADO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO Y LA CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN: ALCANCES Y RETOS EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y EL FORTALECIMIENTO DE LA CULTURA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS.

Los diversos movimientos sociales, las crisis económicas de fin del siglo XX en México, la pluralidad de ideas de los partidos políticos y el resto de los sucesos y procesos de democratización del país “hicieron cada vez más evidentes y reprobables los altos niveles de discrecionalidad y la nula rendición de cuentas con que se manejaba el país y reforzaron la necesidad de reformar las disposiciones y procedimientos en la materia.”<sup>52</sup>

Un sistema de rendición de cuentas funcional requiere “el establecimiento de responsables y responsabilidades y de objetivos bien definidos; la disponibilidad de información completa, oportuna, relevante y verificable, y la entrega de cuentas claras, objetivas, confiables, comparables y transparentes y reclama la participación de los ciudadanos como vigilantes y evaluadores activos de la administración y el ejercicio de los recursos públicos”.<sup>53</sup>

El diseño institucional con el que cuenta el Estado Mexicano actualmente no es suficiente para garantizar la rendición de cuentas de los entes ejecutores de gasto público, por tanto, se debe analizar la manera en la que se lleva a cabo la tarea de fiscalización actualmente y el campo de acción con el que cuenta la entidad de fiscalización superior, la ASF. En principio, es imprescindible comprender a fondo lo que implica la tarea de fiscalización y lo que representa para un país como México, que se encuentra permeado por el fenómeno de la corrupción.

“La vigilancia de los recursos públicos es un mecanismo inherente de la rendición de cuentas y ésta es una característica esencial de los Estados democráticos.”<sup>54</sup> En este sentido, la ASF es una institución de control imprescindible y que, por tanto, debe ser analizada y configurada bajo las condiciones jurídicas necesarias, con el propósito de que sea capaz de cumplir sus funciones de manera óptima. El proceso de rendición de

---

<sup>52</sup> Merino, Mauricio y colaboración de Aramburo, Michiko, *Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación*, Auditoría Superior de la Federación y Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2009, p.12

<sup>53</sup> *Ibidem.*, p.8

<sup>54</sup> Figueroa, Aimée., *Reflexiones sobre la autonomía* en Ackerman, John M. y Astudillo, César (coord.) op. cit., p. 149

cuentas, que culmina con la fiscalización de los resultados, comienza teniendo como mandato al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) ya que es a partir de ahí que se determina el presupuesto de los poderes, órganos y entidades públicas del orden federal, estatal y municipal. La asignación de este presupuesto delimita el universo de mandatarios, que son aquellos que ejecutan el mandato y que son por consiguiente, objetos de la fiscalización.

*a) Definición del concepto de fiscalización.*

Antes de continuar, es necesario no perder de vista el objetivo de la fiscalización<sup>55</sup>, servir como insumo para la toma de decisiones con respecto a la asignación de recursos y el desarrollo de los programas mediante “la evaluación de los resultados de la gestión financiera, el análisis del cumplimiento de la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos de la Federación y de los objetivos de los programas”<sup>56</sup>. En este sentido, los mandatarios como potenciales entes fiscalizados, están obligados a rendir cuentas de la manera en que ejercieron el mandato a través de la integración de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF). Por último, tal y como ya se ha establecido, una de las características definitorias de la democracia es la de la revisión de cuentas, la cual lleva a cabo, en último término, la ASF con el objeto de determinar si los programas se ejecutaron de acuerdo con los términos normativos y los montos asignados, “si las cantidades correspondientes a los ingresos y egresos se ajustan o corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas, el desempeño, eficiencia y economía en el cumplimiento de los programas con base en indicadores; si los recursos provenientes de financiamiento se obtuvieron en los términos autorizados; el resultado de la gestión financiera de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, y si la gestión financiera cumple con las leyes, decretos y reglamentos.”<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> La fiscalización no es más que un mecanismo de control que tiene una connotación muy amplia; se entiende como sinónimo de inspección, de vigilancia, de seguimiento de auditoría, de supervisión, de control y de evaluación, de acuerdo con el Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública, Subsecretaría de Egresos de la SHCP, 2001.

<sup>56</sup> Artículo 12, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>

<sup>57</sup> Solares, Manuel, op. cit., pp. 200-201

*b) Evolución en la vigilancia del ejercicio de los recursos públicos en México.*

En México, la historia de la vigilancia del uso de los recursos públicos se remonta al siglo XIX, evolucionando y convirtiéndose cada vez más, en una actividad fundamental del Estado. “Los antecedentes de la ASF se encuentran en la Contaduría Mayor de Hacienda, cuyas principales funciones se alternaron con las de un Tribunal de Cuentas a partir de 1824. Desde 1867 y hasta el año 2000, la Contaduría no sufrió cambios en su denominación”<sup>58</sup> y no fue sino hasta que en los últimos años del siglo XX, se comenzó a reconocer la necesidad de contar con un diseño institucional más fuerte en materia de rendición de cuentas y combate a la corrupción.

Como consecuencia de esto, a partir de 1995 surgen una serie de propuestas para consolidar un sistema de rendición de cuentas en el país; evidentemente estos cambios se referían a derogar, establecer o reformar disposiciones constitucionales, por lo que el cambio debió hacerse de manera paulatina y requirió la coordinación de las principales fuerzas políticas y sociales en México. Los años de 1995 a 1997 fueron pieza clave para que la Junta Directiva de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales del Congreso de la Unión, estableciera las bases para fortalecer la fiscalización en el país. Durante estos años, el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) presentaron propuestas en donde se reconocieron los obstáculos, retos y necesidades de esta función de gobierno y sobre todo, expusieron la necesidad de contar con un órgano técnico y especializado para su ejecución.

En 1999 la Constitución es reformada, modificando los artículos 73, 74, 78 y 79<sup>59</sup>, los cuales versan sobre la asignación y evaluación de los recursos públicos y su ejercicio. De esta manera se dio paso al fortalecimiento de la fiscalización, a partir del establecimiento de un órgano técnico especializado en la ejecución de esta función. Asimismo, se le reconoció una autonomía técnica y de gestión y se delimitaron sus facultades, competencias y responsabilidades. Además, esta reforma provocó la derogación de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y de la propia institución, dando paso a la

---

<sup>58</sup> Portal, Juan Manuel., *Fortalecer la Auditoría Superior de la Federación*, Revista Electrónica Este país en línea, <http://archivo.estepais.com/site/2013/fortalecer-la-auditoria-superior-de-la-federacion/>, 2013.

