



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

“LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN COMO ÓRGANO
CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO”

TESIS

PARA OBTENER EL TÍTULO DE **LICENCIADA EN DERECHO**

SUSTENTA:

INDIRA ROJAS RAMÍREZ

ASESOR:

MTRO. FRANCISCO SALVADOR MORA GALLEGOS

CIUDAD UNIVERSITARIA, CIUDAD DE MÉXICO, FEBRERO, 2024



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.

ÍNDICE

Introducción	4
I.1. La Corrupción	5
I.1.1. Definición	7
I.1.2. Tipos de Corrupción	8
I.2. Presupuesto Público.....	9
I.3. Sistema Nacional Anticorrupción.....	10
I.3.1. Marco Normativo.....	11
I.3.2. Estructura	11
I.4. Rendición de Cuentas	13
I.5. Fiscalización	14
I.5.1. Control Administrativo	16
I.5.2. Sistema Nacional de Fiscalización.....	17
I.6. Auditoría.....	20
I.7. Administración Pública Federal.....	23
I.7.1. La Anticorrupción: Responsabilidades de los Servidores Públicos	24
I.8. Poderes Tradicionales y Órganos Constitucionales Autónomos	28
I.8.1. Órganos Constitucionales Autónomos.....	29
Conclusión del Capítulo I.....	40
II. Antecedentes Históricos	41
II.1. Época Prehispánica.....	41
II.2. Época Colonial	42
II.3. México Independiente	44
II.3.1. La Constitución de 1824.....	44
II.3.2. La Constitución de 1836.....	46
II.3.3. La Reforma y la Constitución de 1857	47
II.3.4. La Constitución de 1917.....	50
Conclusión del Capítulo II	58
III. Derecho Comparado	59
III.1. El Caso de Francia	59
III.1.1. <i>La Cour des comptes</i> : El Tribunal de Cuentas Francés.....	60
III.1.2. Corrupción en Francia.....	66
III.2. El Caso de Chile.....	66

III.2.1. La Contraloría General de la República de Chile.....	67
III.2.2. Corrupción en Chile	72
III.3. El Caso de Japón	72
III.3.1. <i>The Board of Audit of Japan</i> (会計検査院): La Junta de Auditoría de Japón.....	73
III.3.2. Corrupción en Japón.....	78
III.4. El Caso de Alemania.....	79
III.4.1. <i>Der Bundesrechnungshof</i> : El Tribunal Superior de Cuentas Alemán.....	80
III.4.2. Corrupción en Alemania	85
Conclusión del Capítulo III	87
IV. La Auditoría Superior de la Federación.....	91
IV.1. Naturaleza Jurídica de la Auditoría Superior de la Federación.....	91
IV.1.1. Marco constitucional.....	91
IV.1.2. Marco Legal	92
IV.2. Organización.....	94
IV.2.1. Interna	94
IV.2.2. Externa: Comisión de Vigilancia de la ASF de la Cámara de Diputados	97
IV.3. Funcionamiento	101
IV.3.1. De la Fiscalización de la Cuenta Pública	101
IV.3.2. Del Fincamiento de Responsabilidades	107
IV.4. Casos Relevantes	117
IV.4.1. Estafa Maestra.....	117
IV.4.2. El Caso del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México	119
Conclusión del Capítulo IV	122
V. Propuesta de Modificación a la Naturaleza Jurídica de la ASF.....	125
V.1. La ASF como Órgano Constitucional Autónomo	125
V.1.1. Criterio Internacional	125
V.1.2. Límites a la Autonomía de la ASF	126
V.1.3. Principales Argumentos a Favor de la Autonomía Constitucional de la ASF.....	129
V.1.4. Principales Argumentos en Contra de la Autonomía Constitucional de la ASF.....	131
V.2. Propuesta de Modificación a la CPEUM	135
Conclusiones Generales	149
FUENTES	152

Introducción

En la búsqueda constante de fortalecer la democracia y combatir la corrupción en México, el papel de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) emerge como un tema central de análisis. Esta tesis se sumerge en el análisis detallado de la posibilidad de otorgar a la ASF la autonomía constitucional, liberándola de posibles influencias políticas que podrían obstaculizar su función y eficacia en la fiscalización de los recursos públicos. La corrupción, que afecta tanto a las instituciones gubernamentales como a la sociedad en un conjunto, requiere un mecanismo eficaz de control y rendición de cuentas para contrarrestar su impacto perjudicial. En este contexto, se plantea una cuestión esencial: ¿Debería la ASF adquirir autonomía constitucional?

Este estudio se sumerge en un estudio exhaustivo de la naturaleza jurídica de la ASF, examinando su marco constitucional y legal, su organización interna y externa, su funcionamiento, y destacando casos importantes que han revelado la importancia de su trabajo, así como la clara subordinación que mantiene actualmente frente al partido político en turno. Además, se explora el contexto histórico en el que se desarrolla esta discusión, desde las épocas prehispánicas hasta la era actual de la Constitución de 1917, con el objetivo de comprender la evolución e importancia de las instituciones de control en México.

Para enriquecer el debate, se realiza un análisis comparativo con otros países, como Francia, Chile, Japón y Alemania, que cuentan con sistemas de auditoría y control gubernamental que notablemente gozan de un grado de autonomía más significativo que el órgano fiscalizador superior en México. Esto proporciona una perspectiva internacional valiosa para evaluar las posibles ventajas de otorgar autonomía constitucional a la ASF.

En última instancia, esta tesis busca contribuir a la discusión y proporcionar argumentos sólidos a favor de la modificación de la naturaleza jurídica de la ASF hacia un órgano constitucional autónomo, destacando la importancia de este cambio en la lucha contra la corrupción y la promoción de una gestión gubernamental transparente y eficiente en México. A lo largo de este estudio, se explorará el tema a fin de determinar si otorgar autonomía constitucional a la ASF haría de esta una institución confiable y eficiente; y evaluar si esto contribuiría a que la función de fiscalización sea desempeñada con apego irrestricto a la ley, la ética pública y a los mandatos de la sociedad.

I. Conceptos Generales

Para poder adentrarnos en el tema de la presente investigación es indispensable conocer los conceptos básicos que se estarán utilizando en el desarrollo de esta. Es esencial tener en cuenta dichos conceptos para formar una estructura general de entendimiento sobre la materia objeto de esta investigación.

I.1. La Corrupción

La corrupción es evidentemente un fenómeno complejo que afecta a todos los países del mundo. En diferentes contextos, la corrupción carcome las instituciones democráticas, frena el desarrollo económico y contribuye a la inestabilidad política. La corrupción deteriora los principios de las instituciones democráticas, deforma los procesos electorales, socava el estado de derecho y deslegitima la burocracia, lo más grave es que los auténticos poderes no están en las instituciones tradicionales, sino en poderes fuera de las instituciones (los fácticos), que en complicidad con los formales socavan la credibilidad institucional.

Dicho fenómeno tiene campo fértil en estas circunstancias: instituciones colonizadas, medios que manipulan el derecho a la información, debilidad de mecanismos de rendición de cuentas, transparencia que no va a la médula del poder presidencial, inexistente reflexión sobre asuntos públicos, e imposibilidad para que la sociedad civil acceda a la justicia a través de acciones ciudadanas de inconstitucionalidad. Estas fallas hacen que los ciudadanos no sean fieles al sistema normativo y que se produzcan anomias. La corrupción es una respuesta inadecuada, pero respuesta al fin, para obtener ventajas, en un esquema en el que se confía poco en las instituciones, porque son las que primero promueven la corrupción.¹

La corrupción se acrecienta mejor en un contexto social, político y económico en donde no es percibida como tal, o sea, en un contexto en el que es “invisible”. Para combatir ese fenómeno, arraigado por siglos en muchos países de América Latina (principalmente), habría que hacer un trabajo intenso de “visibilización” de los fenómenos corruptos. Para lograrlo hay dos vías, principalmente: la transparencia de los actos del gobierno, por un lado; y la generación de una “ética pública” compartida por amplios sectores de la sociedad, que

¹ CÁRDENAS GARCÍA, Jaime F., “La Ley General de Responsabilidades Administrativas: un análisis crítico”, de la *Serie Doctrina Jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Núm. 863, 2019, p.2.

permita contar con un contexto de exigencia propicio para identificar y castigar los actos de corrupción.²

El grado de corrupción en México es alarmante y, si bien por su naturaleza es un concepto de difícil medición, los índices que se han elaborado al respecto sitúan a México consistentemente entre los países más corruptos del continente americano y muy por encima de los niveles de otros países con un desarrollo económico similar. La organización especializada en el estudio de la corrupción, *Transparency International*, en su último estudio *Corruption Perceptions Index* (Índice de Percepción de la Corrupción) de 2022, situó a México en la posición 126 de 180 a nivel mundial y obtuvo 31 puntos de 100 (en una escala donde 0 es mayor percepción y 100 menor percepción).³ Lo anterior significa que el nivel de corrupción en el sector público mexicano es similar al de países mucho menos desarrollados. Por lo que respecta al Barómetro Global de Corrupción de la misma organización, en su última publicación correspondiente al 2019 señala que 44% de personas pensaron que la corrupción aumentó en los últimos 12 meses y 34% de los usuarios de servicio público pagaron un soborno.⁴

Igualmente, conforme a los resultados del IPC, de los 20 países que conforman el G20, México ocupa el penúltimo lugar; y por lo que hace a los 38 países que conforman la OCDE, México ocupa el último lugar, esto de la siguiente forma:

REGIÓN	POSICIÓN DE MÉXICO EN EL ÍNDICE DE CORRUPCIÓN	TOTAL DE PAÍSES
G20	19	20
OCDE	38	38
Mundial	126	180

*Tabla 1. Elaboración propia. Datos obtenidos de: Transparency International, Corruption Perceptions Index [en línea], <<https://www.transparency.org/en/countries/mexico>>, [consulta: 23 de enero, 2024].

² CAIDE, Gerald, “Tendencias actuales en la ética del servicio público, en Gestión y Política Pública”, en *Gestión y Política Pública*, vol. X, núm. 2, segundo semestre, 2001, pp. 233 y ss. [en línea], <<http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/3082/TENDENCIAS%20ACTUALES%20EN%20LA%20ETICA%20DEL%20SERVICIO%20PUBLICO.pdf?sequence=1>>, [consulta: 23 de enero, 2024].

³ Desde su creación en 1995, el Índice de Percepción de la Corrupción, producto de investigación insignia de Transparency International, se ha convertido en el principal indicador mundial de la corrupción del sector público. El índice ofrece una instantánea anual del grado relativo de corrupción clasificando países y territorios de todo el mundo.

⁴ Transparency International, Corruption Perceptions Index [en línea], <<https://www.transparency.org/en/countries/mexico>>, [consulta: 23 de enero, 2024].

I.1.1. Definición

Tradicionalmente se ha entendido a la corrupción como el uso de lo público para fines privados o como el mal uso del poder para el beneficio de alguno(s). La etimología ayuda a delimitar el concepto en cuestión pues la palabra “corrupción” proviene del verbo griego *fzeiro*, corromper, y del adjetivo griego *afzartos*, incorruptible; así como de la expresión latina *rumpere* que alude a arrancar, aplastar, arruinar, romper.⁵ No obstante, los términos “corromper”, “arrancar”, “aplastar”, “arruinar” o “romper” tienen un significado tan ambiguo que no son útiles para caracterizar el problema en cuestión.

José Antonio Zarzalejos muestra dos conceptos distintos pero convergentes en torno al problema: a) la mal versión de fondos públicos, en provecho propio o ajeno, o los delitos conexos (tráfico de influencias, uso de información privilegiada, etc.), efectuados al amparo de las relaciones de poder, y b) la apropiación indebida de recursos privados en las sociedades anónimas mediante grandes operaciones de “ingeniería financiera”. Afirma que el término puede referirse tanto a la acción pública como a la actividad privada y sostiene que en la corrupción política están en juego recursos e intereses públicos.⁶

Para la *United Nation Office on Drugs and Crime* (Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito) el concepto de corrupción es amplio. Incluye soborno, fraude, apropiación indebida u otras formas de desviación de recursos por un funcionario público, pero no es limitado a ello. La corrupción también puede ocurrir en los casos de nepotismo, extorsión, tráfico de influencias, uso indebido de información privilegiada para fines personales y la compra y venta de las decisiones judiciales entre varias otras prácticas.⁷

Para fines de esta investigación la corrupción es el mal uso (ya sea como acción u omisión) del poder (político, económico o social) por intereses propios o ajenos, efectuado en el sector público o privado. Dicho concepto, conscientemente limitante, es general para efectos de esta investigación. El combate a la corrupción debe ser una tarea prioritaria, debe ser un componente de toda la política pública para evitar su perversión. Para ello la definición de lo que entendamos como corrupción debe ser lo más amplia posible.

⁵ ZAÑARTU, Mario, *El contexto humano de la corrupción, Aula de ética. Eficiencia, corrupción y crecimiento con equidad*, Bilbao, Universidad de Deusto, 1996, p. 15.

⁶ ZARZALEJOS, José Antonio, “Descripción del fenómeno de la corrupción”, en *Corrupción y ética*, 2009, p. 11.

⁷ UNODC, “La ONUDD y la corrupción” [en línea], <<http://www.unodc.org/lpo-brazil/es/corrupcao/index.html>>, [consulta: 23 de enero, 2024].

I.1.2. Tipos de Corrupción

En el Glosario Anticorrupción de *Transparency International*, se menciona que la corrupción puede ser clasificada como “grande”, “pequeña” y “política”, dependiendo de la cantidad de dinero perdido y del sector en el que ocurre.⁸

La gran corrupción se entiende como el abuso de poder de alto nivel que beneficia a unos pocos a expensas de la mayoría, y causa daños graves y generalizados a los individuos y la sociedad. Se dice que este es el tipo de corrupción que a menudo queda impune.

La pequeña corrupción se entiende como el abuso cotidiano del poder encomendado por parte de los funcionarios públicos en sus interacciones con los ciudadanos comunes, que a menudo intentan acceder a bienes o servicios básicos en lugares como hospitales, escuelas, departamentos de policía y otras agencias.

La corrupción política se entiende como la manipulación de políticas, instituciones y reglas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de los tomadores de decisiones políticas, quienes abusan de su posición para mantener su poder, estatus y riqueza.

Tanto en la definición de *Transparency International* como en la clasificación que la misma organización hace del concepto, se hace referencia a aquella corrupción que es realizada por servidores o funcionarios públicos y que por tanto se realiza, a menor o mayor escala, en el sector público.

Otra clasificación se encuentra dentro del ámbito de la administración y se refiere a dos tipos de corrupción: la primera acontece cuando los actos corruptos se cometen "de acuerdo con las reglas" y la segunda cuando las operaciones se desarrollan "en contra de las reglas". En el primer caso, un funcionario está recibiendo un beneficio de parte de un particular por llevar a cabo algo que debe hacer, según lo dispone la ley. En el segundo caso, se cometen actos de corrupción para obtener servicios que el funcionario tiene prohibido proporcionar. La corrupción "de acuerdo con la ley y contra la ley" puede ocurrir a todos los niveles gubernamentales y oscila desde la "gran corrupción" hasta las más comunes y pequeñas formas en la escala de esta.⁹

⁸ Transparency International, “Anti-corruption Glossary” [en línea], <<https://www.transparency.org/glossary/term/>>, [consulta: 23 de enero, 2024].

⁹ ROWLAN, Michel, *Visión contemporánea de la corrupción*, Buenos Aires, Granica, 1998, p. 3.

Los estudiosos de la corrupción política suelen citar la clasificación ya clásica de Heidenheimer, que distinguía tres tipos: corrupción blanca, gris y negra. Corrupción blanca es la consentida o admitida por la sociedad; corrupción gris es la que unos consienten y otros rechazan; corrupción negra es la que todos rechazan.¹⁰ El éxito de esta tipología indica dos cosas: que es difícil separar tipos claros en el concepto y que la corrupción tiene un sentido dinámico en función de la variabilidad de su percepción social. Es difícil encasillar un caso de corrupción en un tipo determinado en un momento dado, y también mantenerlo por largo tiempo en el tipo seleccionado. La inserción de ejemplos de corrupción en estos tipos depende de las condiciones de espacio y tiempo: cada sociedad en un momento dado manifiesta su propia y singular lista de tipos y casos susceptibles de ser incluidos en dichos tipos.¹¹

I.2. Presupuesto Público

El concepto “presupuestar” es definido como el proceso que se sigue para relacionar sistemáticamente la erogación de recursos con la consecución de objetivos previamente establecidos, y que en su desarrollo implica tres acciones muy definidas: la planeación, la ejecución y el control que están presentes aún en el más elemental de los sistemas presupuestales.¹²

Primeramente, la planeación conlleva decidir entre los distintos objetivos, los medios adecuados para llevarse a cabo y la regulación apropiada para la adquisición y ejecución de los recursos necesarios, por otro lado, la ejecución engloba las acciones relacionadas a la erogación y las acciones realizadas para cumplir los objetivos y finalmente el control, tanto administrativo como operativo, abarca el análisis de lo gastado y ejecutado para evaluar su realización.

El presupuesto público es el instrumento de planificación de carácter político, económico y administrativo, formulado y sancionado en los términos establecidos por la legislación aplicable, que contiene el plan financiero del gobierno expresado en un programa

¹⁰ HEIDENHEIMER, A.; Johnston, M. y Victor T. Levine, *Political Corruption. A Handbook*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1993. En SORIANO, Ramón, “Political Corruption: Types, Causes and Remedies”, en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, España, 45, 2011, p.387.

¹¹ *Ibidem*, pp.382-402.

¹² LYDEN, Fremont y Millar, Ernest G., *Presupuesto público, planeación, evolución y control de programas*, México, Editorial Trillas, pp. 30 y 31.

anual de trabajo con la especificación de todas las actividades que esta entraña, con la descripción de sus metas y objetivos, y con la determinación de su costo.¹³

La planeación y administración del gasto público federal está regulada básicamente por seis ordenamientos jurídicos: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; la Ley General de Contabilidad Gubernamental; la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y la Ley General de Deuda Pública; todas ellas sustentadas en la CPEUM.

Ahora bien, es facultad del Congreso imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, exclusivamente de la Cámara de Diputados aprobar el presupuesto de Egresos, conforme a la CPEUM, que a la letra dice: “Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: [...] IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. [...]”.¹⁴

Así las cosas, la Cámara de Diputados, al ser el representante popular y poseer mencionada facultad de carácter constitucional, posee un gran poder sobre todos los que se beneficien del erario federal, ya que de su juicio depende el presupuesto del que gozaran durante cada año.

I.3. Sistema Nacional Anticorrupción

Para comenzar hablaremos sobre lo que es y lo que hace el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). El SNA es una instancia conformada por autoridades encargadas de prevenir, fiscalizar, detectar y sancionar la corrupción; es definido en su propia plataforma como: “El espacio de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos”,¹⁵ Es considerado por algunos doctrinarios como un sistema con una suma de deficiencias evidentes; sin embargo, en las condiciones en

¹³ CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz, *Gasto y financiamiento del Estado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, *passim*.

¹⁴ CPEUM, artículo 74 [en línea], <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>>, [consulta: 26 de enero, 2024].

¹⁵ SNA, “¿Qué hacemos?” [en línea], <<https://sna.org.mx/que-hacemos>>, [consulta: 23 de enero, 2024].

las que se encuentra la nación debe destacarse la importancia de la creación del mismo, y que si bien es de suma importancia corregir las decadencias que lo envuelven, debe considerarse como un avance en el combate a la corrupción.

I.3.1. Marco Normativo

El fundamento Constitucional se encuentra en el artículo 113, mismo que define al SNA como: “El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos [...]”¹⁶

Con la reforma constitucional de 2015 y las leyes creadas y modificadas en 2016, se establece todo un esquema normativo de combate a la corrupción que se describe, de manera general, a continuación. Las leyes que conforman al SNA son la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

I.3.2. Estructura

La estructura del SNA se compone por un Comité Coordinador, un Comité de Participación Ciudadana, el comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) y los representantes de los Sistemas Locales.¹⁷ A su vez el Comité coordinador “es la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del SNA y tendrá bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción”.

A su vez, el comité de participación ciudadana tiene como objetivo coadyuvar, en términos de la Ley Nacional del Sistema Nacional Anticorrupción, al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Nacional. Y este estará integrado por cinco ciudadanos de probidad y prestigio que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción.

¹⁶ CPEUM, artículo 117.

¹⁷ Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), artículo 7° [en línea], <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA_200521.pdf>, [consulta: 26 de enero, 2024].

Sus integrantes deberán reunir los mismos requisitos que la ley correspondiente establece para ser nombrado secretario técnico.

También contará con una Secretaría Ejecutiva que funge como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador del Sistema Nacional, a efecto de proveerle la asistencia técnica, así como los insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones, integrada por el secretario técnico y el Comité de Participación Ciudadana (con excepción del miembro que funja en ese momento como presidente de este).

Respecto de los 32 sistemas locales, deberán contar con una integración y atribuciones equivalentes a las que la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción otorga al Sistema Nacional. Respecto al SNA engloba también al SNF, tema que se tocará un poco más adelante.

Una fuerte y fundada crítica a la estructura del SNA es que, aunque su creación parece ser acertada y necesaria, no está cumpliendo con las circunstancias precisas para lograr su objetivo. En México la corrupción es un problema importante (en los distintos tipos de corrupción posibles de clasificarse), por lo que es necesario hacer algo para prevenirlo, combatirlo y sancionarlo, y considerar que las claves del combate a la corrupción tienen que ver con: a) el control al poder político, económico, mediático y social; b) la lucha en contra de la impunidad a través de autoridades independientes de los que van a ser vigilados, y c) con fuertes mecanismos de democracia participativa.¹⁸

Los titulares de las instancias anticorrupción (los vigilantes) son nombrados por los supuestos vigilados. a) Los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) serán nombrados a propuesta del presidente por mayoría de 2/3 partes del Senado; b) los consejeros de la Judicatura son designados dos por el Senado, uno por el presidente, y cuatro son integrantes del Poder Judicial Federal; c) el titular de la ASF es designado por mayoría calificada de 2/3 partes de los presentes en la Cámara de Diputados; d) el titular de la Fiscalía Anticorrupción será designado por 2/3 partes del Senado, y puede ser removido por el Fiscal General de la República; e) el presidente del INAI es designado por mayoría de 2/3 partes del Senado; f) el titular de la Secretaría de la Función Pública (SFP) es designado y removido libremente por el presidente de la República y ratificado por una mayoría de

¹⁸ CÁRDENAS GARCÍA, Jaime, *Retos del Estado Constitucional: transparencia y combate a la corrupción, Las Responsabilidades en el Sistema Nacional Anticorrupción*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, p. 44.

senadores; g) el presidente del TFJA será propuesto por el presidente, y designado por la mayoría de 2/3 en el Senado, y h) los ciudadanos que también serán designados indirectamente por el Senado de la República a través de una comisión de selección definida previamente por la cámara alta. Por lo anterior resulta indiscutible que el SNA puede verse fácilmente politizado.

I.4. Rendición de Cuentas

Resulta relevante ahondar en lo que es la rendición de cuentas, pues se trata de un concepto estrechamente relacionado con el concepto más importante en este trabajo, el cual es la fiscalización. Existen múltiples acepciones respecto de este tema, pero todo comienza con el término político inglés *accountability*, el cual no tiene una traducción exacta al castellano, pero lo más cercano a este es “rendición de cuentas”, sin embargo, existe una distinción importante, ya que *accountability* es la rendición obligatoria de cuentas, mientras que cuando hablamos solo de rendición de cuentas, el entendimiento implícito le da un carácter voluntario, aunque esto no suceda, pues en realidad la rendición de cuentas sí es obligatoria.

La rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas, la primera es la obligación de los políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público; y la segunda es la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes políticos. Como es conocido por cada derecho existe una obligación y viceversa, por lo que al existir la obligación de informar y justificar existe también un derecho, el derecho de obligar al Poder a abrirse a la inspección pública, forzarlo a explicar y justificar sus actos; y por otra parte sujetarlo a la amenaza de sanciones.

El ejercicio de la rendición de cuentas no es tan simple como suena (informar, justificar y sancionar), debido a que, durante el desarrollo de esta, la mala fe y las mentiras, son sucesos comunes en el intercambio de información entre las partes, lo cual resulta normal, pero es aquí donde hay lugar a la argumentación y contra argumentación, al dialogo y a la crítica.

Por lo que respecta a la “dimensión punitiva” de la rendición de cuentas, esta busca que los sujetos obligados no solo cuenten lo que han hecho y por qué, sino que también asuman las consecuencias de sus actos, incluyendo las que puedan ser negativas. Esta dimensión resulta muy importante, pues un ejercicio de rendición de cuentas que solo exhibe

las conductas inadecuadas sin imponer una sanción parece más una ficción que una restricción real al poder.

Así, la rendición de cuentas es el pilar que alberga muchos conceptos de la misma familia, como vigilancia, auditoría, fiscalización, donde todos comparten una naturaleza similar dirigida al mismo objetivo, la domesticación del poder; por lo que, como lo menciona Andreas Schedler, la rendición de cuentas es la antítesis del poder monolítico, es opuesta no solo al ejercicio mudo del poder, sino también a controles mudos y unilaterales del poder.¹⁹

Bajo este contexto, la rendición de cuentas permite exponer ante la ciudadanía los resultados obtenidos por la administración pública, ya sean resultados positivos o los negativos. Por lo que hace a la estructura federal, esta opera con órganos internos y externos de control; a su vez, por lo que respecta al órgano externo de control, este corresponde a la fiscalización superior, es decir al trabajo que realiza la ASF.

I.5. Fiscalización

El Sistema de Información Legislativa señala sobre la Fiscalización lo siguiente: Es el proceso de revisar, auditar y vigilar a detalle la congruencia entre los objetivos planteados y las metas alcanzadas en materia de contabilidad, finanzas, presupuesto, avances y beneficios económicos, adecuación programática y endeudamiento en cada uno de los entes de la administración pública y los Poderes de la Unión, en cada ejercicio fiscal; implica controlar las actividades del Estado para confirmar que se ajusten a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.²⁰

De acuerdo con el artículo 79 constitucional y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF), la fiscalización superior de la cuenta pública (CP) es la actividad exclusiva de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la unión que se realiza por medio de la ASF y comprende la revisión de los ingresos, los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; del manejo, la custodia y la aplicación de los recursos públicos federales, incluyendo las participaciones federales, las garantías a la deuda subnacional, el destino que tengan los recursos procedentes de empréstitos contratados por estados y municipios, así como de la

¹⁹ SCHELDER, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI, 2004, pp.12-15.

²⁰ Secretaría de Gobernación, "Sistema de Información Legislativa" [en línea], <<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=274>, 20 de julio de 2021>, [consulta: 23 de enero, 2024].

demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y pragmática que las entidades fiscalizadoras deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables. Tiene el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley de Ingresos de la Federación y demás disposiciones legales aplicables, así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.²¹

La ASF define a la fiscalización superior como:

La acción de fiscalizar es sinónima de auditar, de vigilar a detalle. En el caso de la ASF su función es la de vigilar el buen uso del patrimonio público. La revisión de la aplicación de recursos y programas públicos comprueba que los montos lleguen al destino programado y que las acciones de gobierno se cumplan conforme a lo legalmente establecido. El término "superior" indica que la ASF es la máxima autoridad y última instancia del país encargada de realizar las auditorías a los fondos públicos. Por esta razón, sus observaciones y acciones son finales y las dependencias públicas están obligadas a responder a ellas. [...] ²².

La fiscalización superior local es realizada por las auditorías superiores locales, de las cuales hay 32 en el país, una por cada estado de la República; estas, de la misma manera que la ASF dependen de su órgano legislativo: en este caso de los Congresos de cada estado. En el caso más cercano que es la CDMX, la ley de su Auditoría Superior Local, la Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México, define a la fiscalización como: “Facultad del Congreso que ejerce a través de la Auditoría Superior, consistente en revisar y evaluar a los sujetos de fiscalización, pronunciándose respecto de la aplicación de los recursos públicos, ingreso y gasto público y operaciones concluidas”²³.

La Ley Orgánica de la Administración Pública que norma las facultades de la SFP, enlista en la fracción XXIX la facultad de fiscalizar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, lo que podría parecer una mal distribución de competencia

²¹ LASTRA Y LASTRA, María del Carmen y Jorge Alejandro Ortiz Ramírez, coords., *Guía para correlacionar la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación con el Sistema Nacional Anticorrupción*, México, 2016 [en línea], <http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/UEC/prods/guia_correlacion.pdf>, [consulta: 23 de enero, 2024].

²² ASF, “Preguntas Frecuentes” [en línea], <https://www.asf.gob.mx/Section/84_Preguntas_Frecuentes>, [consulta: 23 de enero, 2024].

²³ Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México, Artículo 2 [en línea], <https://congresocdmx.gob.mx/archivos/transparencia/LEY_DE_FISCALIZACION_SUPERIOR_DE_LA_CIUADAD_DE_MEXICO.pdf>, [consulta: 26 de enero, 2024].

o atribuciones. La CPEUM, si bien menciona a la Secretaría como parte del SNA, solo reconoce como Entidad de Fiscalización Superior a la ASF; este es un tema que se analizará en el presente trabajo.

I.5.1. Control Administrativo

El control administrativo es un medio de garantía del cumplimiento del principio de legalidad enriquecido por la teoría de los derechos humanos y puede llevarse a cabo con un agente que forme parte de la organización, interno, o con uno que sea ajeno, externo. Este tiene como propósito principal prevenir la desviación en el manejo de los recursos públicos y que la orientación del gasto sea lo más provechosa posible.²⁴

De los dos tipos de control realizados al presupuesto federal, el control interno es ejercido por la SFP y el control externo, del que se encarga la Entidad de Fiscalización Superior, la ASF.

Sea cual sea el tipo de control y sin importar el momento del ejercicio, es necesario para identificar problemas y prevenirlos, o si es el caso, corregir los errores cometidos. El control externo es realizado por personas que no forman parte de la institución, y consiste en verificar el costo, calidad, oportunidad, suficiencia, pertinencia y el proceso de la actividad institucional; el control interno es realizado por personas que forman parte de la misma institución y es el proceso que tiene como fin proporcionar un grado de seguridad razonable en la consecución de los objetivos de la institución.

La Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés) específicamente en la ISSAI 1, Declaración de Lima, en su artículo 3º Control interno y externo, ofrece una clara explicación sobre las características del ejercicio del control interno y externo:

1. Los órganos de control interno pueden establecerse en el seno de los diferentes departamentos e instituciones; los órganos de control externo no pertenecen a la organización de la institución que debe ser controlada. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores son órganos del control externo.
2. Los órganos de control interno dependen necesariamente del director del departamento en cuya organización se crearon. No obstante, deben gozar de independencia funcional y organizativa en cuanto sea posible a tenor de la estructura constitucional correspondiente.

²⁴ MATUTE GONZÁLES, Carlos F., *El Instituto Nacional de Administración Pública en la Reunión Nacional de Administración Pública*, 2018 [en línea], <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5730/10.pdf>>, [consulta: 23 de enero, 2024].

3. Incumbe a la Entidad Fiscalizadora Superior, como órgano de control externo, controlar la eficacia de los órganos de control interno. Asegurada la eficacia del órgano de control interno, ha de aspirarse a la delimitación de las respectivas funciones, a la delegación de las funciones oportunas y a la cooperación entre la Entidad Fiscalizadora Superior y el órgano de control interno, independientemente del derecho de la Entidad Fiscalizadora Superior a un control total.²⁵

Como se mencionó anteriormente, en México el encargado del control interno es la SFP en materia federal, y las instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas y el control externo es realizado por la Entidad de Fiscalización Superior, la ASF y las auditorías superiores locales de los estados. Ambas trabajan de manera coordinada, formando el SNA, estableciendo acciones y mecanismos de coordinación en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán el avance en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos.

I.5.2. Sistema Nacional de Fiscalización

El SNF es una respuesta a las demandas de la sociedad para que se realice una labor efectiva y coordinada, en materia de auditoría, control y evaluación de la Administración Pública y del uso de los recursos públicos que se manejan en los tres órdenes de gobierno, con el fin de fortalecer la auditoría gubernamental y mejorar sustancialmente la rendición de cuentas en el país; plataforma de coordinación efectiva de las labores de fiscalización y control en los ámbitos federal, estatal y municipal, para la supervisión y evaluación del manejo de los recursos públicos, además de la difusión de resultados de estas acciones como parte de una estrategia integral de rendición de cuentas. Está integrado por la ASF, la SFP, las Entidades de Fiscalización Superior Locales, miembros de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental (ASOFIS), y las Contralorías de los estados miembros de la Comisión Permanente de Contralores Estado-Federación (CPCE-F).²⁶

El SNF, de conformidad con su propia definición es:

El conjunto de mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno, con el objetivo de maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en todo el país, con base en una visión estratégica, la aplicación de estándares profesionales similares, la creación de capacidades y

²⁵ ISSAI 1, Declaración de Lima, artículo 3° [en línea], <https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INTOSAI_Publications/Publication_40y_Lima_Declaration/SP_40_Jahre_Lima_Deklaration.pdf>, [consulta: 26 de enero, 2024].