<sup>59</sup> Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se declaran reformados los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 30 de julio de 1999, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4951985&fecha=30/07/1999](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4951985&fecha=30/07/1999)

Ley de Fiscalización Superior de la Federación y al nuevo órgano, la Auditoría Superior de la Federación. Así pues, esta institución es producto de la pluralidad que caracterizó a la LVII Legislatura y surgió como la institución orientada a resolver un sólo gran problema: la corrupción estructural en la gestión pública.

En 2008, la Reforma Constitucional<sup>60</sup> fortaleció la rendición de cuentas y a la ASF al aumentar el número de sujetos susceptibles de ser auditados y los objetos sobre los que se debía rendir cuentas; asimismo, otorgó a la ASF la facultad para realizar auditorías de desempeño.

Las principales atribuciones conferidas a la ASF por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y su Reglamento Interno son las siguientes:

- I. “Comprobar el cumplimiento de las operaciones, programas y actividades del gobierno federal con base en las disposiciones vigentes;
- II. Verificar el correcto ejercicio de los recursos públicos;
- III. Evaluar el cumplimiento de las objetivos y metas programados;
- IV. Emitir recomendaciones al desempeño, y
- V. Notificar a las autoridades correspondientes acerca de probables irregularidades.”<sup>61</sup>

La ASF se encarga de revisar, comprobar y auditar el cumplimiento de las leyes en los actos de gobierno, además, evalúa el desempeño y el cumplimiento de los programas públicos.

La labor de fiscalización que lleva a cabo la ASF de manera anual, tiene como objetivo revisar y vigilar las cuentas de los entes públicos para comprobar el cumplimiento de los programas establecidos, el ejercicio adecuado de los recursos y como consecuencia, la obtención de resultados satisfactorios. La misión de la ASF, aun cuando es perfectible, es consecuencia de una larga historia de revisión del gobierno; sin embargo, es pionera en el análisis del desempeño del gobierno y no sólo de los registros contables.

---

<sup>60</sup> Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 18 de junio de 2008, [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008)

<sup>61</sup> Merino, Mauricio, op. cit., p. 10



*c) Autonomía técnica y de gestión de la ASF.*

El concepto de autonomía hace referencia a la posibilidad de un sujeto de autodeterminarse y en el contexto de las instituciones del Estado, se refiere a la “capacidad de un órgano para establecer las normas jurídicas que habrán de regularlo”<sup>62</sup>. Sin embargo, no hay que confundir este concepto con el de soberanía en tanto que el marco jurídico que se creen para sí las instituciones autónomas, debe estar ligado y subordinado a las normas del derecho de que forman parte.

La autonomía es otorgada a ciertos organismos del Estado con el fin de “garantizarles un espacio de actuación institucional ajeno a interferencias y propiciar el ejercicio de sus atribuciones desde criterios eminentemente técnicos y especializados, y al margen de consideraciones de tipo político.”<sup>63</sup> En este sentido, para los órganos a los que se les ha reconocido autonomía constitucional, no existe relación jerárquica con otras instituciones y poderes, sino que persiste una relación de pares.

A partir de estas concepciones, se puede reconocer que existen dos tipos de autonomía aplicada a las instituciones dentro del contexto mexicano:

1. “Órganos constitucionales autónomos.- son aquellos que se encuentran reconocidos por la CPEUM en tanto que los menciona expresamente y establece sus funciones, atribuciones y garantías. Además, existen características que les son inherentes; en un primer momento, su existencia es necesaria para que la actividad Estatal se lleve a cabo. Segundo, no puede existir un órgano que lo sustituya, así como que lo limite o posea. Por último, hay características que no se pueden dejar pasar para este tipo de órganos, el establecimiento de normativa que no interfiera con la de algún otro y que deben estar estrictamente apegados a los principios de transparencia y rendición de cuentas.
2. Órganos de relevancia constitucional.- únicamente comparten algunas características con los primeros ya que éstos no se consideran fundamentales para el funcionamiento del Estado sino sólo coesenciales y que coadyuvan al cumplimiento de los objetivos prioritarios. La autonomía que se les reconoce

---

<sup>62</sup> Estudio, *Aproximación al concepto de autonomía técnica y de gestión*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2007, p.3

<sup>63</sup> *Ibidem.*, p.5

abarca únicamente algunos aspectos de su operación y por lo mismo, tienen influencia de otros órganos o poderes del Estado.”<sup>64</sup>

El artículo 79 de la CPEUM establece que la ASF contará con autonomía técnica y de gestión para el desempeño de sus funciones; sin embargo, ésta no establece las implicaciones de estos conceptos, la revisión del marco normativo de la ASF permite delimitar que la autonomía técnica hace referencia a la facultad con la que cuenta la institución para determinar su universo auditable, las muestras y el enfoque de la auditoría que se realizará. Por su parte, la autonomía de gestión permite que la ASF decida sobre la administración de su presupuesto y la administración y desarrollo de su personal. En el mismo sentido, la institución:

- a. “Cuenta con la capacidad de regir su comportamiento bajo los criterios de su elección y de especialización. (autonomía técnica);
- b. La ASF tiene la posibilidad de decidir sobre su organización, sus recursos humanos y organigrama; sus normas y reglas internas, y su comportamiento institucional. (autonomía técnica);
- c. Determinar su planeación y decidir qué entes fiscalizará, así como el alcance y objetivos de las auditorías. (autonomía técnica);
- d. La ASF tiene capacidad de decidir libremente la administración, manejo, custodia y aplicación de sus ingresos, egresos, fondos y en general, de todos los recursos públicos que utilice para la ejecución de los objetivos contenidos en la CPEUM y en las leyes. (autonomía de gestión), y
- e. La ASF cuenta con la garantía de que su titular y sus funcionarios actuarán con completa independencia para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones. (autonomía de gestión).”<sup>65</sup>

Derivado de este análisis y de acuerdo con las características de la ASF, ésta se encuentra clasificada como un órgano de relevancia constitucional, en tanto que la legislación la reconoce como un órgano de apoyo de la Cámara de Diputados, además de sólo contar con autonomía parcial.

---

<sup>64</sup> Estudio, *Aproximación al concepto de autonomía técnica y de gestión*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2007, p. 28

<sup>65</sup> *Ibidem.*, p. 54

*d) Alcances y retos de la ASF en el combate a la corrupción y el fortalecimiento de la cultura de la rendición de cuentas.*

A partir del análisis anterior, se entiende que la ASF es el último eslabón en el proceso de rendición de cuentas, debido a que se dedica a revisar las cuentas de las entidades públicas con el fin de que los ciudadanos sean capaces de conocer y vigilar el desempeño gubernamental. Asimismo, las auditorías efectuadas tienen como objetivo, proporcionar información confiable y suficiente a los entes auditados con el fin de que sean capaces de conocer sus áreas de oportunidad, corrijan sus errores, prevean áreas de riesgo y se vean en la posibilidad de modificar y simplificar sus procesos. Además, se considera como insumo para la asignación del presupuesto anual por la Cámara de Diputados.