²⁶ CVASF, *Compendio de términos legales, de fiscalización y económico-financieros*, México, 2013, p. 86.

el intercambio efectivo de información, sin incurrir en duplicidades u omisiones.²⁷

El Sistema tiene cuatro grandes objetivos: Homologación en la planeación, ejecución y reporte de auditorías, lo que abarca normas de auditoría, metodologías y procedimientos, en consideración de las buenas prácticas reconocidas a nivel nacional y mundial; Creación de capacidades, en la que se incluyen acciones relativas a certificaciones profesionales, programas de capacitación y procesos de revisión entre pares; Intercambio de información y trabajo conjunto, que contempla la realización de auditorías conjuntas o coordinadas entre los miembros del Sistema; y Modificaciones al marco legal y a la normativa aplicable, entre las que se cuentan las reformas que se consideren pertinentes a nivel constitucional y a las leyes secundarias.²⁸ El SNF reúne a los órganos de auditoría superior local y federal, así como los de control gubernamental para coordinar, intercambiar información e impulsar mejoras tangibles en materia de gobernanza. En palabras de la ley que lo rige, tiene como objetivo “establecer acciones y mecanismos de coordinación entre los integrantes de este, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos”.²⁹

a) Marco normativo

La CPEUM dio vida al SNA en su artículo 113, que a la letra dice:

El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas: [...] III. Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la Ley: [...] b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan; [...] d) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos; [...]³⁰

²⁷ SNF, “Informe del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción” [en línea], <<https://www.snf.org.mx/>>, [consulta: 23 de enero, 2024].

²⁸ CVASF, *Compendio de términos legales, de fiscalización y económico-financieros, op .cit.*, p. 87.

²⁹ Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF), artículo 36 [en línea], <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF_200521.pdf>, [consulta: 26 de enero, 2024].

³⁰ CPEUM, artículo 113.

El SNF, a su vez creó las Bases Operativas para el Funcionamiento del SNF, que constituyeron el marco que permite a los integrantes del SNF orientar su trabajo durante el periodo de diseño, elaboración y aprobación de la Ley General que establezca las bases de coordinación del SNF como subsistema y pilar fundamental del SNA. En las bases operativas se establecen la composición, objetivos y estructura del SNF, así como las atribuciones de sus integrantes. Con la reforma del 2016 y con fundamento en el artículo 113 constitucional, se expidieron tres leyes, una de ellas es la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, en la que se consideraron las bases del SNF, del que trata su Título Tercero.

Durante la Segunda Reunión Plenaria del SNF, celebrada el 5 de diciembre de 2011, las instancias miembros acordaron crear un Marco de Normas Profesionales del SNF, que se desarrollará a partir de las normas ya emitidas por la INTOSAI, el principal organismo emisor de normas para la auditoría del sector público.

En concreto, durante la Tercera Reunión Plenaria del SNF del 23 de octubre de 2012 se acordó la adopción y adecuación de las normas en los niveles 1 y 2 del Marco Normativo de la INTOSAI, relativos a los principios fundamentales para una entidad de fiscalización superior en el caso del nivel 1, y a los requisitos previos para su adecuado funcionamiento, y los valores y principios éticos con los cuáles debe conducirse el personal de estas entidades a nivel 2.

También, en esta Tercera Reunión se adopta el Plan Estratégico del SNF para el periodo 2013-2017. Dicho documento contempla como primera meta el establecimiento de "normas profesionales comunes a nivel nacional". Para ello, se contempla la adopción, adecuación e instrumentación gradual de las normas profesionales correspondientes a los niveles 1, 2 y 3 del Marco Normativo de la INTOSAI.

b) Estructura

Dicho sistema está integrado por la ASF, la SFP, las 32 entidades de fiscalización superiores locales y las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas. Bajo esta estructura, no puede pasar desapercibida la observación realizada anteriormente en el sentido de quién elige a los funcionarios que forman parte de este esquema: el titular de la ASF es designado por mayoría calificada de 2/3 partes de los presentes en la Cámara de Diputados; el titular de la SFP es designado y removido libremente

por el presidente de la República y ratificado por una mayoría de senadores; los titulares de las 32 auditorías superiores locales son designados por mayoría calificada de 2/3 partes de los presentes en las Cámaras de Diputados de los Estados; y las secretarías o instancias encargadas del control interno en las entidades federativas son designados por el ejecutivo.

I.6. Auditoría

La Real Academia Española define *Auditoría* de la siguiente manera “Revisión sistemática de una actividad o de una situación para evaluar el cumplimiento de las reglas o criterios objetivos a que aquellas deben someterse”³¹. En materia de contabilidad puede ser conceptualizada como “una función técnica realizada por un experto en materia contable, que consiste en la aplicación de diversos procedimientos encaminados a permitirle emitir un juicio técnico sobre un documento contable”.³²

En materia jurídica, específicamente en la LFRCF (artículo 4º, fracción II) se define como “Proceso sistemático en el que de manera objetiva se obtiene y se evalúa evidencia para determinar si las acciones llevadas a cabo por los entes sujetos a revisión se realizaron de conformidad con la normatividad establecida o con base en principios que aseguren una gestión pública adecuada”³³.

Por otra parte, el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal establece que:

Las auditorías al gasto público federal tendrán por objetivo examinar las operaciones, cualquiera que sea su naturaleza, de las entidades de la Administración Pública Federal, con el propósito de verificar si los estados financieros presentan razonablemente la situación financiera, si la utilización de los recursos se ha realizado en forma eficiente, si los objetivos y metas se lograron de manera eficaz y congruente y si en el desarrollo de las actividades se ha cumplido con las disposiciones legales vigentes.³⁴

Para fines de esta investigación, la auditoría es un instrumento que sirve para la fiscalización de la cuenta pública. Hay distintos tipos de auditoría y estas son realizadas por

³¹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, voz: “Auditoría” [en línea], <<https://dle.rae.es/auditor%C3%ADa>>, [consulta: 23 de enero, 2024].

³² CHAPMAN WILLIAM, Leslie et al. *Ensayos sobre Auditoría*, Buenos Aires, Ediciones Macchi, 1980, p. 127.

³³ LFRCF, artículo 4º.

³⁴ Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, artículo 135 [en línea], <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/abro_Reg_LPCGPF.pdf>, [consulta: 26 de enero, 2024].

personas capacitadas y aptas para poder hacerlas, ya que para realizarlas se necesitan de conocimientos técnicos específicos.

a) Auditoría Pública

La auditoría pública es un término que hace referencia a la aplicación de un proceso de auditoría en entidades pertenecientes al sector público. También es auditoría pública cuando se realiza a entidades que, bien de manera directa o de manera indirecta, dependen del sector público.

Al igual que en las sociedades mercantiles, la legislación obliga que determinadas instituciones públicas deban auditar sus cuentas, buscando a través de ello una mejor gestión del dinero perteneciente al erario, evitando el despilfarro y la corrupción. Es una forma de controlar financieramente la actividad desarrollada por las dependencias y personas físicas o morales.

La auditoría pública es una actividad independiente de apoyo a la función directiva, enfocada al examen objetivo, sistemático y evaluatorio de las operaciones financieras y administrativas realizadas; a los sistemas y procedimientos implantados; a la estructura orgánica en la operación; y a los objetivos, planes, programas y metas alcanzados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el propósito de determinar el grado de economía, eficacia, eficiencia, efectividad, imparcialidad, honestidad y apego a la normatividad con que se han administrado los recursos públicos que le fueron suministrados, así como la calidad y calidez con que prestan sus servicios a la ciudadanía.³⁵

En general, se refiere a revisión del desarrollo económico de una entidad pública, tomando en cuenta simplemente los ingresos y gastos que ha generado desde su contabilidad, sin hacer una valoración crítica de ello.

La INTOSAI que fue constituida en 1953 en la Habana, Cuba, reconoce tres tipos de auditoría en el sector público: auditoría financiera, auditoría de desempeño y auditoría de cumplimiento, de ahí que en la práctica la ASF reconozca dos tipos de revisiones: Auditoría de cumplimiento financiero y auditoría de desempeño.

³⁵ Normas y lineamientos que regulan el funcionamiento de los Órganos Internos de Control, I. Preceptos Generales [en línea], <<https://www.gob.mx/sfp/documentos/normas-generales-de-auditoria-publica-boletin-b>>, [consulta: 26 de enero, 2024].

b) Auditoría de Cumplimiento Financiero

La misma ASF define los tipos y enfoques de auditoría, conceptualizando a esta como: “En la que se revisa que la recaudación, captación, administración, ejercicio y aplicación de recursos aprobados por el Congreso se lleven a cabo de acuerdo con la normativa correspondiente, y que su manejo y registro financiero haya sido correcto”.³⁶

Bajo esta categoría se incluyen las siguientes cinco modalidades:

- 1) **Auditoría de inversiones físicas:** su materia de análisis son los procesos de adquisición, el desarrollo de las obras públicas, la justificación de las inversiones, el cumplimiento de los estándares de calidad previstos, la razonabilidad de los montos invertidos, así como la conclusión de las obras en tiempo y forma.
- 2) **Auditoría forense:** consiste en la aplicación de una metodología de fiscalización que conlleva la revisión rigurosa y pormenorizada de procesos, hechos y evidencias, con el propósito de documentar la existencia de un presunto acto irregular.
- 3) **Auditoría a las tecnologías de la información y comunicaciones:** se revisan las adquisiciones, administración, aprovechamiento de sistemas e infraestructuras, calidad de los datos y la seguridad de la información de las entidades públicas.
- 4) **Auditoría a los sistemas de control interno:** se evalúan las políticas, procesos y actividades que aseguran el cumplimiento de los objetivos institucionales.
- 5) **Auditoría al gasto federalizado:** consiste en la fiscalización del ejercicio presupuestario y el cumplimiento de metas y objetivos de los fondos y programas financiados con recursos federales transferidos a estados y municipios, para renglones como educación, salud, creación de infraestructura básica, abatimiento de la pobreza y seguridad pública. De la misma forma, bajo este rubro se revisan las participaciones federales.³⁷

c) Auditoría de Desempeño

De la misma manera la ASF la define como: “Las auditorías de desempeño otorgan información, análisis y perspectivas sobre el quehacer gubernamental para minimizar los costos de los recursos empleados; obtener el máximo de los insumos disponibles; lograr los resultados previstos, y verificar el impacto social y económico para la ciudadanía.”³⁸

³⁶ Portal de la ASF, “Tipos y Enfoques de Auditoría” [en línea], <https://www.asf.gob.mx/Section/53_Tipos_de_auditorias_desarrolladas#:~:text=Conforme%20al%20marco%20de%20normas,%3A%20cumplimiento%2C%20financiera%20y%20desempe%C3%B1o>, [consulta: 23 de enero, 2024].

³⁷ *Idem.*

³⁸ *Idem.*

I.7. Administración Pública Federal

En el idioma español, el verbo administrar proviene del latín *ad*, traducible como *hacia*, en sentido de movimiento, y *ministrare*, compuesto de *manus* (mano) y *trahere* (traer), por lo tanto, *ad manus trahere* puede interpretarse como servir, ofrecer algo a otro o servirle alguna cosa.

La administración pública está compuesta por áreas distribuidas en los tres poderes tradicionales: ejecutivo, legislativo y judicial, así como los órganos a los que la CPEUM no adhiere a alguno de los tres mencionados. Tradicionalmente se alude a la administración pública para referirse exclusivamente a su área inserta en el poder ejecutivo, que es por mucho, la mayor, sin embargo, existe tanto para el órgano legislativo como para el judicial su área de administración pública y también para las instituciones públicas autónomas.

La administración pública puede ser vista desde dos vertientes, una dinámica y una estática, la primera hace referencia a la acción del sector público en ejercicio de la función pública administrativa, y la segunda es la estructura integrada por las instituciones depositarias de la función pública administrativa.³⁹

La administración pública puede tener muchas concepciones dependiendo de quién sea quien la observe, pero debemos tener presente que, aunque para muchos conocedores del derecho, específicamente para los que hacen uso del sistema que conforma la administración pública, esta es una mera técnica, es más y abarca mucho más que esto. La administración pública se puede considerar, en palabras del catedrático Jorge Fernández Ruiz, también como un arte, por tratarse de una virtud, disposición o habilidad de servir bien; también se le entiende como una técnica, habida cuenta que implica el empleo y aplicación de un acervo de procedimientos y recursos; y desde luego, también, es una ciencia porque es un conjunto sistematizado de conocimientos relativos a la organización y funcionamiento de los servicios.⁴⁰

Algo que debemos tener todos muy presente es que en esta ficción llamada Estado, la administración pública son sus órganos, y si estos funcionan de la manera adecuada, si estos

³⁹ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo del Estado de México*, Primera Edición, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2023, p. 88.

⁴⁰ *Idem.*

cuentan con los recursos económicos, humanos y de conocimientos necesarios, si están sanos, la sociedad va a verse beneficiada directamente.

I.7.1. La Anticorrupción: Responsabilidades de los Servidores Públicos

Al igual que la corrupción, la anticorrupción puede ser estudiada y definida desde diversos ámbitos del conocimiento. Para el presente trabajo y bajo los fines ya establecidos, la definición que daremos es: Normas e Instituciones jurídicas que tienen como objetivo prevenir, investigar y sancionar la corrupción. Sin embargo, para efectos comunes, la anticorrupción es la lucha contra la corrupción, en cualquier aspecto posible.

Si realizamos un análisis de la teoría jurídica de la corrupción y la anticorrupción, así como de la normativa internacional en la materia, de algunos esfuerzos anticorrupción realizados en otros países, de los antecedentes mexicanos; y posteriormente analizamos la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción y las leyes que conforman el SNA, podremos explicar el funcionamiento de este esfuerzo, así como demostrar su validez y pertinencia e importancia en la prevención, investigación y sanción de las responsabilidades administrativas y los hechos de corrupción, a través de la fiscalización y control de recursos públicos.

Así como existen mecanismos jurídicos que tienen como fin sancionar la corrupción en materia del derecho administrativo y del derecho penal, de igual manera el derecho positivo mexicano vigente establece normas anticorrupción de derecho penal y de derecho administrativo; asimismo; existen normas para la fiscalización y el control de recursos públicos consideradas como normas anticorrupción.

a) Responsabilidad civil

La responsabilidad civil de los servidores públicos consiste en que, a éstos, en su esfera como particulares, se les podrá demandar por la realización u omisión de actos o por el incumplimiento de las obligaciones señaladas en el Código Civil para la CDMX y para toda la República en Materia Federal. La consecuencia de esta responsabilidad será siempre una obligación reparadora o el otorgamiento de una indemnización. Susana Thalía Pedroza de la Llave estima que, como actos u omisiones de naturaleza civil en los que puede incurrir un servidor público tenemos los siguientes:

- a) Incumplimiento de obligaciones, excepto que se trate de caso fortuito o cuando el otro contratante no haya cumplido, a su vez, con su obligación;
- b) Daño moral;
- c) Pérdida de la cosa;
- d) Enajenaciones fraudulentas;
- e) Daño causado a personas que cause incapacidad o la muerte;
- f) Causar un daño en una sentencia firme, por error judicial (Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José);
- g) Causar daños y perjuicios a los particulares, por una falta administrativa, y
- h) Cuando la autoridad acepte una recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en donde señale que se han producido daños y perjuicios.⁴¹

Es necesario mencionar que a veces las acciones que deben ejercerse en materia civil encuentran su correspondiente en materia penal, si es el caso podrá iniciarse sólo el primer tipo de acción, sí puede optarse por la segunda vía, pero para esto será necesario levantar el fuero constitucional.

b) Responsabilidad administrativa

En cuanto a la responsabilidad administrativa, la CPEUM se refiere a ella en los artículos 109 y 113. Este tipo de responsabilidad se aplica a los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia con que debieran actuar en el desempeño de sus cargos. Es decir, esta responsabilidad está estrechamente relacionada con la ética en el servicio público, toda vez que los anteriores criterios (legalidad, honradez, etcétera) sean valores que se den por supuestos. Para el inicio del procedimiento cualquier ciudadano, mediante la presentación de elemento de prueba, podrá acusar al servidor público por diversas causales. Cabe mencionar que, con la reforma del 2016, la cual dio vida al SNA, se creó la LGRA y con ello se derogó el Título tercero y cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, dicha ley, ahora más especializada, tiene por objeto lo siguiente:

- I. Establecer los principios y obligaciones que rigen la actuación de los servidores públicos;
- II. Establecer las faltas administrativas graves y no graves de los servidores públicos, las sanciones aplicables a las mismas, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto;

⁴¹ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *Liber ad honorem Sergio García Ramírez, La responsabilidad penal de los servidores públicos. Breves notas sobre el procedimiento de declaración de procedencia*, Tomo I, Núm. 94, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, Serie E, p. 505.

III. Establecer las sanciones por la comisión de faltas de particulares, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto;

IV. Determinar los mecanismos para la prevención, corrección e investigación de responsabilidades administrativas, y

V. Crear las bases para que todo ente público establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público.⁴²

Dicha ley, hace una clasificación de faltas administrativas graves y no graves, y establece como será el tratamiento para cada una de ellas, quién es competente para investigarla y resolverla. Grosso modo, las faltas no graves podrán ser resueltas por la Secretaría o por los Órganos Internos de Control (OIC's), mientras que las graves, por la ASF y las auditorías locales, según corresponda, y el Tribunal Federal Administrativo o su homólogo en las entidades de la federación.

c) Responsabilidad política

De acuerdo con lo establecido en el artículo 109 constitucional, la responsabilidad política ocurre cuando un servidor público, en ejercicio de sus funciones, incurre en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Por este tipo de responsabilidad se impondrá, mediante juicio político, las sanciones de destitución e inhabilitación. El artículo 110 de la CPEUM establece quienes pueden ser sujetos de juicio político y el procedimiento para el mismo, mientras que el 114, los plazos para iniciar el procedimiento. En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se reglamentan estos artículos.

En los sistemas presidenciales el poder Ejecutivo, así como el Legislativo, son elegidos por el voto de la ciudadanía, por lo tanto, ambos gozan de una legitimidad popular, por lo que la inexistencia de un vínculo de legitimidad entre el gobierno y el legislativo (como ocurre en un sistema parlamentario) ha derivado en la ausencia de una definición seria, y en muchas más ocasiones de una incorrecta interpretación de la responsabilidad política. La idea de que quienes otorgan la confianza al gobierno es directamente el pueblo ha dificultado la capacidad del Legislativo para incidir en la gestión del Poder Ejecutivo.

Joaquín García Murillo refiere que a diferencia de la responsabilidad penal y en algunos casos de la administrativa, la responsabilidad política, entendida como la facultad de

⁴² Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), artículo 2° [en línea], <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>>, [consulta: 26 de enero, 2024].

censurar la gestión gubernamental, se deriva de conductas lícitas. No se busca castigar a un culpable, sino ratificar la idea de que quienes gobiernan tienen la obligación de hacerlo en atención a los intereses del pueblo.

La responsabilidad política es en realidad, pues, un útil invento para evitar la enojosa alternativa de tener que seguir soportando a un incompetente o, en caso contrario, no tener otra salida que encarcelarlo. Su fin es, por tanto, desembarazarse del político indeseado, cualesquiera que sean las causas, sin más traume que ese, el de prescindir de él.⁴³

Lo anterior, es una opinión muy interesante pero más allá de estas consideraciones sobre la legitimidad directa o indirecta, la lógica del gobierno democrático ha hecho que los sistemas presidenciales adecúen el diseño de sus instituciones con la finalidad de que aquellos servidores públicos que obren de manera incorrecta puedan ser objeto de la separación de su cargo, sin la necesidad de que sean acusados por la comisión de un delito o una falta administrativa; es decir, que respondan por una responsabilidad puramente política. Asimismo, si los actos u omisiones tuviesen el carácter de delito podrá iniciarse también el procedimiento de declaración de procedencia.

d) Responsabilidad penal

Algunos altos funcionarios gozan de inmunidad o fuero constitucional, por lo que para ejercer sus funciones tienen diversos privilegios, es decir, ventajas exclusivas o especiales de las que se goza por encontrarse en determinada circunstancia. Conforme al artículo 111 constitucional, para proceder penalmente contra los funcionarios que enlista es necesario un procedimiento, pues cuentan con un privilegio de carácter procesal en materia penal que los exime de ser detenidos, procesados y juzgados por su probable responsabilidad en la comisión de un delito previsto por la ley, esta encuentra su justificación en la necesidad de asegurar la independencia de los poderes.

Tal protección no es absoluta, sino que puede superarse a través del procedimiento denominado “declaración de procedencia”. Es necesaria la autorización previa de la Cámara de Diputados para detener, procesar y juzgar a un servidor público, que disfrute de inmunidad o fuero constitucional, por la probable responsabilidad en la comisión de un delito, tal procedimiento se encuentra en los artículos 111 y 112 constitucionales, en donde establece

⁴³ GARCÍA MURILLO, Joaquín, “Responsabilidad política y responsabilidad penal”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, España, núm. 52, enero-abril de 1998, p. 85.

como se lleva a cabo. Una vez que la Cámara de Diputados declara la procedencia, el inculcado es separado de su cargo.

I.8. Poderes Tradicionales y Órganos Constitucionales Autónomos

En un Estado constitucional, lo ideal es que todo el poder que radica en el gobierno se encuentre en un balance perfecto de atribuciones, facultades, responsabilidades y obligaciones, evitando el escenario perfecto para crear una autocracia y a la misma vez, poder obtener una administración pública funcional y efectiva, y por lo tanto una sociedad saludable y satisfecha. La división tradicional de poderes es una característica obligatoria para la construcción de una Constitución democrática, al lado de la doctrina de la soberanía popular, de los derechos del hombre y del régimen representativo, la separación de poderes se convirtió en la estructura limitante del poder a fin de impedir su abuso, y como consecuencia, garantizar la libertad individual.⁴⁴

Un problema de concentración de poder en una rama del gobierno deriva no tanto de su configuración institucional, sino más bien de la forma en que sea construido y funcione el sistema político en su conjunto, claro ejemplo de esto es la eliminación de los llamados poderes “metaconstitucionales” que en algún momento tuvo en su poder el Ejecutivo y que parte de esta tendencia a expandir los límites institucionales destaca la creación de órganos autónomos, ya sean con autonomía constitucional y otros con autonomía técnica, jurídica y/o presupuestal, que van reduciendo las facultades y el margen de maniobra del Ejecutivo al haber sustraído de sus esfera de competencias ciertas funciones.⁴⁵

Tal división implica la fragmentación en el ejercicio de las actividades que corresponden al Estado, asignando a distintos órganos determinadas competencias, distribuyéndose así las tareas legislativas, ejecutivas y judiciales, creando órganos interdependientes de colaboración o de mutua vigilancia y cuya actuación conjunta signifique el ejercicio del poder público del Estado. Ya Montesquieu decía que "Para que no se pueda

⁴⁴ VILLANUEVA GÓMEZ, Luis Enrique, “La división de Poderes: Teoría y Realidad”, en *Catedra Nacional de Derecho Jorge Carpizo. Reflexiones Constitucionales*, Serie Estudios Jurídicos, Núm. 690, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014 [en línea], <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3634/8.pdf>>, [consulta: 23 de enero, 2024].

⁴⁵ CASAR, Amparo, “Los frenos y contrapesos a las facultades del Ejecutivo; la función de los partidos políticos, el Judicial, el Legislativo y la administración pública”, en *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, serie 532, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019 [en línea], <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2748/24.pdf>>, [consulta: 23 de enero, 2024].

abusar del poder, es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder detenga al poder";⁴⁶ y consideraba que la concentración excesiva del poder en una sola instancia era una amenaza para la libertad y propuso la división de poderes como un medio para equilibrar dicho riesgo.

Algunos académicos consideran a la división de poderes como la estructura constitucional de tres órganos del Estado y a los órganos autónomos como órganos de control del poder, más que de ejercicio de este. Sin embargo, la básica teoría de los tres poderes, así como la de los órganos autónomos, son órganos de control de poder y al mismo tiempo de la división y el ejercicio de este, pues hablar de autonomía no es un tema nuevo, desde la autonomía que ostentan los llamados “poderes tradicionales” hasta hablar de una administración pública descentralizada, está estrechamente relacionado al tema, sin embargo, el tema de los Órganos Constitucionales Autónomos (OCA’s) aun puede causar controversia.

I.8.1. Órganos Constitucionales Autónomos

El concepto de autonomía tiene sus raíces en los vocablos griegos *αὐτός* (mismo) y *νόμος* (ley)⁴⁷, es decir, es la potestad para darse leyes a sí mismos o dictarse sus propias normas.⁴⁸ Por su parte, García Máynez define a la autonomía como la facultad que las organizaciones políticas tienen de darse a sí mismas sus leyes, y de actuar de acuerdo con ellas⁴⁹.

De la misma manera se puede definir como la facultad de las personas o instituciones para actuar libremente sin sujeción a una autoridad superior dentro de un marco de valores jurídicos predeterminados⁵⁰. Bajo este contexto, puede decirse también que la autonomía es la descentralización de funciones del Estado en un grado extremo, no sólo de la administración pública, sino de los poderes del Estado, con el propósito de evitar cualquier injerencia que pudiera afectar el adecuado funcionamiento del órgano.⁵¹ En síntesis, la autonomía es la facultad que puede tener una institución o persona de conducirse con libertad

⁴⁶ MONTESQUIEU, Barón de, *La separación de poderes. Sobre las leyes que configuran la libertad política, entendida esta en su relación con la constitución*, Página Indómita, S.L.U, 2021, passim.

⁴⁷ DEFINICIONA, *Enciclopedia Lexica*, voz: “autonomía” [en línea], <<https://definiciona.com/autonomia/>>, [consulta: 23 de enero, 2024].

⁴⁸ OCHOA CAMPOS, Moisés, *Descentralización o autonomía municipal*, México, Índice, 1982, p. 35. En PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalfía, *Liber ad honorem Sergio García Ramírez, La responsabilidad penal de los servidores públicos. Breves notas sobre el procedimiento de declaración de procedencia*, op. cit., p. 175.

⁴⁹ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 65ª edición, México, Porrúa, 2013, p.104.

⁵⁰ DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO GRIJALBO, España, Editorial Grijalbo, 1991, p. 196.

⁵¹ UGALDE CALDERÓN, Filiberto Valentín, “Órganos Constitucionales Autónomos”, en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, 2010, núm. 29, p. 257.

en el ejercicio de sus actividades y cumplimiento de sus objetivos, sin encontrarse subordinado a un ente, con el propósito de evitar cualquier tipo de injerencia externa.

Así, el tema más relevante para esta investigación se encuentra estrechamente relacionado al tema de la autonomía, específicamente con los OCA's, a los que como bien indica su denominación, la CPEUM les brinda esta naturaleza *sui generis*. Para entender un poquito más del panorama de la situación en la que actualmente se encuentran estos órganos, resulta relevante aclarar aspectos que se desarrollarán durante el presente apartado.

Para comenzar, estos afamados órganos surgen como una evolución de la teoría clásica de “los tres poderes” (Montesquieu, 1748: 161,162) y se incorpora un nuevo tipo de institución, esto en consecuencia de que los excesos de los poderes tradicionales generaron desconfianza social disminuyendo la credibilidad gubernamental.

Primero, quizá el tema de menor importancia es la denominación; “órgano constitucional autónomo” es una de las tantas que se usan en la constitución federal y en las constituciones estatales, entre estas se encuentran: organismo constitucional autónomo, órgano constitucional autónomo del Estado, órgano/organismo público autónomo, órgano/organismo autónomo, entre otras. Sin embargo, en este trabajo utilizaremos la denominación del título de esta debido a que, si bien, la CPEUM no le otorga a la ASF la naturaleza de órgano u organismo, su ley reglamentaria sí lo hace y se decide por “órgano”, y por lo que hace al resto, es por la obviedad de que la autonomía se la otorgue la CPEUM.

Otro aspecto relevante, es que en la CPEUM no existe homogeneidad cuando se trata de estos órganos, cada uno funciona diferente, y poseen distintos tipos de autonomía por lo que algunos órganos resultan más autónomos que otros, dentro de los “tipos de autonomía” que poseen; algunos doctrinarios como Cesar Astudillo, Hugo Concha Cantú⁵², entre otros, han realizado distintas clasificaciones; sin embargo, a continuación, se describen de forma general:

- **Autonomía Política:** Esto significa la capacidad jurídica para otorgarse sus propias autoridades, como lo es el nombramiento de su titular, así como los de toda su estructura.

⁵² Seminario Internacional, “Poderes tradicionales y Órganos Constitucionales Autónomos”, [en línea], <<https://www.youtube.com/watch?v=-fL8FwIm34>>, [consulta: 23 de enero, 2024].

- **Autonomía Administrativa, Orgánica, Funcional, Operativa, Gobernativa u Organizativa:** Supone que mediante sus propios lineamientos determine su organización y estructura interna sin la participación del Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
- **Autonomía Técnica:** Es la potestad otorgada por la CPEUM para realizar una función específica del estado, se le confiere en virtud de no tener la necesidad de coadyuvar con otros órganos o entes políticos del Estado debido a su incomparable especialización.
- **Autonomía de Gestión:** Esta involucra la disposición de sus recursos presupuestales con base en decisiones propias vinculadas al cumplimiento de su objeto y funciones.
- **Autonomía Presupuestal o Financiera:** Implica la capacidad de un órgano constitucional de determinar el presupuesto necesario para el debido cumplimiento de sus atribuciones, la gestión de este y la fiscalización mediante órganos y procedimientos propios.
- **Autonomía Jurídica, Normativa o Reglamentaria:** Es la potestad que tiene el órgano de darse sus propias reglas para su organización, funcionamiento y procedimientos correspondientes al ejercicio de sus funciones.
- **Autonomía Resolutiva o Decisoria:** Esta involucra la libertad de solventar los asuntos de su competencia sin que existan elementos de injerencia, subordinación o sumisión encaminados a influir en sus decisiones más significativas.

Es oportuno mencionar que tampoco existe una homogeneidad de definiciones y denominaciones de autonomía; sin embargo, la clasificación anterior se realizó de manera que fuera la más general y sintetizada. Asimismo, algunos de estos tipos de autonomía mantienen una relación estrecha con otros o, en algunos casos cabe hablar de un subtipo de autonomía. Ahora bien, como lo menciona Cesar Astudillo en su ponencia expuesta en el seminario de “Poderes tradicionales y Órganos Constitucionales Autónomos”⁵³ cuando la Constitución reconoce una autonomía adjetivada por su propia naturaleza es una autonomía limitada, mientras que cuando no es así, estamos en un caso de una autonomía plena y sin adjetivos.

⁵³ *Idem.*

La autonomía plena, es la que se confiere a aquella institución del Estado que se presenta como un elemento necesario del ordenamiento constitucional, al considerarse como pieza indefectible del Estado, lo cual propicia que tenga una estructura dictada desde la misma Constitución, que goce de una posición de paridad respecto a los otros órganos constitucionales, y que participe con el conjunto de poderes públicos en la dirección política del Estado⁵⁴; esta autonomía completa conlleva el conjunto de autonomías enlistadas anteriormente.

Por otro lado, la SCJN se ha pronunciado al respecto y ha determinado algunas consideraciones importantes sobre los OCA's, como a continuación se muestra:

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que:

1. **Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional** basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.
2. **Se establecieron en los textos constitucionales**, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una **función propia del Estado** que por su especialización e importancia social **requería autonomía de los clásicos poderes del Estado**.
3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues **su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado** como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las **características** esenciales de los órganos constitucionales autónomos son:
 - a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal;
 - b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación;
 - c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y

⁵⁴ASF, Aproximación al concepto de autonomía técnica y de gestión [en línea], <https://www.asf.gob.mx/uploads/78_Estudios_sobre_la_percepcion_de_la_ASF/InsInvJurcomp.pdf>, [consulta: 23 de enero, 2024].

d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.⁵⁵ [Subrayado y cambio en formato propio].