A pesar de lo paradigmático del objetivo por el cual fue creada la ASF, no se pudo dejar pasar el hecho de que esta configuración es el resultado de una serie de reformas que han logrado materializarse en una institución sumamente relevante para el Estado mexicano y que su labor no se ha podido consolidar como consecuencia de la intervención de diversos factores políticos.

Aun cuando “existen estudios a nivel internacional que recomiendan a las instituciones superiores de fiscalización no meterse mucho en el tema de la corrupción porque puede que se tergiverse lo que debe ser la fiscalización”<sup>66</sup>, los resultados de las revisiones de la ASF deben identificar y buscar detener este tipo de prácticas, así como mejorar los mecanismos y procedimientos para la ejecución de los recursos públicos.

Antes de hacer un análisis acerca de los alcances y retos de la ASF, es importante conocer algunas estadísticas respecto de la cobertura e impacto de las auditorías que se han llevado a cabo a partir del año 2000.

Con la revisión de la cobertura de fiscalización de las Cuentas Públicas de 2001 a 2013, se observa que, aunque el número de entidades fiscalizadas no se ha incrementado en mayor medida, sí lo ha hecho el número de auditorías realizadas en estas 12 entregas de la Cuenta Pública.

---

<sup>66</sup> Portal, Juan M., Granados, Miguel Ángel, Ackerman, John M., *¿Qué es, qué hace y cuál es el beneficio social de la ASF?*, Pesos y contrapesos, Auditoría Superior de la Federación, México, 30 de agosto de 2010, <https://www.youtube.com/watch?v=o2JRoxCtFKA>

Cobertura de fiscalización, 2001-2013		
CP	Núm. de entidades fiscalizadas	Núm. de auditorías realizadas
2001	134	355
2002	127	336
2003	125	338
2004	132	424
2005	143	627
2006	138	754
2007	143	962
2008	164	987
2009	163	945
2010	153	1,031
2011	161	1,111
2012	182	1,173
2013	138	1,413

FUENTE: Elaboración propia con base en el documento “Datos Básicos del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública” de 2008-2013 de la UEC y los datos del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2000-2013 de la ASF

Tomando como referencia el catálogo de la ASF de “Ramos, Dependencias y Entidades”, en el Informe del Resultado de la Cuenta Pública de 2013 se observa que la cobertura de fiscalización para ese año, fue del 44.5% al auditarse 138 entidades de un total de 310 potenciales sujetos de fiscalización pertenecientes a este grupo, tal y como se observa en el siguiente cuadro:

Entidades fiscalizadas en la revisión de la Cuenta Pública, 2013			
Sujetos de Auditoría	Universo	Revisado	Cobertura (%)
Entidades Federativas y Distrito Federal	32	32	100.0
Municipios y Órganos Político-Administrativos del Distrito Federal	2,457	369	15.0
Instituciones Públicas de Educación Superior	356	25	7.0
Poder Legislativo	2	2	100.0
Poder Judicial	3	3	100.0
Poder Ejecutivo:	296	126	42.6
Dependencias	20	18	90.0
Entidades Coordinadas Sectorialmente	186	69	37.1
Entidades No Coordinadas Sectorialmente	10	3	30.0
Órganos Desconcentrados	80	36	45.0
Organismos Autónomos	9	7	77.8
<b>TOTAL</b>	<b>3,155</b>	<b>564</b>	<b>17.9</b>

FUENTE: Elaboración propia con base en el documento “Datos Básicos del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013” de la UEC y los datos del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013 de la ASF

El universo auditable de entidades públicas es de 3,155 entes por lo que, si se consideran a las entidades federativas y el Distrito Federal; los municipios y órganos político-administrativos del DF, y las instituciones públicas de educación superior; los tres Poderes de la Unión, y los organismos autónomos, la cobertura de fiscalización total fue de 564 entes fiscalizados, lo que representa una revisión del 17.9% del total de entidades susceptibles de fiscalización. En este sentido, en la revisión de los sujetos que son susceptibles de ser auditados, desde 2001 hasta 2013, se constató que el porcentaje de cobertura de las revisiones que ha llevado a cabo la ASF, en ningún caso ha superado el 50.0%, dejando áreas riesgosas sin revisar.

En cuanto a la eficacia en el cumplimiento de sus funciones, de 2001 a 2013, la ASF ha llevado a cabo 88,630 observaciones de las que han derivado 84,848 acciones de carácter preventivo y correctivo. Para el año 2013, aún se encontraban pendientes y en proceso acciones de los años 2009 a 2012. Con respecto a la revisión de la última Cuenta Pública de la que se ha presentado Informe (2013), el seguimiento de las observaciones y acciones sigue en proceso por lo que no se reportan datos finales.

Observaciones y acciones promovidas por la ASF, 2001-2013 <sup>1/</sup>				
CP	Observaciones	Acciones promovidas		
		Emitidas	Concluidas	En proceso <sup>2/</sup>
2001	3,023	4,113	4,113	n.a.
2002	2,584	3,410	3,410	n.a.
2003	2,638	3,437	3,437	n.a.
2004	3,424	4,013	4,013	n.a.
2005	4,505	5,182	5,182	n.a.
2006	7,182	8,131	8,131	n.a.
2007	9,557	10,873	10,873	n.a.
2008	7,745	8,751	8,751	n.a.
2009	12,997	8,738	8,742	31
2010	9,039	10,822	10,109	713
2011	7,965	9,908	8,926	982
2012	9,056	10,922	9,161	1,761
2013	8,915	10,861	-	10,861
<b>TOTAL</b>	<b>88,630</b>	<b>99,161</b>	<b>84,848</b>	<b>14,348</b>

FUENTE: Elaboración propia con base en el Análisis de la UEC y los datos del IRFSCP 2013, ASF

1/ Datos con corte al 31 de diciembre de 2014.

2/ Incluye acciones supervenientes, movimientos de operación y acciones solventadas previamente a la emisión del Informe del Resultado 2013

El histórico de las revisiones que han concluido en reintegros a la Hacienda Pública Federal, con el fin de resarcir desvíos de recursos y sancionar a los servidores públicos que hayan cometido alguna falta en el ejercicio de sus labores, se comporta de esta manera:

<b>Recuperaciones operadas por la ASF, 2001-2013</b>	
<b>(Miles de millones de pesos)</b>	
2001	11.1
2002	1
2003	2.7
2004	7.1
2005	1.9
2006	2.7
2007	5.5
2008	8.9
2009	12.30
2010	9.70
2011	11.20
2012	14.80
2013	5.80
<b>TOTAL</b>	<b>94.70</b>

FUENTE: Elaboración propia con base en el documento "Datos Básicos del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública" de 2008-2013 de la UEC y los datos del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2000-2013 de la ASF

i) Fortalezas de la ASF en el combate a la corrupción y el fortalecimiento de la cultura de la rendición de cuentas.