Al respecto, resulta importante destacar algunos puntos, pues como ya se ha mencionado anteriormente, no existe un precepto constitucional que regule la naturaleza de los mencionados OCA's, sin embargo, la SCJN considera que las características que deben cumplir son que:

1. Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal;
2. Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación;
3. Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera;
4. Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Por otro lado, se debe considerar que conforme al análisis que realiza la SCJN estos surgen bajo una idea de equilibrio constitucional, evolucionando la organización del Estado de los tres poderes tradicionales, lo cual no conlleva una destrucción de esta organización, pues que estos posean autonomía e independencia de los poderes primarios no conlleva que no formen parte del Estado mexicano.

Ahora bien, un tema muy relevante es la razón por la que surgen, que como bien mencionamos en el párrafo anterior “surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder” para ejercer una función propia del Estado, una función que por su especialización e importancia social requiere de “autonomía de los poderes clásicos del Estado”, en este sentido, resulta relevante traer a colación otra tesis jurisprudencial que ahonda un poco más en el porqué de la creación de los OCA's, la cual a la letra se transcribe:

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS. Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos **cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público** (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que **se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales;** sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los

⁵⁵ Tesis: P./J. 20/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Reg. 172456, Tomo XXV, Mayo de 2007, Pag. 1647 [en línea], < <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/172456>>, [consulta: 26 de enero, 2024].

referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.⁵⁶ [Subrayado propio y cambio en formato propio].

Como es de apreciarse, el objetivo de la creación de estos órganos es obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia en el ejercicio de funciones coyunturales del Estado. Estas funciones estatales que se les confieren a estos órganos resultan ser de gran relevancia estratégica para el buen funcionamiento del Estado democrático y constitucional mexicano, pues estas funciones resultan ser la esencia de todo el tratamiento constitucional especial y distinto que se les dan, en comparación a otras instancias, pues busca resaltar la naturaleza específica de la función que ejerce cada uno de estos OCA's.⁵⁷

Actualmente en los Órganos Constitucionales con los que cuenta México y sus características, son las siguientes:

OCA	ARTÍCULO DE LA CPEUM	AUTONOMÍAS RECONOCIDAS POR LA CPEUM	FUNCIÓN
El Banco de México	Artículo 28, sexto párrafo.	Autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración.	Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del

⁵⁶ Tesis: P./J. 12/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Reg. 170238, Tomo XXVII, Febrero de 2018, Pag. 1871 [en línea], < <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/170238>>, [consulta: 26 de enero, 2024].

⁵⁷ ASTUDILLO REYES, Cesar y John Ackerman, coords., *La Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 39 y 40.

			desarrollo nacional que corresponde al Estado. ⁵⁸
Comisión Federal de Competencia Económica	Artículo 28, decimocuarto párrafo.	Órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio.	Garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Artículo 102, apartado B	Autonomía de gestión y personalidad jurídica y patrimonio propios.	Investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente.
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	Artículo 26, apartado C.	Órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios.	Tiene a cargo la función de medir la pobreza y de evaluar los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones.
Instituto Federal de Telecomunicaciones	Artículo 28, decimosexto párrafo.	Órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio.	Tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones y

⁵⁸ CPEUM, artículo 28.

			tiene a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales.
Instituto Nacional de Estadística y Geografía	Artículo 26, apartado B.	Organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios.	Regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia, cuyos datos son considerados oficiales.
Fiscalía General de la República	Artículo 102, apartado A, fracción VI.	Órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.	Tiene como función la persecución ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas

			que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine.
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales	Artículo 6°, Apartado A, Fracción VIII.	Organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna.	Es el responsable de conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física,

			<p>moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.</p>
<p>Instituto Nacional Electoral</p>	<p>Artículo 41, fracción V, Apartado A.</p>	<p>Organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios.</p>	<p>Ejerce la función de organizar los procesos electorales organizar las elecciones federales, es</p>

			decir, de la presidencia de la República, diputadas/os y senadoras/es y de igual forma organiza, en coordinación con los organismos electorales de las entidades federativas, las elecciones locales en los estados de la República y la Ciudad de México.
--	--	--	--

*Tabla 2. Elaboración propia. Datos obtenidos de la: CPEUM, artículos 6°, 26, 28, 41 y 102.

Desde una perspectiva más general y a modo de reflexión, estos órganos ejercen funciones específicas importantes, que son dotados constitucionalmente de una naturaleza particular para que ejerzan funciones específicas que, por razones de su especialización e importancia social, no deben ser desplegadas por uno de los tres poderes tradicionales para poder obtener resultados imparciales, efectivos, eficaces y transparentes, esto en beneficio de la sociedad.

Conclusión del Capítulo I

En este primer capítulo, se han establecido los fundamentos conceptuales que servirán como pilares esenciales para comprender y abordar la investigación que se llevará a cabo. En primer lugar, se ha analizado el concepto de corrupción desde una perspectiva jurídica, enfocándose en su impacto en las instituciones democráticas y los mecanismos de rendición de cuentas. La corrupción se presenta como un fenómeno complejo arraigado en la sociedad, y su combate requiere tanto de la transparencia de las actividades gubernamentales como de la promoción de una ética pública compartida.

Se ha destacado la gravedad de la corrupción en México, donde los índices de percepción de corrupción se sitúan consistentemente entre los más altos del continente americano. La percepción de la corrupción ha aumentado en los últimos años, lo que subraya la necesidad de abordar este problema de manera efectiva, colocando a la rendición de cuentas y fiscalización como una pieza importante para frenar y sancionar este tipo de prácticas.

Asimismo, analizamos el funcionamiento del estado, principalmente relacionado al contra pesos del poder, la importancia de los OCA's, su *status* constitucional y como se han ido creando conforme la necesidad de su existencia.

En resumen, los conceptos generales que se mencionaron en este capítulo sientan las bases fundamentales para la investigación que sigue. La corrupción en México es un fenómeno preocupante que socava las instituciones y la confianza de la sociedad en el sistema, y su combate se convierte en una prioridad para el bienestar de la nación.

II. Antecedentes Históricos

En este apartado se llevará a cabo un recorrido histórico del sistema de fiscalización y el funcionamiento de la rendición de cuentas, que es uno de los aspectos más importantes de los gobiernos; tan es así que se han creado organismos encargados de revisar las cuentas de lo que egresa o ingresa, relacionado a las obras o servicios que se desarrollan en el país o incluso en los Estados. Esta tarea primordial ha sufrido una evolución a través de los años, ha cambiado de nombre y de ser antiguamente un tribunal hoy ha pasado por las exigencias sociales (para incrementar la transparencia, eficacia, eficiencia y economía de las complejas operaciones gubernamentales) a ser una entidad de Fiscalización Superior, cuya estructura de organización debe cumplir simultáneamente tanto con lo que las actuales condiciones de fiscalización exigen.

Estudiaremos esta transformación desde la época prehispánica hasta la actualidad, incluyendo los ideales bajo los que se fundamentó y como fue trascendiendo hasta materializarse en lo que hoy conocemos como el órgano de fiscalización superior.

II.1. Época Prehispánica

La rendición de cuentas señala la ASF, es la obligación de informar sobre una responsabilidad conferida y constituye la conciencia de que el funcionario público actúa por mandato de la soberanía popular, que es un mandatario exclusivamente, que el pueblo es el mandante mediante sus representantes, y exige que le rindan cuentas del cumplimiento del mandato.⁵⁹ La tarea mencionada anteriormente no pertenece solo a los tiempos actuales, sino que es una figura necesaria en cualquier grupo socioeconómico por lo que su surgimiento precede desde hace muchos años.

La fiscalización tuvo su origen en la época prehispánica, y se estableció bajo la figura del *Cihuacóatl*, quien dentro de la escala de poder del señorío mexica ocupaba el segundo lugar. Algunos estudiosos de la materia, como lo es Marco Antonio Pérez de los Reyes, sugieren que la figura del *Cihuacóatl* tuvo origen después de la muerte del cuarto *tlatoani* *Izcóatl*, ya que se eligieron a los sobrinos de dicho *tlatolani* para suplir su puesto, nombrando

⁵⁹ GONZÁLEZ DE ARAGÓN ORTIZ, Arturo, “La rendición de cuentas en México. Asignatura en proceso”, en *RC ET RATIO*, No. 8, enero-junio 2014, p. 26 [en línea], <http://contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/Revista_Rc_et_Ratio/Rc_et_Ratio_8/Rc8_2-Arturo-Gonzalez-de-Aragon.pdf>, [consulta: 23 de enero, 2024].

así a *Moctezuma Ihuicamina* como el quinto tlatoani mexicana y creando una nueva investidura política para el segundo, llamada *Cihuacóatl*, siendo *Tlacaélel* el primero, hasta *Ahuitzotl*, quien fuera el último.

El Cihuacóatl era una especie de co-gobernador con diversas funciones específicas en materia hacendaria, jurídica y cultural, pero es importante mencionar que dentro de sus funciones estaba la de ser responsable de la tributación y del tesoro, auxiliados por los *Calpixques* (recaudadores) y el *Tepalcancete* (tesorero), dicha figura se encargaba de cuidar del buen uso de los tributos que integraban la hacienda pública.

Los impuestos se pagaban en especie y los encargados de recogerlos eran los *Calpixques*, funcionarios públicos que recorrían el imperio para recabar los tributos. Si eran atacados u objeto de alguna descortesía, se consideraba como causal de guerra contra el pueblo que hubiera cometido tales afrentas. El *Calpixque* (guardián de la casa) debería reunir la calidad de honestidad suficiente para dicho cargo, de lo contrario se aplicaba la pena de muerte. A su regreso a la capital rendían cuentas y entregaban los tributos al *Tepalcancete* o Tesorero Real.⁶⁰

Los *Calpixques* eran acompañados por los *Tlacuilos* o escribanos quienes anotaban los tributos recaudados que eran destinados para los gastos de la Corte, de los funcionarios, de los sacerdotes y nobles; la guerra, fiestas y obras públicas.

Podría decirse que el funcionamiento anteriormente descrito era lo más cercano que había a la fiscalización o rendición de cuentas en dicha época, sobre todo la figura del *Cihuacóatl*, de quien no queda muy claro su labor en general, pero quien se cree era el responsable de cuidar el buen manejo de los recursos que se juntaban por medio de la recaudación, y que eran ocupados para cubrir los eventos y necesidades sociales.

II.2. Época Colonial

La época colonial, también conocida como Virreinato, comienza con la llamada “conquista española”, de forma más acertada la llegada de españoles a tierra azteca. Así pues, el primer contacto con una administración ajena fue cuando los primeros hombres españoles llegaron y se designó un primer tesorero y un contador, siendo los primeros oficiales reales, directos

⁶⁰ HERRERA TENORIO, Ricardo Augusto, “El Derecho Azteca a partir de sus Instituciones Públicas y Privadas”, en *Revista Académica de la Facultad de Derecho de la Universidad La Salle*, México, Nueva Serie, Año 2008-07, Núm. 11, pp. 109-141.

representantes del fisco español. Sin embargo, la institución propiamente dicha fue creada un poco más tarde.

El tribunal de cuentas es la institución heredada de España a la entonces Nueva España, sin embargo, esta a su vez tiene su propio antecedente. Debe decirse que, durante un largo tiempo, según unas leyes u otras, se alternan términos e incluso la denominación de Tribunal de Cuentas. Las tres ordenanzas del Rey Juan II de Castilla y León, fueron piezas clave para explicar el origen y el alcance del Tribunal de Cuentas en España; estas ordenanzas son: la de 1436, creando la Casa de Cuentas de Valladolid, la de 1437, ordenando la organización de la Contaduría Mayor de Cuentas, con expresión de sus funciones y atribuciones, y la de 1442 que perfecciona la anterior y establece el control y regulación del gasto público.⁶¹

Más tarde, en 1453 es creado el Tribunal Mayor de Cuentas, cuando las Cortes Españolas deciden expedir las disposiciones para que se constituya un órgano con funciones de inspección, examen, aprobación y finiquito del manejo administrativo de la Hacienda Real; este tenía que exigir cuentas de las corporaciones que habían tenido a su cargo efectos y productos de la Hacienda Pública. Exigía que se registraran las cantidades que resultaban a su favor, y a aquellos que se resistían o rehuían la presentación de cuentas eran castigados por los delitos de falsificación, infidencia o abuso.

Sin embargo, catorce años más tarde, por iniciativa de la monarquía española se reforman algunas funciones del Tribunal Mayor de Cuentas, ampliando su competencia de fiscalización de la Hacienda Pública española. En 1510 desaparece el tribunal por disposición de la administración real y las funciones que desempeñan se le asignan al Consejo de Hacienda, con lo cual este órgano asumió las tareas de fiscalización de las cuentas hacendarias españolas.⁶² Algo realmente relevante es mencionar que es la Constitución de Cádiz de 1812 la que tributaría el espíritu ilustrado, sustituyendo el antiguo concepto de rendición de cuentas al Rey por el de rendición de cuentas al Pueblo, definitivo titular de la soberanía.

⁶¹ BONELL COLMENERO, Ramón, “El Tribunal de Cuentas”, en *Revista de estudios jurídicos, económicos y sociales*, España, Vol. 4, 2006, *passim*.

⁶² MANJARREZ RIVERA, Jorge, *La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la administración pública de México: 1997-2001*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p.139.

En 1524, por decisión de Rey se creó el Tribunal Mayor de Cuentas de la Nueva España con el objetivo de mantenerse vigilante respecto a los recursos que obtenía Hernán Cortés para mantener protegidos los intereses de la monarquía española, y perdura hasta 1824, año en que se expidió la primera Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho tribunal es el antecedente más remoto de lo que hoy en día es la ASF, y para hacer un comparativo en sus actividades cabe destacar que, en la época del Tribunal de Cuentas, este realizó la investigación de los gastos realizados a causa de la expedición de Hernán Cortés, este suceso se asemeja a las revisiones que realiza la Auditoría actualmente sobre obras y servicios en específico.

II.3. México Independiente

Antes de entrar en materia, se destaca que existió una constitución anterior a la de 1824; al respecto, algunos expertos consideran que la Constitución de 1824 no es el primer antecedente constitucional que prevé al congreso como el encargado de revisar la CP, sino que fueron en realidad “Los pensamientos Constitucionales” también conocidos como la Constitución de Apatzingán de 1814.

II.3.1. La Constitución de 1824

Como previamente se mencionó, el Tribunal Mayor de Cuentas funcionó hasta la expedición de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824; se estableció como facultad expresa del Congreso General fijar los gastos generales de la Nación y establecer las contribuciones necesarias, determinar su inversión y tomar anualmente las cuentas de Gobierno Federal. Es en esta Constitución, específicamente en su artículo 50, fracción VIII, que el Congreso General tendría como facultad exclusiva la de “Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al gobierno”.⁶³ Dicha Constitución creó la obligatoriedad del poder ejecutivo de rendir cuentas del ejercicio de los recursos que manejara, estableció la fiscalización superior de los recursos públicos como facultad del Congreso, y creó a la Contaduría Mayor de Hacienda con facultades para constituirse en el órgano técnico de fiscalización.

⁶³ Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, artículo 50 [en línea], <https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf>, [consulta: 26 de enero, 2024].

En este sentido, el dieciséis de noviembre del mil ochocientos catorce, mediante el decreto llamado “Ley sobre el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública”, se indicó la estructura, atribuciones y características que la Contaduría Mayor de Hacienda tendría bajo la dependencia exclusiva de la Cámara de Diputados⁶⁴ que a la letra dice:

Contaduría Mayor [...]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

51. La del crédito público debe comprender con la misma exactitud, claridad y comprobación del estado de la deuda nacional, las sumas amortizadas, los intereses que se hubieren satisfecho y lo demás que sea conveniente al objeto de su instituto. [...]⁶⁵

Se observa que, sería precisamente la Cámara de Diputados la que vigile de forma exclusiva el actuar de la Contaduría Mayor, y a su vez, realizará los nombramientos de sus funcionarios. Conforme a dicha Ley la Contaduría quedaba dividida en dos secciones; una de hacienda y la otra de crédito público, y cada una de las secciones estaba a cargo de un

⁶⁴ RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, Hortencia, “Las tres “E” o las tres “I” de la fiscalización en México”, en *PRAXIS de la Justicia Administrativa*, México, Núm. 29, Año XIII, 2021, p.4.

⁶⁵ Decreto del 14 de noviembre de 1824, Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, consultado en: Dublán Manuel y Lozano José María, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expendidas desde la Independencia de la República*, edición oficial, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2019, artículos 42 al 51.

Contador Mayor; el trabajo de la sección de hacienda debía comprender extractos puntuales, claros, sencillos y bien comprobados de las cuentas de la Tesorería General, Comisarías y Administración de Rentas; en cambio, la sección de crédito se limitaría a la comprobación del estado de la deuda nacional, las sumas amortizadas. Los intereses que se hubieren satisfecho, y lo demás que sea conveniente al objeto de su encargo.⁶⁶

II.3.2. La Constitución de 1836

La constitución del 30 de diciembre de 1836 o la llamada “Siete leyes constitucionales” vino a abrogar la constitución liberal de 1824, no obstante, de su ideología absolutista y centralista, en ella permaneció con sus mismas funciones la Contaduría Mayor de Hacienda, quedando de la siguiente manera:

Artículo 52: Toca a la Cámara de Diputados exclusivamente, a más de lo que ha especificado esta ley:

I. Vigilar por medio de una comisión inspectora, compuesta de cinco individuos de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría mayor y de las oficinas generales de Hacienda. Una ley secundaria detallará el modo y términos en que la comisión inspectora deba desempeñar su encargo, según las atribuciones que en ella se le fijen.

II. Nombrar los jefes y demás empleados de la Contaduría Mayor.

III. Confirmar los nombramientos que haga el Gobierno para primeros jefes de las oficinas generales de Hacienda, establecidas o que se establezcan.⁶⁷

Respecto a ésta es interesante rescatar que una constitución por excelencia es la fórmula jurídica para garantizar la libertad y que la misma tiene que emanar de un proceso y una Asamblea Constituyente que cumpla con los mínimos estándares para ser denominada así; sin embargo, la constitución de “Las siete leyes” llamada así porque fue la forma en la que se dividió su contenido, fue una constitución centralista, lo que alude a que las mismas no cumplen con esos estándares. Las Siete Leyes no son producto de un Congreso o Asamblea Constituyente, sino que son obra de un poder constituido, pues fue el Congreso General quien se erigió en Poder Constituyente; no sólo eso, sino que lo hizo contraviniendo preceptos de la Constitución de 1824.⁶⁸

⁶⁶ RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, Hortencia, *op. cit.*, p. 4.

⁶⁷ Constitución Mexicana de 1836, artículo 52 [en línea], <https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf>, [consulta: 26 de enero, 2024].

⁶⁸ MORA DONATTO, Cecilia Judith, *Análisis retrospectivo de las Constituciones de México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019, *passim*.

También en este año se promulgó la creación de un comité de la Cámara llamado Comisión Inspector para supervisar el funcionamiento de la Contaduría. Fue hasta 1838 cuando por la ley orgánica el 14 de marzo de 1838 la Contaduría Mayor de Hacienda pasó a formar parte nuevamente del Tribunal de Revisión de Cuentas quedando dentro del mismo tribunal bajo la supervisión de la Cámara de Diputados. El Tribunal de Revisión de Cuentas, se componía de 3 salas. La primera juzgaba en primera instancia y estaba compuesta por tres contadores: dos de la Contaduría Mayor (uno de Hacienda y otro de Crédito Público) y uno que nombraba la Cámara de Diputados. La segunda y tercera salas estaban formadas por la Suprema Corte de Justicia, a la que concurría con un solo voto informativo uno de los contadores mayores y llevando en toda la voz fiscal el Contador de Glosa respectivo, sin prejuicio en la segunda y tercera al fiscal de la alta Corte, cuando la tuviesen por conveniente.⁶⁹

Respecto de este Tribunal de Revisión de Cuentas el 12 de marzo de 1840 se expidió el reglamento del Tribunal de Revisión de Cuentas y su Contaduría Mayor mismo que fue elaborado conjuntamente por la Comisión Inspector y los contadores mayores del mencionado Tribunal, en cumplimiento con el artículo 7° de la ley del 14 de marzo de 1838. En este primer reglamento se delimitaron las funciones de los Contadores de Glosa, es decir los subalternos y en muchos casos sustitutos de los Contadores Mayores, estos Contadores de Glosa eran los que realizaban las actividades contables y comprobatorias de ingresos y egresos previamente determinados para ello y también especificados en el reglamento.

El Tribunal de Cuentas desapareció por decreto el 2 de septiembre en 1846, restableciéndose nuevamente la Contaduría Mayor de Hacienda, la que, con sus facultades anteriores, desarrolló su actividad hasta el año de 1853. El 26 de noviembre del anterior año se publicó un decreto con el que Santa Anna restableció Tribunal de Cuentas y como parte de él, el cual tuvo vigencia hasta el 10 de octubre de 1855 fecha en la que fue suprimido.

II.3.3. La Reforma y la Constitución de 1857

En la constitución de 1857 se consideró a la Contaduría Mayor de Hacienda como órgano dependiente del Poder Legislativo del Congreso de la Unión, para glosar y revisar el

⁶⁹ Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del 14 de marzo de 1838 [en línea], <https://www.scjn.gob.mx/normativa-nacional-internacional/recopilacion-arillaga/web/viewer.html?file=../files/pdf/1838_04.pdf>, [consulta: 26 de enero, 2024].

presupuesto público; en dicho ordenamiento se incluyen dentro de las facultades del Congreso General la de aprobar el presupuesto de gastos de la Federación, que anualmente debía someter a su consideración el Ejecutivo, imponiendo las contribuciones necesarias para cubrirlo. Se estableció en el párrafo tercero, artículo 72, fracción VII y XXIX, la facultad del congreso para aprobar el presupuesto anual de los gastos de la Federación y para nombrar y remover libremente a los empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda; de igual manera se estipuló que el Congreso tenía facultad de: “[...] FRACCIÓN VII. Aprobar el presupuesto de los gastos de la Federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo. [...] FRACCIÓN XXIX. Para nombrar y remover libremente a los empleados de su secretaría y a los de la Contaduría Mayor, que se organizará según lo disponga la ley [...]”.⁷⁰”

Con base en dicho artículo, Ignacio Comonfort, en su carácter de presidente sustituto, expidió el decreto del 10 de febrero de 1857 en el que se estableció la Contaduría Mayor de Hacienda, la que a partir de esa fecha solo evolucionó en una dirección.

Por otra parte, el 10 de mayo de 1862 se publicó un decreto expedido por Benito Juárez en el que se establecieron como facultades del Contador Mayor de Hacienda: pedir a la Secretaría del Despacho, a las oficinas, corporaciones y particulares responsables, las noticias, instrucciones o expedientes que fueran necesarios a la cuenta o razón, los que serían remitidos sin excusa ni pretexto en calidad de devolución. El mismo día se publicó el decreto que estableció un agente especial de negocios anexo a la Contaduría Mayor de Hacienda, para que promovieran y diera seguimiento a los asuntos en que se interesara la CP, otorgándole facultades de fiscalización y de cobranza de los créditos a favor de la Hacienda Nacional, resultantes de la consecuencia de las glosas.⁷¹

Un evento que interrumpió la dirección que estaba tomando la Contaduría Mayor fue lo que se conoce como el segundo imperio, fue a través del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano expedido por Maximiliano de Habsburgo el 10 de abril de 1865, se establece el Tribunal de Cuentas con autoridad judicial, a fin de examinar, liquidar, revisar y glosar las cuentas de todas las oficinas de la nación y cualesquiera otras de interés público que le turnara el emperador. Esta situación duró hasta 1867, cuando el presidente Benito Juárez restauró la

⁷⁰ Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, artículo 72 [en línea], <https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf>, [consulta: 26 de enero, 2024].

⁷¹ MANJARREZ RIVERA, Jorge, *op. cit.*, p. 147.

Contaduría Mayor de Hacienda y dejó sin efectos lo que había llevado a cabo el Emperador Maximiliano de Habsburgo.

Más tarde Sebastián Lerdo de Tejada incorporó las Leyes de Reforma a la Constitución de 1857, el 25 de septiembre de 1873, y promulgó la Ley de Adiciones y Reformas, y con la reforma del 13 de noviembre de 1874 se incorporó el Senado como parte del poder legislativo, haciéndolo un poder bicameral; con esta reforma se considera como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el vigilar y examinar la CP, quedando de la siguiente forma: “[...] **A)** Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: [...] **III.-** Vigilar, por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor. **IV.-** Nombrar a los jefes y demás empleados de esta. [...] **VI.-** Examinar la cuenta que anualmente debe presentar el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gasto [...]”.⁷²

En los años siguientes no hubo cambios trascendentales a la estructura u organización de la Contaduría Mayor de Hacienda; pero fue en el largo periodo del gobierno del presidente Porfirio Díaz (1876-1911) cuando se emitieron las dos primeras Leyes Orgánicas de la Contaduría Mayor de Hacienda. Con el Decreto del 29 de mayo de 1896 se expidió el proyecto de la primera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; en ella se establecía la dependencia de la Contaduría Mayor de Hacienda a la Cámara de Diputados por disposición constitucional bajo la vigilancia inmediata de la Comisión Inspectora.

Asimismo, se ampliaron las facultades de la Contaduría Mayor de Hacienda, mediante la asignación de la Glosa de la Cuenta del Tesoro Federal; Glosa de las cuentas de las tesorerías del Distrito Federal y los Territorios Federales; Toma de razón de los Despachos Civiles y Militares; Registro de los avisos de fianzas otorgadas a empleados o agentes de manejo de fondos; Intervención en las Cortes de Caja, ordinarios y extraordinarios, de las oficinas federales en el Distrito Federal y en el interior del país, en el Banco Nacional y demás oficinas y establecimientos que determinaban las leyes; Cuidar que oportunamente le fuera enviada la cuenta de cada año fiscal; y Formular las observaciones y reparos que resulten en la glosa.⁷³

⁷² Constitución de 1857, Art. 72.

⁷³ SOLARES MEDIÁNDOLA, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación: Antecedentes y Perspectiva Jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 92 y 93.

La segunda Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda se expidió el 6 de junio de 1904 y derogó la primera del 29 de mayo de 1896, así como aquellas disposiciones que se opusieron a la misma. Esta ley estableció algunas facultades a la Contaduría Mayor de Hacienda como: Revisión y glosa de la CP de las entidades gubernamentales; Ejercitar las funciones de vigilancia que en materia de Hacienda le encomendaren las leyes; Detallar los requisitos y procedimientos para la revisión y glosa; y Explicar la forma de hacer los nombramientos del personal que la integran y fijar responsabilidades.

II.3.4. La Constitución de 1917

En 1910 el escenario en el país era confuso con la lucha de la Revolución Mexicana, y debido a la inestabilidad social y política que imperaba. Durante el periodo de 1914 a 1917 la Contaduría Mayor de Hacienda no contó con titular alguno por haber suspendido sus funciones, como consecuencia de la Revolución Constitucionalista y de la ocupación de su mobiliario y archivos por parte de la Secretaría de Hacienda. Luego de que, a la muerte de Madero, Venustiano Carranza desconociera a Victoriano Huerta y al triunfo de este, se convocó a un Congreso Constituyente y el 31 de enero de 1917 fue firmada la nueva Constitución que apareció en el Diario Oficial el 5 de febrero de ese mismo año, la Contaduría Mayor reanudó su operación nuevamente con el régimen constitucional; es así como se ratificó a la Contaduría Mayor como la entidad legislativa responsable de supervisar los gastos públicos.

Con la Constitución de 1917 se introdujeron cambios y adiciones sustanciales en la operación de la Contaduría Mayor, tales como la obligación de la propia Cámara de Diputados para revisar las cuentas públicas, dentro del periodo de sesiones inmediato siguiente al año al que se refieran las mismas, así como la facultad del Congreso de la Unión para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, quedando el texto de la siguiente forma:

ARTÍCULO 73.- El Congreso tiene facultad: [...]

XXIV.— Para expedir la ley orgánica de la Contaduría Mayor

ARTÍCULO 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: [...]

II.— Vigilar por medio de una Comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor.

III.— Nombrar a los Jefes y demás empleados de esa oficina.

IV.— Aprobar el presupuesto anual de gastos discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cumplir aquél. [...] ⁷⁴

La Constitución Política vigente realizó importantes modificaciones y adiciones respecto al texto de las constituciones precedentes en relación con la Contaduría. Fue hasta el 31 de diciembre de 1936 cuando el presidente de la República, Lázaro Cárdenas promulgó el decreto relativo a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 13 de febrero de 1937. Las atribuciones que se le encomendaban a la Contaduría Mayor de Hacienda eran relativas a revisión y glosa, de fiscalización y de finiquitos, asimismo, tenía como facultad fiscalizar la contabilidad de las oficinas públicas ordenando las visitas de carácter especial que estimara necesarias, previa aprobación de la Comisión Inspector de la Cámara de Diputados.

La Ley Orgánica sufrió algunas reformas, entre ellas destaca la del 31 de diciembre de 1976, mediante la cual la Contaduría Mayor de Hacienda quedó facultada para practicar, no solamente visitas, sino auditorías; asimismo, se le facultó para solicitar datos, informes y documentación en general a las entidades del sector público, así como a las empresas privadas o particulares que de alguna manera hubieran participado en operaciones de ingreso y del gasto público federal en el desempeño de sus funciones. En 1977 se ampliaron las facultades de la Contaduría reformando el artículo 74 de la Constitución, el cual quedó de la siguiente manera:

Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: [...] IV.- Examinar, discutir ya probar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta de año anterior.

El Ejecutivo federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de Leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el día último del mes de noviembre, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de estos.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

La revisión de la CP tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del

⁷⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, artículos 73 y 74.

presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, determinarán la responsabilidad de acuerdo con la ley. [...] ⁷⁵

La institución fue consolidándose como una institución de fiscalización y control con facultades cada vez más amplias para poder ejercer sus facultades de forma más eficaz. Así, en el año 1978, a instancia de la Diputación por el Estado de Tabasco se presentó a la Legislatura la iniciativa de Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual fue aprobada y se publicó en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1978, estableciéndose como el órgano técnico de control y fiscalización dependiente de la Cámara de Diputados a cargo de la revisión de la CP, la cual se complementó con el Reglamento Interior de la propia Contaduría, expedido el 14 de mayo de 1980, el cual más tarde sería abrogado por el Reglamento de 1988.

Dicha Ley de 1978, en sus tres primeros capítulos consideró definiciones y órganos que tienen injerencia en la revisión de la CP, sus funciones y competencias; en el capítulo cuatro y quinto definió la CP y estableció la operación, medios y elementos de los que se vale el órgano técnico para la ejecución de sus funciones; y en el sexto y séptimo la responsabilidad y prescripción, respectivamente. ⁷⁶

Otros aspectos relevantes de esta ley, que claramente ampliaron los objetivos de la institución, son la modificación del sistema de comisiones de la tarea parlamentaria de control de evaluación de la política pública, pues en su artículo 74, fracción IV, párrafo cuarto se estableció que: “La revisión de la Cuenta Pública tendría por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas”. Por otra parte, la revisión de la CP tenía como sus principales objetivos la verificación, fiscalización, revisión y comprobación, las cuales eran efectuadas a través de auditorías directas, indirectas, visitas e inspecciones y revisión de estados financiero.

Más tarde el Ejecutivo Federal, Ernesto Zedillo, propuso, a raíz de su Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 1995-2000, la creación de un “Tribunal de Cuentas” al estilo europeo, con autonomía casi absoluta de los tres poderes de gobierno y un cuerpo colegiado. Dicha iniciativa generó resistencias en el Congreso, incluso por el lado de su partido (PRI),

⁷⁵ Decreto del 6 de diciembre de 1977 [en línea], <
http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=200915&pagina=4&seccion=0.>, [consulta: 26 de enero, 2024].

⁷⁶ MANJARREZ RIVERA, Jorge, *op. cit. passim*.

por lo que la retiró. Así el 28 de noviembre de 1995 envió una propuesta más moderada con la Iniciativa de reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la CPEUM, la cual conservaba a la Contaduría Mayor de Hacienda como órgano técnico de la Cámara de Diputados.