La ASF cuenta con diversos mecanismos para ayudar en el combate a la corrupción; su labor tiene como consecuencia que se logre identificar las prioridades de gobierno en forma de acciones. Es decir, el hecho de que la ASF lleve a cabo una planeación anual teniendo en cuenta su trascendencia en el contexto nacional, garantiza, en mayor medida, que las revisiones que se lleven a cabo y los resultados que se obtengan, sean capaces de dar un panorama de la situación de México en áreas prioritarias.

Uno de los logros que ha registrado la ASF, es la implementación de auditorías de desempeño, así como los esfuerzos que se han realizado para aumentar su cantidad y los aspectos a evaluar. También, mediante el resultado de sus revisiones, ha respaldado y apoyado la modificación de las leyes en temas de fiscalización y de rendición de cuentas, lo que ha resultado en la inclusión de universidades públicas; fideicomisos; fondos, y de los recursos transferidos a estados, municipios y al Distrito Federal.

Asimismo, la normativa vanguardista con la que cuenta la institución y la cual es renovada anualmente con el fin de cumplir las exigencias de los estándares nacionales e internacionales, dibuja el marco dentro del cual será posible llevar a cabo evaluaciones vigentes y que atiendan las necesidades que tiene México. Además, ésta se encuentra certificada bajo los estándares de la norma ISO 9001<sup>67</sup> y se actualiza periódicamente.

Por otro lado, la institución cuenta con servidores públicos capacitados y certificados en fiscalización superior, los cuales pertenecen a un Servicio Fiscalizador de Carrera que ayuda a supervisar su desarrollo y desempeño mediante evaluaciones periódicas y estándares predeterminados en una escala de puntuación. Además, la estructura del Informe de Resultados es cada vez más sencilla y más clara para su comprensión.

Otro de los alcances que tiene la ASF en esta materia es que, debido a que su trabajo pone en evidencia las áreas opacas de la gestión pública, las instituciones y los servidores públicos que en ellas trabajan, están presionados a poner mayor esfuerzo en sus labores. En el mismo sentido, estas evaluaciones también ponen evidencia las decisiones u omisiones y a los responsables de éstas. Como consecuencia, el gobierno se encuentra en posición de tomar medidas para fortalecer a las instituciones y evitar la continuidad de los servidores públicos deshonestos.

Además, las revisiones permiten detectar y determinar irregularidades, desviaciones y debilidades en los mecanismos de control, supervisión y seguimiento de los recursos públicos, lo que significa que se está en posición de evaluar la pertinencia de que las

---

<sup>67</sup> La ISO 9001 es una norma internacional que se aplica a los sistemas de gestión de calidad (SGC) y que se centra en todos los elementos de administración de calidad con los que una empresa debe contar para tener un sistema efectivo que le permita administrar y mejorar la calidad de sus productos o servicios. En lo que respecta a la ASF, la norma ISO 9001 se sigue en lo relativo a planeación de auditorías; desarrollo y ejecución de auditorías; integración de informes institucionales; fincamiento de responsabilidades resarcitorias; seguimiento de observaciones-acciones, y administración. Norma ISO 9001, sección 7 “Realización del producto”, numeral 7.1 “Planificación de la realización del producto” <http://www.normas9000.com/iso-9000-29.html>

instituciones o políticas sigan operando. A partir de sus revisiones, se evidencian los cabos sueltos y las instituciones, áreas de oportunidad y servidores públicos que no están cumpliendo con su trabajo, lo que los exhorta a trabajar de manera más ordenada y transparente.

La ASF ha emprendido algunas acciones de promoción de su labor y de la rendición de cuentas, “ha suscrito convenios de colaboración con: Secretaría de la Función Pública, Instituto Federal de Acceso a la Información, Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Instituto Nacional de Estadística, Geografía y Estadística, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Politécnico Nacional, Universidad La Salle, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C., Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño, A.C y el Centro de Investigación y Docencia Económicas. (sic)”<sup>68</sup> Además, ha sido parte de la conformación e implementación del Sistema Nacional de Fiscalización con el fin de establecer y fortalecer los vínculos entre los organismos gubernamentales de fiscalización en México.

Asimismo, de manera anual organiza el Certamen Nacional sobre la Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas en donde se exhorta a cualquier ciudadano, a reflexionar sobre estos temas. Por otro lado, semanalmente se produce la serie de televisión “Pesos y Contrapesos” en el cual se invita a expertos en diferentes temas, afines a la función de gobierno, fiscalización y rendición de cuentas, con el fin de organizar una mesa de análisis y debate. Por último, ha establecido una plataforma denominada ASF-niños<sup>69</sup> para acercarse al público de menor edad.

ii) Retos de la ASF en el combate a la corrupción y el fortalecimiento de la cultura de la rendición de cuentas.

El estado actual de la ASF, aun cuando se encuentra supeditado a la Cámara de Diputados, no significa que su trabajo sea irrelevante e inválido; sin embargo, es preciso destacar los retos que el diseño constitucional e institucional actual representa.

Uno de los más grandes obstáculos que se derivan de contar con una entidad de fiscalización superior que no sea autónoma en todos sus aspectos, es que de una u otra

---

<sup>68</sup> Impacto de la labor de la ASF en <http://www.asf.gob.mx/Section/47> Impacto de la labor de la ASF Consultado el 14 de septiembre de 2015.

<sup>69</sup> ASF Niños [http://www.asf.gob.mx/Section/110\\_Aplicacion\\_ASF\\_Ninos](http://www.asf.gob.mx/Section/110_Aplicacion_ASF_Ninos) Consultado el 14 de septiembre de 2015.



forma, se encuentra dentro de una dinámica que la mayoría de las veces, responde a intereses políticos. En lo que respecta a la ASF, este tipo de situaciones se presentan desde el nombramiento de su titular, el cual se decide por la mayoría de votos en la Cámara de Diputados, y también en la atención de las observaciones emitidas a las entidades fiscalizadas, en donde pareciera ser que no existen consecuencias al incumplimiento.

La información derivada de las revisiones de la ASF es de suma importancia y de alta calidad, su objetivo de servir como antecedente para la toma de decisiones y para la asignación del presupuesto anual no necesariamente se logra debido “a los desfases en los periodos señalados constitucional y reglamentariamente para cada una de las etapas del proceso general de fiscalización.”<sup>70</sup> En consecuencia, la información que presenta la ASF en muchas ocasiones no representa un insumo oportuno para la asignación presupuestaria.