El treinta de julio de mil novecientos noventa y nueve, se publicó en el DOF el “Decreto por el que se declaran reformados los artículos 73, 74, 78 y 79 de la CPEUM” mediante el cual se eliminó la Contaduría Mayor de Hacienda y dio paso a la “entidad de fiscalización superior de la federación”, entidad que sería coordinada y evaluada por la Cámara de Diputados, decisión fundamentada en la exposición de motivos de dicho decreto con las siguientes palabras:

[...] En congruencia con nuestra tradición constitucional, con la voluntad de fortalecer al Congreso de la Unión y tomando en cuenta que las instituciones superiores de fiscalización en la mayor parte de los países del mundo forman parte del Congreso o parlamento, se propone que la ubicación de este nuevo órgano de auditoría superior de la Federación se mantenga en la Cámara de Diputados, si bien garantizando expresamente su plena autonomía técnica en la Constitución y en la ley. La existencia de una fiscalización superior en el Poder Legislativo es tan necesaria y natural como la actividad misma de legislar. [...] Entre las características del órgano de auditoría a que se refiere la presente iniciativa [...] su carácter técnico, profesional, autónomo y carente de influencia partidista. [...] Para alcanzar su objeto, se propone garantizar la plena independencia respecto al ente fiscalizador, la autonomía técnica en el desempeño de su función y la protección jurídica frente a eventuales interferencias [...].⁷⁷

Asimismo, se estableció en el artículo 73 fracción XXIV que el Congreso de la Unión tiene facultad para expedir la ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

Por lo que respecta al 74 constitucional, como se mencionó anteriormente, facultó a la cámara de Diputados para coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior, según la Ley, ello sin perjuicio de la autonomía técnica y de gestión que tiene dicho órgano y para revisar la CP del año anterior, dicha revisión tendría por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas,

⁷⁷ DOF, Exposición de Motivos del Decreto por el que se declaran reformados los artículos 73, 74, 78 y 79 de la CPEUM, publicado el 30 de julio de 1999 [en línea], <<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqrieiY53P2u/e8V1OXiww6jNAbheRdJEUvO+Q2LgQ/aLQ2g==>>>, [consulta: 23 de enero, 2024].

y que para ello se apoyaría en la entidad de fiscalización superior de la federación; y si no hubiera congruencia entre gasto, ingreso y egreso, se determinarían las responsabilidades de acuerdo con la ley;⁷⁸

Debe aclararse que al hacer referencia que la revisión y fiscalización superior de la CP tiene por objeto determinar el desempeño, eficiencia, eficacia y economía en el cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el presupuesto, se hace referencia a la auditoría de desempeño, que es la innovación más relevante en la ley del 2000.

El objetivo de las reformas propuestas tuvo como intención principal buscar instrumentos más efectivos de fiscalización, del uso honesto y eficiente de los recursos federales a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación que, como órgano dependiente a la Cámara de Diputados, tuviera atribuciones específicas en materia presupuestaria y de control gubernamental, por dicha razón se dotó de autonomía técnica y de gestión, de protección jurídica y sujeción a la Constitución y a la ley sin orientación partidista, y de mayor fortaleza en sus atribuciones para aplicarla de manera imparcial y con rigor técnico y competencia profesional. Un tema central de la reforma es el que se le haya dotado de atribuciones para fincar responsabilidad y poder determinar los daños y perjuicios que causan a la Hacienda Pública Federal (HPF).

Tal es la importancia de esta reforma, que vino a marcar el inicio de una nueva era de fiscalización, pues promete una rendición de cuentas clara, oportuna y transparente, y se convierte en condición indispensable para el ejercicio pleno del derecho a revisar y fiscalizar el uso y aplicación honesta y eficiente de los recursos públicos, fortaleciéndose con ello el cambio político y económico del país.

Con la aplicación de la nueva Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la antigua ley orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (del 1978) fue abrogada, así como todas las demás disposiciones legales, reglamentarias o administrativas que contravinieran o se opusieran a la nueva Ley de Fiscalización Superior de la Federación del 2000. La ASF entró en funciones al día siguiente de publicarse en el DOF el decreto del 29 de diciembre del 2000.

⁷⁸ VENANCIO DOMÍNGUEZ, Juan, *La fiscalización superior en el Estado de México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, *passim*.

Como mencionamos anteriormente, esta nueva ley fue de gran trascendencia, pues antes de ella las atribuciones únicamente consistían en glosa, es decir, revisar, cotejar números, cifras; no se realizaban auditorías financieras, auditorías de obra, auditorías de desempeño, por decir lo menos, y pasó a tener atribuciones de fiscalizar a los tres poderes de la unión, a los organismos federales constitucionales autónomos, a todos los estados, delegaciones (actualmente alcaldías), municipios, fideicomisos, fondos, personas físicas y morales, así como a todas las instituciones públicas que ejerzan recursos de naturaleza federal, también adquirió atribuciones para imponer multas a los servidores públicos, personas físicas o morales, públicas o privadas que capten, reciban, recauden, administren, ejerzan y custodien recursos públicos federales y que no atiendan los requerimientos de la ASF.⁷⁹

Dicha ley sufre su primera reforma en 2005, la cual radica en un tema relevante “los entes sujetos de fiscalización”, la cual amplía, de nueva cuenta, sus atribuciones y queda de la siguiente manera:

Artículo 2° [...] VI. Entidades fiscalizadas: los Poderes de la Unión, los entes públicos federales, las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales; los mandatarios fiduciarios o cualquier otra figura análoga, así como el mandato o fideicomiso público o privado que administren, cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos federales y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado y ejercido recursos públicos federales.⁸⁰

Así pues, se han ido ampliando las atribuciones y alcances de la fiscalización que es tarea de la ASF ya sea con reformas o con nuevas leyes. Actualmente la ley que rige su actuación es la LFRCF del 2016 con su última reforma del 2021 y su reglamento interior del 2017 con su última reforma del 2018. Como se puede advertir, su funcionamiento aún sigue sufriendo cambios constantemente debido a que su labor no es simple, es en realidad de alta relevancia para el país y bajo ese esquema debería ser conocida por todos los ciudadanos, pues de su trabajo depende una buena administración financiera y garantiza la pérdida de recursos del erario federal.

La evolución de la institución de nuestro interés es amplia, pero a forma de resumen, durante la vida independiente de México, la entidad de fiscalización alternó su organización

⁷⁹ VILLADA ACOSTA, Aurelio, “Las instituciones de fiscalización en México: su paso por la historia”, en *Estudios Latinoamericanos*, México, Nueva Época, Núm. 31, enero-junio, 2013, *passim*.

⁸⁰ Ley de Fiscalización Superior de la Federación del 2000, artículo 2° [en línea], <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lfsf/LFSF_abro.pdf>, [consulta: 26 de enero, 2024].

y atribuciones con las del Tribunal de Cuentas. Su marco jurídico presentó diversas transformaciones, siempre en correspondencia al sistema constitucional mexicano⁸¹ y de resumida forma, fue así la cronología de la evolución de los órganos de fiscalización superior:

AÑO	ACONTECIMIENTO
1824	Se promulga la primera Constitución del México Independiente. El Tribunal de Cuentas de la Colonia es sustituido por la Contaduría Mayor de Hacienda.
1836	Se crea la Comisión Inspector de la Cámara de Diputados.
1838	La Contaduría es sustituida por el Tribunal de Cuentas.
1840	Se promulga el Reglamento Interno del Tribunal de Cuentas.
1846	El Tribunal se sustituye nuevamente por la Contaduría.
1853	El presidente Santa Anna restablece el Tribunal de Cuentas.
1855	El Tribunal es abrogado una vez más.
1857	Se promulga una nueva Constitución Liberal restableciéndose la Contaduría Mayor bajo la jurisdicción y autoridad del Congreso. Se abroga el Senado.
1865	El Emperador Maximiliano restablece el Tribunal de Cuentas.
1867	Los liberales derrotan el movimiento conservador y el presidente Juárez restablece la Contaduría.
1874	Un nuevo grupo de reformas restablece el Senado, pero confiere a la Cámara de Diputados, a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, el poder exclusivo de supervisar los gastos públicos.
1896	Se promulga la primera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.
1904	Se promulga la segunda Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y también se expide su Reglamento.
1917	Se promulga una nueva Constitución como resultado de la Revolución. La Contaduría se ratifica como la entidad legislativa responsable de supervisar los gastos públicos.
1937	Se promulga una nueva Ley Federal de la Contaduría Mayor de Hacienda.
1978	Una nueva Ley Federal sustituye a la de 1937.

⁸¹ Senado de la República, “La Auditoría Superior de la Federación” [en línea], <<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1655/asf.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>, [consulta: 23 de enero, 2024].

1980	Se publica el Reglamento Interior.
1988	Se publica un nuevo reglamento interior que prevalece hasta 1997.
1995	El presidente Ernesto Zedillo envía una iniciativa al Congreso para crear la ASF, una nueva entidad supervisora, dependiente de la Cámara de Diputados.
1999	La Cámara aprueba la creación de la Entidad Superior de Fiscalización de la Federación.
2000	Se abroga la Contaduría Mayor de Hacienda y se aprueba la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, creando la ASF.
2001	Nuevo Reglamento Interior de la ASF.
2005	Decreto por el que se reforma la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. (Se reforma la fracción VI del artículo 2° de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación).
2007	Nuevo Reglamento Interior de la ASF.
2009	LFRCF, que abroga la Ley de Fiscalización Superior del 2000.
2009	Nuevo Reglamento Interior de la ASF.
2011	Nuevo Reglamento Interior de la ASF.
2013	Nuevo Reglamento Interior de la ASF.
2016	Nueva LFRCF, que abroga la Ley del 2000.
2017	Nuevo Reglamento Interior de la ASF.
2018	Reforma al Reglamento Interior de la ASF de 2017.
2021	Reforma a la LFRCF del 2016.

*Tabla 3. Elaboración propia. Datos obtenidos de las fuentes citadas en el desarrollo del capítulo.

Conclusión del Capítulo II

En este capítulo, se exploraron los antecedentes históricos de la fiscalización y la rendición de cuentas en México, desde la época prehispánica hasta el México independiente. Estos antecedentes revelan la evolución de las prácticas de fiscalización, desde la figura del Cihuacóatl en la época prehispánica a la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda, hasta llegar a lo que hoy en día conocemos como la ASF.

Es fundamental comprender estos antecedentes para apreciar la importancia de las instituciones actuales de fiscalización. La fiscalización y la rendición de cuentas son aspectos esenciales de cualquier sistema democrático y de gobernabilidad efectiva. La ASF, en particular, descende de una larga tradición de supervisar el uso de los recursos públicos en beneficio de la nación.

En este segmento, se analizaron las etapas clave en la evolución de la Contaduría Mayor de Hacienda, desde la Constitución de 1824 hasta la promulgación de la Constitución de 1917, la cual marcó un hito importante al establecer la fiscalización como una función legislativa, y posteriormente, en 2000, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación otorgó a la ASF un conjunto de atribuciones más amplias y autónomas. Estos eventos históricos destacan la importancia de la fiscalización y la rendición de cuentas en la gestión de los recursos públicos en México.

Durante este el paso del tiempo la Contaduría Mayor de Hacienda ha experimentado cambios significativos en su estructura y funciones, a menudo en respuesta a la situación política y las necesidades cambiantes del país.

En el desarrollo de esta investigación se apreciará la influencia de las reformas en la creación de la ASF y cómo esta ha seguido evolucionando para cumplir con su papel crucial en la rendición de cuentas gubernamentales en la época contemporánea.

III. Derecho Comparado

La fiscalización es un tema que trasciende a nivel internacional; sin embargo, para cada país el tema remite a circunstancias distintas a las que en México se viven. En este capítulo estudiaremos aspectos del tema en cuatro países; analizaremos cómo funciona en cada uno de ellos la fiscalización y ahondaremos en la autonomía o independencia con la que cuentan; asimismo, la dependencia que tienen con alguno de los Poderes, en consideración con su forma de gobierno. Para el análisis comparativo se han elegido dos países europeos, uno asiático y uno latinoamericano, los cuales fueron considerados por tener, a diferencia de nuestro país, sistemas autónomos o por ser más independientes.

III.1. El Caso de Francia

a) Forma de Gobierno

Este país es semipresidencialista, que consiste en una combinación de los regímenes presidencial y parlamentario: el sistema fusiona las ventajas tanto del sistema presidencial como del parlamentario, pues cuenta con un jefe de Estado electo directamente por la ciudadanía y con un primer ministro responsable ante el Parlamento.

Respecto del jefe de Estado, el periodo presidencial es de cinco años; dicho presidente nombra al primer ministro de acuerdo con la mayoría de la Asamblea, este preside el Gabinete y los Consejos de Ministros; es jefe de las Fuerzas Armadas y firma los Tratados Internacionales. El presidente también conduce la política exterior y representa al país ante la comunidad internacional. Tiene la capacidad de vetar leyes aprobadas por el parlamento y todas las iniciativas de ley del gobierno deben estar firmadas por el presidente.⁸²

Por otra parte, el poder ejecutivo determina y dirige la política de la Nación, dispone de la Administración y de la fuerza armada y, es responsable ante el Parlamento.

Respecto del legislativo, Francia cuenta con un Poder Legislativo bicameral, compuesto por la Asamblea Nacional y el Senado. En Francia la justificación de una segunda cámara ha sido siempre difícil de explicar, debido fundamentalmente al carácter aristocrático de la misma, primero, y netamente conservador. Son dos cámaras desiguales en cuanto que la Asamblea Nacional cuenta con mayores poderes que el Senado; no obstante, la segunda

⁸² AGUIRRE, Pedro, *Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos: Francia*, 2da edición, Instituto Federal Electoral, 2001, pp. 17-19.

cámara cuenta con más atribuciones. Los diputados de la Asamblea son elegidos por sufragio directo mientras que los senadores lo son por sufragio indirecto y asumen la representación de las entidades territoriales del país. El Parlamento vota las leyes y fija las normas sobre innumerables asuntos.

Por último, el poder judicial está compuesto por la Corte de Casación, Consejo Constitucional y Consejo de Estado. El Consejo Constitucional es el encargado de velar por el cumplimiento de la Constitución, que data de 1958, y el poder judicial presenta una estructura separada para los órdenes civil y penal, que culmina en la Corte de Casación, la máxima instancia de la justicia francesa.

b) División administrativa

Francia se divide en 13 regiones metropolitanas, con un total de 101 departamentos (96 metropolitanos y 5 de ultramar). Además, cuenta con 5 colectividades de ultramar (Polinesia francesa, Wallis y Futuna, Mayotte, San Pedro y Miquelón, Tierras australes y antárticas francesas) y una colectividad de ultramar con estatuto particular (Nueva Caledonia).

III.1.1. *La Cour des comptes*: El Tribunal de Cuentas Francés

Como mencionamos anteriormente, tener el control de los recursos financieros de un estado es altamente importante y en este caso en particular, para Francia no es la excepción, pues también cuenta con una dependencia encargada de esta ardua y crucial tarea, y lo es tanto así, que la misma Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, de origen francés, establece, en su artículo 14, como derecho de los ciudadanos el control de las finanzas públicas: “**Artículo 14:** Los ciudadanos tienen derecho a verificar por sí mismos o por medio de sus representantes la necesidad de la contribución pública, de consentirla libremente, de controlar su empleo y determinar las cuotas, la base tributaria, la recaudación y la duración de dicha contribución”.⁸³

Así pues, actualmente esta nación cuenta con una dependencia que lleva por nombre *Cour des comptes* (Tribunal de Cuentas) que es el órgano supremo fiscalizador de las cuentas

⁸³ Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, artículo 14 [en línea], < [60/159](https://www.cndh.org.mx/index.php/noticia/se-aprueba-la-declaracion-de-los-derechos-del-hombre-y-del-ciudadano#:~:text=El%2026%20de%20agosto%20de,las%20Naciones%20Unidas%20en%201948.>,” [consulta: 26 de enero, 2024].</p></div><div data-bbox=)

y del control financiero externo del sector público. El Tribunal de Cuentas existe desde 1807, establecido por Napoleón Bonaparte; está dotado de un estatuto de jurisdicción especializada en la esfera administrativa y de manera general está encargado del control de la legalidad de los actos del gobierno en materia económica. Este tribunal puede exigir responsabilidades directamente a los administradores públicos, con el apoyo de un órgano auxiliar llamado la Corte Disciplinaria (CDBF).