De igual forma, la existencia de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (CVASF) y de la Unidad de Evaluación y Control (UEC)<sup>71</sup> como un órgano técnico de la CVASF, representa un límite de la ASF para cumplir con su mandato y funciones debido a la influencia con la que cuentan en los procedimientos que ha de seguir la institución.

Otro de los retos a destacar, es que la normativa establece plazos largos y laxos para la atención de los requerimientos de información por parte de las entidades fiscalizadas, existen prórrogas y muchas veces, a pesar de que a la entidad fiscalizada se le ofrezcan facilidades durante este proceso, no es capaz de remitir la información de manera completa y suficiente. Derivado de esto, los plazos para la revisión de información y para la fiscalización se reducen, produciendo resultados y análisis mucho menos profundos. En el mismo sentido, al no tener recomendaciones y observaciones vinculatorias, éstas se han repetido sistemáticamente y que de haberse sancionado su incumplimiento, probablemente ya se habrían resuelto muchos problemas y carencias que aquejan a México. En este sentido, es necesario hacer vinculantes las recomendaciones derivadas

---

<sup>70</sup> Merino, Mauricio, op. cit., p.53

<sup>71</sup> La cual tiene como objetivo “vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la ASF, a fin de aplicar, en su caso, las medidas disciplinarias y sanciones administrativas, previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás disposiciones legales aplicables. Merino, Mauricio, op. cit., p.17

de las auditorías de desempeño, lo cual implica que la entidad fiscalizada a la que van dirigidas, debe tener plazos y obligaciones estrictos que cumplir y por su parte, la ASF tendría la obligación y la responsabilidad de llevar su atención hasta las últimas consecuencias, ya que esto se podría convertir en uno de los elementos principales para mejorar la eficacia y eficiencia en la gestión pública.

Asimismo, al considerar a la ASF un órgano de relevancia constitucional que no cuenta con autonomía plena, limita la capacidad de la institución para fiscalizar con rigor y sin presiones para evaluar aspectos que son relevantes políticamente y que no necesariamente son estratégicos para emitir dictámenes acerca del desarrollo de las políticas públicas.

Una de las más grandes debilidades que se deben superar es el insipiente sistema de sanciones con el que se cuenta actualmente, lo que provoca que no se le ponga la atención necesaria a algunos hallazgos. Es decir, debido a que la ASF no está dotada de mecanismos y herramientas suficientes para sancionar a las entidades y servidores públicos que no cumplen con sus objetivos y encargos, se han generado espacios de discreción a través de los cuales se solventan este tipo de situaciones.

En el aspecto institucional, la ASF debe replantearse su relación con los ciudadanos; en un primer momento, se debe reconfigurar la estructura y forma de presentación del Informe de Resultados con el fin de incrementar su claridad, y en consecuencia, sea comprensible para la mayoría de las personas y sirva como herramienta para formarse un juicio sobre la gestión pública en México. Asimismo, se debe buscar contar con la mayor participación ciudadana posible al posicionarse dentro de la esfera social a través de mecanismos tales como seminarios y publicaciones especializadas.

Por último, se deben diseñar sus medios de acción institucional con el fin de alinearlos a un sistema de rendición de cuentas, constituido por instituciones y normas, que permita darles coherencia y que, por tanto, otorguen legitimidad y confiabilidad a la fiscalización superior y a la acción de gobierno en general.

Uno de los aspectos positivos que necesitan fortalecerse para la ASF, es la oportunidad en la entrega anual del Informe de Resultados con el fin de que la revisión que se lleva a cabo sirva como base para la asignación del presupuesto.

A partir del análisis realizado, se puede concluir que a pesar de los esfuerzos normativos por fortalecer a la ASF y la propia convicción de la institución por ampliar el universo auditable y llevar a cabo auditorías más profundas en cuanto a su cobertura y alcance, la ASF no ha logrado posicionarse como una institución que ofrezca medios para combatir la corrupción ni ha sido capaz de fortalecer y consolidar la cultura de la rendición de cuentas, en tanto que no se han creado verdaderos vínculos con la sociedad en general. La labor de esta institución debe ir más allá de los informes presentados y considerar tener una visión pedagógica del Informe, con el fin de acercarse a los ciudadanos y con los centros de aprendizaje, de investigación y de difusión para “promover seminarios, estudios, investigaciones y publicaciones que saquen todo el provecho potencial a la información generada por la ASF”<sup>72</sup>

La ASF es una institución de control imprescindible y que por tanto, debe ser analizada y configurada bajo las condiciones jurídicas necesarias para que cumpla con sus funciones. En este sentido, la ASF necesita un fortalecimiento interno además del apoyo de reformas que se enfoquen en aspectos torales de su funcionamiento, por lo que la función de fiscalización en la ASF requiere reformas estructurales a la CPEUM y la LFRCF; reformas que busquen mejorar la funcionalidad institucional y la relación de la ASF con la Cámara de Diputados.

---

<sup>72</sup> Merino, Mauricio, op. cit., p.72

#### **IV. AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL PARA LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.**

*a) Cambios en la actuación de la ASF derivados de la reforma anticorrupción en materia de corrupción, 2015.*

Como consecuencia de la reforma anticorrupción aprobada en 2015, la actuación del Congreso y la ASF en torno al combate a la corrupción se ha modificado. De acuerdo con el artículo 74 de la CPEUM, la Cámara de Diputados continuará coordinando y evaluando a la ASF, sin perjuicio de su autonomía. Asimismo, el artículo 79 refrenda la autonomía técnica y de gestión de la entidad de fiscalización superior en México y modifica los principios sobre los que se llevará a cabo esta labor.

Con la entrada en vigor de la reforma, la fiscalización se ejercerá conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. Al eliminarse el de posterioridad y de anualidad, la ASF podrá “iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente”<sup>73</sup>, teniendo en cuenta que las observaciones deberán ir en función de la presentación definitiva de resultados en la Cuenta Pública. En este mismo artículo, se faculta a la ASF a solicitar y revisar información de ejercicios anteriores, únicamente para usarlos como referentes para el análisis de la Cuenta Pública en curso.

Además, se amplían los sujetos potenciales de fiscalización, lo que permitirá emitir dictámenes más profundos acerca de los recursos ejercidos en los estados, municipios y otras entidades en el orden federal; además de las entidades públicas y privadas, personas físicas y morales que ejerzan recursos públicos sin perjuicio de la competencia de otra autoridad y de los derechos de los usuarios de los servicios financieros.

Además, cambian los plazos y requerimientos para la entrega del informe, individual y general de auditoría, a la Cámara de Diputados. Una de las adiciones más importantes al respecto, es que la ASF podrá y deberá promover las acciones que correspondan ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o cualquier otra autoridad competente.

---

<sup>73</sup> Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción*, 27 de mayo de 2015, [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015)

*b) ¿La ASF requiere contar con autonomía constitucional para el correcto desempeño de sus funciones?*

El debate académico y legislativo en torno a la necesidad y relevancia de dotar a la ASF de autonomía constitucional, se ha extendido ya por varios años. En este caso, la importancia de otorgar la facultad para autodeterminarse nace de la intención de separar a los ejecutores de los vigilantes, porque en esencia si alguien se vigila a sí mismo, se encuentra en riesgo de perder el control y ser discrecional en su actuación. A pesar de esto, no sería preciso desistir en la relevancia que tiene un cambio de este calibre. México debe dejar de pensar que los grandes cambios requieren de fórmulas mágicas y requiere hacer cambios estratégicos para el objetivo que se busca conseguir.

Para llevar a cabo este tipo de cambios, en primer lugar, debe efectuarse un análisis profundo para conocer si los impedimentos que se han construido alrededor de dotar a la ASF de autonomía plena, han derivado de la revisión objetiva y consciente de sus consecuencias o si responden a cuestiones de carácter político, tal y como se puede observar en las declaraciones en torno a que, al cambiar el estado constitucional de la entidad de fiscalización superior, el Poder Legislativo perdería el control financiero que tiene sobre el Ejecutivo.

Resulta fundamental que la discusión acerca de la autonomía de la ASF se lleve a cabo considerando únicamente los aspectos positivos y negativos de modificar su estado, dejando fuera de la ecuación los efectos sobre los partidos políticos y el Congreso. El hecho de que la ASF no cuente con autonomía plena y en cambio únicamente se le reconozcan fracciones de ésta, demuestra que su labor no es considerada fundamental dentro de la organización del Estado.

El debate acerca del tipo de autonomía que necesita la ASF arroja el cuestionamiento de si dotar a esta institución de autonomía plena sería hablar de la conformación y surgimiento de un nuevo poder público, como lo establece la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “los órganos autónomos surgen de la necesidad de ampliar y fortalecer el equilibrio constitucional. Además, se reconoce que estos órganos se consideran fundamentales y, por tanto, es necesario dotárseles de garantías de actuación e

independencia.”<sup>74</sup> En concordancia con lo anterior, no se puede hablar de que la inclusión de la ASF dentro de la división de poderes vulnere su estabilidad, ya que el artículo 49 de la CPEUM establece que ésta “debe considerarse como una distribución de funciones o competencias” sin determinar de manera limitativa el número y denominación de los órganos responsables de ello.

*c) Ventajas de instituir una ASF con autonomía constitucional.*

El propósito de contar con una entidad de fiscalización superior autónoma, es contar con un organismo de control externo que dé a conocer, de manera objetiva, confiable y metodológica, el impacto y aplicación de los recursos públicos. Por ello, asumir que es prudente que este tipo de instituciones se encuentren ligadas y controladas por algún poder, se torna contradictorio. El motivo primordial por el cual se debe legislar en torno a la autonomía constitucional de la ASF, es la necesidad de que cuente con la garantía normativa de que no se encontrará sujeta a presiones políticas.

Asimismo, existe la necesidad de que la institución funja como un impulso para que la gestión pública se lleve a cabo bajo estrictos criterios de calidad, sea quien señale caminos y establezca pautas al ser más proactiva en el establecimiento de sistemas de control que cierren las opciones para la comisión de actos indebidos o ilegales y que a su vez “abran las puertas al mejoramiento de las prácticas gubernamentales.”<sup>75</sup>

Otra de las razones por las que es importante dotar de autonomía constitucional a la ASF, es que provocaría que ésta se distanciara del Congreso, con lo que se podría evitar que a consecuencia de las negociaciones y de la necesidad de llegar a acuerdos, se pervirtiera la labor de la entidad de fiscalización y se pasaran por alto errores de manera intencional.

Otorgar estas características a la ASF requiere tener en cuenta que, aunque las medidas de combate a la corrupción no sólo deben ser preventivas, las nuevas instituciones que se creen para este efecto no deben ser necesariamente represivas y sancionatorias sino que se debe buscar privilegiar los estímulos. Asimismo, es fundamental que sus revisiones no deriven únicamente en opiniones, sino que sus resultados, hallazgos y resoluciones que sean vinculantes.

---

<sup>74</sup> SCJN, *Órganos Constitucionales Autónomos. Notas distintivas y características*, Tesis P./J.20/2007, Novena Época, Tomo XXV, mayo 2007, p.1647, <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/172/172456.pdf>

<sup>75</sup> Solares, Manuel, op. cit., p. 206

Al respecto, es importante destacar que en esta fórmula no sólo entra en vigor la autonomía, que en sí misma representa una condición institucional, sino la independencia con la que deben contar los servidores públicos de la ASF es igualmente fundamental. Ésta se refiere a la separación que debe existir entre el auditor y la entidad fiscalizada, cualquier interés político y muchas veces también con la opinión pública, debido a que esta distancia garantizaría en mayor medida, que su trabajo se efectuara bajo los principios de legalidad, confiabilidad e imparcialidad.

Además, otra ventaja de este cambio constitucional es el hecho de que será capaz de cumplir con el objetivo que le fue conferido; de perfeccionar los instrumentos de control y fiscalización; de profesionalizar aún más a sus servidores públicos; de contar con recursos humanos, materiales y financieros suficientes; ampliar el universo de lo potencialmente fiscalizado; fortalecer el sistema de sanciones; ser quien dicte disposiciones en la materia, y ser capaz de establecer contacto cercano con los ciudadanos, a fin de transparentar los resultados de sus revisiones.

Otro de los puntos a favor de contar con una ASF con autonomía constitucional es la garantía de que se le podrá asignar el presupuesto con base en su propio diagnóstico de necesidades y no a partir de proyecciones elaboradas por la Cámara de Diputados tal y como se lleva a cabo ahora. México necesita atender el artículo 7 de la Declaración de Lima <sup>76</sup> de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), que apunta que las entidades de fiscalización deben contar siempre con los recursos financieros necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones. Por lo tanto, una ASF con autonomía constitucional podría contar con más presupuesto, más poder de decisión y acción, y sobre todo, con una mayor vinculación con la sociedad a partir de la fuerte voz pública que podría adquirir.

Jorge Carpizo señala que en el contexto mexicano y en el combate a la corrupción, el órgano de fiscalización superior no debe estar “ubicado dentro de ninguno de los poderes de la federación, porque ello puede vulnerar su autonomía.”<sup>77</sup> Destaca la necesidad de

---

<sup>76</sup> Es el documento que define las líneas básicas de auditoría que deberán implementarse en todos los países por las entidades de fiscalización superior; los auditores internos y externos, y las instituciones legislativas. [http://es.issai.org/media/14482/issai\\_1s.pdf](http://es.issai.org/media/14482/issai_1s.pdf)

<sup>77</sup> Astudillo, César, Auditoría Superior de la Federación. Contenido, alcances, garantías y fortalecimiento de su autonomía constitucional en Ackerman, John M. y Astudillo, César (coord.) op. cit., p. 54

dotarla de autonomía constitucional, con el propósito de blindar al órgano de fiscalización superior ante cualquier impedimento para que así sea capaz de llevar a cabo su labor con una visión objetiva y técnica, lejos de cualquier presión política y partidista. Asimismo, la ASF se vería protegida de la discrecionalidad normativa y de la cambiante asignación de recursos.

Las entidades de fiscalización superior en el mundo y la ASF en México, deben avanzar hacia un lugar en donde no se encuentren limitadas por ninguna barrera de carácter político, administrativo o legal. Hasta en tanto la ASF carezca de autonomía constitucional; la CVASF y la UEC supervisen sus tareas fundamentales, funcionamiento y desempeño; la designación del Auditor Superior obedezca a criterios políticos; el presupuesto otorgado a la ASF sea menor que el asignado al control interno, y el diseño de las leyes secundarias en la materia no la empoderen, entonces no habrá posibilidad de que se efectúe una evaluación profunda y rigurosa de las cuentas públicas.



## **V. CONSIDERACIONES FINALES.**

PRIMERA.- La rendición de cuentas y la transparencia en la información son elementos indispensables para el desarrollo, fortalecimiento y la consolidación de la democracia. La creación de canales para el combate a la corrupción comienza a partir de estos dos elementos, debido a que constituyen la manera en que se verifica el desempeño de las organizaciones públicas y la ética de los servidores públicos en sus labores.

SEGUNDA.- La corrupción es un fenómeno latente en México y que permea a la administración pública en cualquier ámbito. Ésta implica que los funcionarios privilegien sus intereses privados sobre los que, en el ejercicio de sus atribuciones, deben defender. Si este tipo de actos se convierten en una práctica sistemática, puede llegar a afectar considerablemente los procesos de gobierno, así como aspectos económicos como la inversión y la productividad.

TERCERA.- Aun cuando en México se ha legislado y se han creado instituciones con el objetivo de combatir la corrupción, el fenómeno sigue latente. En este sentido, a pesar de los esfuerzos que se han llevado a cabo, México sigue reprobado y la percepción nacional e internacional al respecto es que no se ha logrado encontrar la ruta correcta para la erradicación de la corrupción.

CUARTA.- La fiscalización, como se entiende actualmente, tiene origen en las reformas iniciadas junto con el siglo XXI; asimismo, con el surgimiento de la ASF en el año 2000. Aunado a esto y a la desaparición de la Contaduría Mayor de Hacienda fue que se dio un paso hacia adelante en materia de fiscalización a partir de la implementación de las auditorías de desempeño, la publicación del Informe del Resultado de las auditorías practicadas durante la revisión de la Cuenta Pública y la ampliación del universo de fiscalización, el cual ha abarcado cada vez más entidades públicas y sujetos que hacen uso de los recursos públicos.

QUINTA.- La ASF coadyuva en el combate a la corrupción y el fortalecimiento de la cultura de la rendición de cuentas debido se encarga de realizar una evaluación integral del uso de los recursos públicos y del cumplimiento de la normativa vigente y aplicable; del impacto en el ejercicio de los recursos y de los programas en la resolución de un

problemas públicos, así como del cumplimiento de los objetivos y metas establecidos a los programas y las políticas públicas.

SEXTA.- A pesar del amplio campo de acción con que cuenta la ASF, existen retos, sobre todo de carácter político y jurídico, que impiden que ésta lleve a cabo su labor de manera óptima. La injerencia de factores políticos en la designación de su titular y en la evaluación de su desempeño, son indicadores de que bajo la configuración constitucional actual, existen ataduras entre la labor de fiscalización y la negociación política. Asimismo, los plazos establecidos para la revisión de la Cuenta Pública impiden que los resultados de la fiscalización sean herramientas oportunas para la asignación del presupuesto y para la operación de los programas.

SÉPTIMA.- Es fundamental que se le otorgue autonomía constitucional a la ASF con el fin de garantizar que su trabajo de fiscalización se lleve a cabo de manera imparcial y objetiva sin presiones de cualquier índole, que podrían desviar el cumplimiento de su objetivo principal, que es evaluar y controlar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas e instituciones públicas, así como el ejercicio de los recursos que les fueron asignados.

## Fuentes consultadas

### a) Bibliográficas

Ackerman, John M., *Estructura Institucional para la rendición de cuentas*, Cámara de Diputados: Auditoría Superior de la Federación, México, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, Tomo 9 2011, 57p.

Ackerman, John M. y Astudillo, César (coord.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas y la Auditoría Superior de la Federación, México, Serie de Estudios Jurídicos, Núm. 524, 2009, 318p.

Adam Pzerworski, Susan Stokes y Bernard Manin, *Democracy, accountability and representation*, Cambridge University Press, Estados Unidos de América, 1997.

Borja, Rodrigo, *Enciclopedia de la Política*, 2ª Ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1998

Castañeda Sabido, Fernando (coord.), *Investigación acerca de la actuación y desempeño de la Auditoría Superior de la Federación, de su titular y su personal*, UNAM: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 2009, 71p.

Castelazo, José, *Administración Pública: Una visión de Estado, México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2007

Corsi, Giancarlo, *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*, Universidad Iberoamericana, México, 1996

Crespo. José Antonio, *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas*, Cámara de Diputados: Auditoría Superior de la Federación, México, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, Tomo 1, 2011, 63p.

Del Castillo, Arturo, *Medición de la Corrupción: Un indicador de la rendición de cuentas*, Cámara de Diputados, Auditoría Superior de la Federación, México, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, Tomo 5, 2011, 80p.

Dussauge Laguna, Mauricio, *¿De las “E’s” a las “C’s”?* en María del Carmen Pardo (coord.), **Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la Administración y de las Políticas Públicas**, El Colegio de México, México, 2009

Estudio, *Aproximación al concepto de autonomía técnica y de gestión*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2007

Görlitz, Axel, *Diccionario de Ciencia Política*, 2ª Ed., Editorial Alianza, España, 1972

Gould, David y Amaro-Reyes, José, *The effects of corruption on administrative performance: Illustrations from developing countries*, The World Bank staff working papers Estados Unidos de América, No. 580, 1983, 41p.

Guerrero, Eduardo, *La luz en busca del cristal. Hacia la transparencia y la rendición de cuentas en México*, Instituto Federal Electoral, México, Ensayos Cultura de transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública, 2003

Guerrero, Omar, *Principios de la Administración Pública*, Escuela Superior de Administración Pública, Colombia, 1997

Merino, Mauricio (coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2004

Merino Mauricio y colaboración de Aramburo, Michiko, *Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación*, Auditoría Superior de la Federación y Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2009

Mintzberg, Henry, *La estructuración de las organizaciones*, Ed. Ariel, Barcelona, 2005.

Morris, Stephen D., *Corrupción y Política en el México contemporáneo*, Siglo XXI Editores, México, 1992

Ojeda, M., Arizmendi, P., Rivero, E. (2007, 1ª. ed). *Ética una visión global de la conducta humana*. Pearson Educación, México

Olvera, Alberto J., *La Rendición de Cuentas en México: Diseño Institucional y Participación Ciudadana*, Secretaría de la Función Pública, México, Cuadernos de Rendición de Cuentas, núm. 2, 2009

Orrego, Claudio., *Corrupción y Modernización del Estado*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2009, 79p.

Popper, Karl., *Un repaso de mi teoría de la democracia* en **Revista Vuelta**, México, núm 143, 1983

Russell Hardin, *Trust and trustworthiness*, Russell Sage, Estados Unidos de América, 2002.

Sartori, Giovanni, *Ingeniería Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994

Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Instituto Federal de Acceso a la Información, México, Cuadernos de Transparencia, núm. 3, 2008

Secretaría de la Función Pública., *Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la Función Pública*, Secretaría de la Función Pública y el Fondo de Cultura Económica, México, 2005, 314p.

Salcedo Aquino, Roberto y Mario Martínez Silva, *Diccionario Electoral INEP*, 2<sup>a</sup> Ed., Instituto Nacional de Estudios Políticos, México, 2002

Solares, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 172, 2004

Ugalde, Luis Carlos., *Rendición de cuentas y democracia: el caso de México*, Instituto Federal Electoral, México, 2002

Uvalle, Ricardo (Coord.), *Perfil Contemporáneo de la Administración Pública*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 2005.

Uvalle Berrones, Ricardo., *Valor de la transparencia en México* en **Revista Buen Gobierno**, México, núm 11, 2011

#### *b) Electrónicas*

ASF Niños [http://www.asf.gob.mx/Section/110\\_Aplicacion\\_ASF\\_Ninos](http://www.asf.gob.mx/Section/110_Aplicacion_ASF_Ninos) Consultado el 14 de septiembre de 2015.

Cantillo, Pablo, *La corrupción se come 2% del PIB; revela análisis del observatorio económico*, México, Excelsior en línea, 26 de febrero de 2015, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/02/26/1010460>

El Economista en línea, 09 de diciembre de 2013, <http://eleconomista.com.mx/industrias/2013/12/09/persiste-corrupcion-licitaciones-onu>

Estudio comparado de confianza en instituciones ¿dónde nos ubicamos los mexicanos?, 2013, [http://www.parametria.com.mx/carta\\_parametrica.php?cp=4584](http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4584)

Evaluaciones de la fiscalización superior, Unidad de Evaluación y Control, [http://www3.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados/008\\_comisioneslx/001\\_ordinarias/042\\_vigilancia\\_de\\_la\\_auditoria\\_superior\\_de\\_la\\_federacion/012\\_unidad\\_de\\_evaluacion\\_y\\_control](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/042_vigilancia_de_la_auditoria_superior_de_la_federacion/012_unidad_de_evaluacion_y_control)

Guía para el ciudadano, ¿qué es y qué hace la Auditoría Superior de la Federación?, México: Auditoría Superior de la Federación, 18p. [http://www.asf.gob.mx/uploads/160\\_ciudadania/LCiudadano\\_web.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/160_ciudadania/LCiudadano_web.pdf)

Impacto de la labor de la ASF en <http://www.asf.gob.mx/Section/47> Impacto de la labor de la ASF Consultado el 14 de septiembre de 2015.

Índice de Estado de Derecho 2015, World Justice Project, [http://imco.org.mx/politica\\_buen\\_gobierno/indice-del-estado-de-derecho-2015-via-world-justice-project/](http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/indice-del-estado-de-derecho-2015-via-world-justice-project/)

Índice de Percepción de la Corrupción 2014, Transparencia Internacional, <http://imco.org.mx/competitividad/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2014-via-transparencia-internacional/>

Informes de auditoría de la Auditoría Superior de la Federación, <http://www.asf.gob.mx/Section/58> Informes de auditoría

Norma ISO 9001 <http://www.normas9000.com/iso-9000-29.html>

Portal, Juan M., *Fortalecer la Auditoría Superior de la Federación*, Revista Electrónica Este país en línea, <http://archivo.estepais.com/site/2013/fortalecer-la-auditoria-superior-de-la-federacion/>, 2013.

Portal, Juan M., Granados, Miguel Ángel, Ackerman, John M., *¿Qué es, qué hace y cuál es el beneficio social de la ASF?*, Pesos y contrapesos, México: ASF, 2012, 30 de agosto de 2010, <https://www.youtube.com/watch?v=o2JRoxCtFKA>

### c) Legislación

Diario Oficial de la Federación, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 10 de julio de 2015, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_100715.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_100715.pdf)

Diario Oficial de la Federación, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, 13 de mayo de 2015, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153\\_130515.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_130515.pdf)

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

Diario Oficial de la Federación, *Ley de Fiscalización Superior de la Federación*, 29 de diciembre de 2000, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=2065330&fecha=31/12/1969](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2065330&fecha=31/12/1969)

Diario Oficial de la Federación, *Ley Federal de Acceso a la Información Pública*, 11 de junio de 2002, <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2002&month=06&day=11>

Diario Oficial de la Federación, *Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública*, 24 de diciembre de 2002, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=716452&fecha=24/12/2002](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=716452&fecha=24/12/2002)

Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación*, 10 de abril de 2003, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=697014&fecha=10/04/2003](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=697014&fecha=10/04/2003)

Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 18 de junio de 2008, [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008)

Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*, 29 de mayo de 2009, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lfsf/LFSF\\_abro\\_29may09.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lfsf/LFSF_abro_29may09.pdf)

Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 07 de febrero de 2014, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014)

Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción*, 27 de mayo de 2015, [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015)

#### d) *Jurisprudencia*

SCJN, *Órganos Constitucionales Autónomos. Notas distintivas y características*, Tesis P./J.20/2007, Novena Época, Tomo XXV, mayo 2007, p.1647, <http://sif.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/172/172456.pdf>