Francia tiene un modelo colegiado de control fiscal, el cual consiste en la asignación de la gestión fiscalizadora al Tribunal de Cuentas, por lo que se entiende como un órgano independiente y autónomo. Cabe destacar que en algún momento de su historia esta institución formó parte del poder legislativo y los informes de fiscalización que elaboraba iban dirigidos al Ejecutivo; sin embargo, de acuerdo con el sistema francés, instituido para el control de los fondos públicos, la creación de una autoridad jurisdiccional, independiente del Parlamento y del Poder Ejecutivo, única y exclusivamente al servicio de la nación, es fundamental para el buen funcionamiento de las instituciones democráticas y para un efectivo control financiero.⁸⁴ La *Cour Des Comptes* es la jurisdicción financiera suprema: actualmente es independiente del legislativo y del ejecutivo. También es independiente de las jurisdicciones administrativa (Consejo de Estado) y judicial (Corte de casación) supremas. Su libertad se materializa con la programación de los trabajos, ya que la Corte decide su programación y su calendario, sin requerir autorización previa o el mandamiento del Gobierno o el Parlamento; con la publicación de los resultados de sus trabajos, ya que ella decide libremente la publicación de sus informes e informa directamente a los ciudadanos y a los medios de comunicación; y se materializa asimismo, en la autonomía financiera de la Corte de cuentas ya que dispone de un presupuesto propio.

a) Marco Constitucional

Por lo que respecta a la constitucionalidad de esta institución, en su texto vigente, la Constitución de Francia de 1958 lo menciona de la siguiente manera:

ARTÍCULO 47-2. El Tribunal de Cuentas asistirá al Parlamento en el control de la acción del Gobierno. Asistirá al Parlamento y al Gobierno en el control de la ejecución de las leyes de Presupuestos y de la aplicación de las leyes de financiación de la seguridad social, así como en la evaluación de las políticas

⁸⁴ ANAYA RÍOS, José Luis y Miguel Ángel Anaya Ríos, “Los Modelos de Control Externo de la Fiscalización. Inglaterra y Francia como referentes en México”, en *El cotidiano*, México, 2016, Núm. 198, julio-agosto, p.90.

públicas. Por sus informes públicos, contribuirá a la información de los ciudadanos. Las cuentas de las administraciones públicas serán regulares y sinceras. Darán una imagen fiel del resultado de su gestión, su patrimonio y su situación financiera.⁸⁵

Es de advertirse que garantiza la existencia de la institución, así como su objeto y prevé la tarea de asistir al parlamento y al gobierno, lo cual no es necesariamente una subordinación a dichos poderes, más bien sería correcto tomarlo como una ayuda o acompañamiento.⁸⁶

b) Organización

La *Cour des comptes* está integrado por un primer presidente nombrado por el presidente de la República, 7 magistrados financieros divididos en 7 salas (La de Finanzas y Presupuesto, Defensa, Industria, Energía, Educación, Salud y Transporte). Está compuesta por cerca de 600 agentes, entre los cuales se encuentran magistrados que están repartidos en las siete cámaras, la secretaria general, así como por un Fiscal que encabeza la fiscalía general, el cual se elige entre los miembros del Tribunal, todos los nombramientos se realizan mediante Decreto Presidencial.

El Tribunal tiene las Salas de Cuentas Regionales y Territoriales (CRTC), exactamente con 19 Salas de Cuentas Regionales y Territoriales, estas son las instituciones de control financiero externo en el sector público de cada región. Son presididas por uno de sus miembros. Las Salas se dividen en secciones, a partir de distintos criterios, como competencia geográfica (las colectividades territoriales y establecimientos públicos de uno o varios departamentos), sectoriales (por ejemplo, los hospitales de una región) o una mezcla de ambos criterios. Las CRTC, en condiciones análogas a las del ministerio fiscal general del Tribunal de Cuentas, cuenta con un ministerio fiscal que es ejercido por uno o varios comisarios del gobierno.

Es evidente que las relaciones entre el supremo órgano fiscalizador y las instituciones regionales de control de un país dependen directamente del tipo de organización institucional de dicho país. Las relaciones entre el Tribunal de Cuentas y las CRTC no podrían entenderse si se olvidase que Francia es un Estado unitario y con una marcada primacía del Estado.

⁸⁵ Constitución de Francia de 4 de octubre de 1958 [en línea], <https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/Ing/constitution-espagnol_juillet2008.pdf>, [consulta: 23 de enero, 2024].

⁸⁶ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, voz: “asistir” [en línea], <<https://dle.rae.es/asistir>>, [consulta: 23 de enero, 2024].

Tanto el Tribunal como las CRTC son instituciones del Estado, organizadas y financiadas por el Estado, aun cuando pertenecen a dos cuerpos distintos de magistrados, todos sus consejeros son nombrados por el Estado⁸⁷ y son egresados de la Escuela Nacional de Administración que es una de las más grandes y prestigiosas del país, destinada a la formación de funcionarios superiores, la mayoría de los políticos y altos funcionarios franceses son graduados de la Escuela Nacional de Administración.

c) Funciones

Las funciones que tiene el Tribunal de cuentas son:

- **Juzgar** las cuentas de los contadores públicos, verificando la regularidad de los ingresos y los gastos;
- **Controlar** la gestión y el adecuado empleo de los fondos públicos, velando por la regularidad, la eficiencia y la eficacia de esta gestión;
- **Certificar** las cuentas del Estado y de la seguridad social para garantizar que las cuentas de las administraciones públicas sean regulares y veraces, que arrojen una imagen fiel del resultado de su gestión, su patrimonio y su situación financiera; y
- **Evaluar** las políticas públicas (Estado y establecimientos públicos, empresas públicas, organismos de la seguridad social, organismos de derecho privado y organismos que recurren a la generosidad pública).⁸⁸

El Tribunal y las Salas fiscalizan:

- Toda la gestión y las cuentas del Estado;
- Las cuentas de la Presidencia de la República, la Asamblea Nacional y el Senado;
- Los Ministerios (administraciones centrales, departamentos competentes a nivel nacional y departamentos descentralizados);

⁸⁷ LEVALLOIS, Bernard, “El Tribunal de Cuentas y las Cámaras Regionales de Cuentas. El Ejemplo francés de las Relaciones entre el Supremo Órgano Fiscalizador y las Instituciones Regionales de Control del Sector Público”, en *Revista Española de Control Externo*, España, Núm. 9, 2001, p. 61.

⁸⁸ Contraloría del Gobierno de Ecuador, “Ponencia en el Seminario Internacional. Tribunal de Cuentas y Control Público” [en línea], <<https://www.contraloria.gob.ec/subsitios/files/Ponencias/Dia1/Sesion1/5-RemiFrentzCortedeCuentasdeFrancia.pdf>>, [consulta: 23 de enero, 2024].

- Los organismos públicos y su red territorial;
- Las empresas de titularidad pública;
- La gestión y las cuentas de la Seguridad Social;
- La gestión y las cuentas de las autoridades locales (desde el nivel regional al nivel municipal) y sus agencias, hospitales públicos, centros de enseñanza secundaria, etc.;
- Los fondos públicos concedidos a entidades privadas;
- Los fondos utilizados por entidades benéficas si se donan a través de campañas públicas;
- Los fondos utilizados por entidades privadas, si dichos fondos provienen de subvenciones privadas exentas de impuestos.⁸⁹

Asimismo, la *Cour Des Comptes* tiene dos funciones: por un lado, la función jurisdiccional, que hace referencia al control que se ejerce sobre las reglas de la contabilidad pública que desempeñan los funcionarios con relación de los fondos públicos, y por otro lado se aprecia la función no jurisdiccional, la cual tiene relación directa con el acompañamiento que efectúa el parlamento y el gobierno para la ejecución del control fiscal frente a la ley financiera.⁹⁰

Las funciones jurisdiccionales se materializan principalmente en cinco dimensiones: notificación de la investigación, acceso del justiciable al expediente, publicidad de las audiencias, derechos de defensa, ayuda de abogado y última palabra al justiciable. Por otro lado, las funciones no jurisdiccionales o actividades de control se materializan principalmente en: presentación del primer informe a las entidades controladas y terceros implicados para comentarios escritos, derecho de pedir una audiencia por las entidades controladas y los terceros implicados, y publicación de las respuestas finales junto con el informe público.⁹¹

La Corte dispone de un poder sancionador; ésta juzga la regularidad de los gastos y los ingresos, según las reglas de la contabilidad pública. Las personas responsables ante la

⁸⁹ *Idem.*

⁹⁰ ROJAS HOYOS, María Camila, “Control Fiscal y El Derecho Comparado, Colombia”, Tesis de Pregrado, 2020 [en línea], <<https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/27992/2020mariarojas.pdf?sequence=7&isAllowed=y>>, [consulta: 23 de enero, 2024].

⁹¹ Contraloría del Gobierno de Ecuador, *op. cit.*, p.18.

Corte son los contadores públicos, que son funcionarios sujetos a un régimen de responsabilidad específico. La ley define esta responsabilidad, las infracciones punibles y las sanciones subsiguientes. El contable público será responsable de su contabilidad hasta que la Corte haya aprobado su gestión y le haya eximido de responsabilidad.

Como ejemplo, en 2018, 1030 cuentas públicas estaban bajo la jurisdicción de la Corte, de las que se hicieron 151 fallos; se emitieron 341 sentencias de deuda (reembolso de gastos irregulares o ingresos perdidos) por un importe total de 36,1 millones de euros. Dado que no puede juzgar las 1030 cuentas públicas cada año, el Tribunal de Cuentas establece una política estratégica para sus actividades jurisdiccionales, esta estrategia se basa en un análisis de riesgos y en la liberación de la responsabilidad de los contables por prescripción (5 años).

El Tribunal de Cuentas Nacional de Francia, se encarga de la evaluación de las cuentas públicas, así como la penalización de los contables públicos o la aprobación de su gestión; las auditorías de conformidad y de gestión de todas las organizaciones y los fondos públicos, o sus equivalentes. Las auditorías de gestión y de conformidad se dividen principalmente entre “auditorías organizativas” que versan sobre una entidad concreta, e “investigaciones temáticas”, sobre un tema relacionado con la gestión o una política públicas.

El Tribunal, las CRTC y el CDBF constituyen las jurisdicciones financieras francesas. Tienen acceso a todos los documentos necesarios para llevar a cabo sus tareas. En relación con las CRTC, pocas diferencias existen entre el Tribunal de Cuentas y estas; cabe únicamente destacar que el Tribunal de Cuentas es a la vez jurisdicción de primera instancia en su ámbito de competencias y tribunal de apelación en el ámbito de competencias de las CRTC. Los fallos de las CRTC pueden ser recurridos ante el Tribunal de Cuentas, pudiendo ser objeto a su vez los fallos de dicho Tribunal de un recurso de casación ante el Consejo de Estado.

El Tribunal y las CRC tienen básicamente la misma misión: comprobar que los gastos de las administraciones públicas ya sean éstas nacionales o locales, cumplan las leyes y reglamentos comunes al conjunto de la República y atienden a los criterios de economía, eficacia y eficiencia.⁹²

⁹² LEVALLOIS, Bernard, *op. cit.* p. 61.

III.1.2. Corrupción en Francia

Retomando el tema de los índices de corrupción que estudiamos anteriormente, específicamente sobre el caso de México, llega el turno de ver el caso de Francia. El tema de corrupción es relevante al hablar de fiscalización pues la verdadera razón detrás de todo este gran sistema de control está relacionada directamente con corrupción; es decir, la razón por la que los países se empeñan en tener un control exhaustivo, quizá más exhaustivo en unos que otros, es porque tratan de disminuir algo que evidentemente existe, me refiero a la corrupción; de no ser así, la fiscalización superior no tendría razón de existir.

Usando de nueva cuenta los datos de la organización especializada en el estudio de la corrupción, *Transparency International*, que es el principal indicador mundial de la corrupción en el sector público, se advierte que en su último estudio correspondiente al 2022, Francia consiguió 72 puntos de 100, dicha puntuación es el nivel percibido de corrupción en el sector público en una escala de 0 a 100, donde 0 significa muy corrupto y 100 muy limpio; así mismo, se posicionó en el rango 21 de 180, el cual corresponde a la posición que ocupa en relación a los demás países incluidos en el índice.⁹³

Respecto al Barómetro Global de la Corrupción UE, de la misma organización, en su último estudio del 2021 se advirtieron algunas cifras interesantes, que son las siguientes:

- 29% de personas pensaron que la corrupción aumentó en los últimos 12 meses
- 5% de usuarios de servicios públicos pagaron un soborno en los últimos 12 meses.
- 54% de personas están de acuerdo con que el gobierno está dirigido por unos pocos, grandes intereses que se cuidan a sí mismos.
- 48% de usuarios de servicios públicos utilizaron conexiones personales para obtener un servicio en los últimos 12 meses.⁹⁴

III.2. El Caso de Chile

a) Forma de Gobierno

Este país posee un sistema político republicano, democrático y representativo, con un gobierno de carácter presidencial. Cabe mencionar que la doctrina nacional afirma que el

⁹³ Transparency International, “Global Corruption Barometer UE” [en línea], <<https://www.transparency.org/en/cpi/2022/index/fra>>, [consulta: 23 de enero, 2024].

⁹⁴ Transparency International, “Unión Europea” [en línea], <<https://www.transparency.org/en/gcb/eu/european-union-2021/results/fra>>, [consulta: 23 de enero, 2024].

régimen de gobierno en Chile es presidencialista, a pesar de que su constitución sí expresa la forma de estado democrático, pero no se pronuncia respecto al régimen de gobierno, al centrarse en las fuerte prerrogativas con que cuenta el presidente de la República respecto de los demás poderes, especialmente en la materia legislativa; la más importante de ellas es la ley de presupuestos, frente a la cual el Congreso tiene atribuciones bastante acotadas, toda vez que se le entrega solamente la facultad de disminuir los gastos previstos en este proyecto de ley, negándole, de esta forma, la posibilidad de aumentarlos o rechazarlos, así como también la posibilidad de crear gastos nuevos.⁹⁵

El Estado está dividido en tres poderes independientes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. A la cabeza del Poder Ejecutivo se encuentra el presidente, el cual es elegido por sufragio popular y directo por todos los ciudadanos chilenos mayores de 18 años, por períodos de 4 años, sin derecho a reelección.

El Poder Legislativo reside en el Congreso Nacional, el cual tiene atribuciones fiscalizadoras y colegisladoras, y es bicameral: Senado (38 miembros) y Cámara de Diputados (120). Por su parte el Poder Judicial es un órgano independiente y autónomo que tiene la responsabilidad de la administración de justicia. El tribunal superior de este poder es la Corte Suprema, integrada por 21 miembros, uno de los cuales es elegido presidente cada tres años.

b) División Administrativa

El artículo 110 de su constitución establece que, para el gobierno y administración interior del Estado, el territorio de la República se divide en 16 unidades territoriales llamadas regiones, cada una de ellas está a cargo de un intendente que es designado por el presidente de la República, a su vez estas se dividen en provincias. Para los efectos de la administración local, las provincias se dividen en comunas.

III.2.1. La Contraloría General de la República de Chile

Este País cuenta con una institución llamada Contraloría General de la República de Chile, a la cual se le asigna la compleja tarea de la fiscalización. Desde la Colonia y hasta el Chile Republicano, en Chile ha existido un conjunto de instituciones que tuvieron como propósito

⁹⁵ MELÉNDEZ ÁVILA, Felipe, “La Forma de Gobierno en el Chile Actual: Un Caso de Presidencialismo Latinoamericano Equilibrado”, en *Revista Republicana*, Bogotá, Colombia, N° 26, 2019, *passim*.

esencial la fiscalización, administración, contabilidad y control, y estas fueron precursoras de la actual Contraloría General de la República. Debe considerarse que Chile está caracterizado por hábitos de probidad, eficiencia y austeridad, esto no solo por los gobernados sino también por la administración pública. El desarrollo de su institución encargada del control externo aterrizó en la creación de la Contraloría General de la República con el decreto de la ley 400-bis del 26 de marzo de 1927 y más tarde, en el año 1943 se aprobó una reforma constitucional que otorgó rango constitucional de la Contraloría.⁹⁶

Bajo ese contexto, con fundamento en la Ley de la Contraloría General de la República de Chile, esta importante institución efectúa auditorías con el objeto de velar por el cumplimiento de las normas jurídicas, el resguardo del patrimonio público y la probidad administrativa; a través de estas auditorías, la Contraloría evalúa los sistemas de control interno de los servicios y entidades; fiscalizará la aplicación de las disposiciones relativas a la administración financiera del Estado, particularmente, las que se refieren a la ejecución presupuestaria de los recursos públicos; examinará las operaciones efectuadas y la exactitud de los estados financieros; comprobará la veracidad de la documentación sustentadora, verificará el cumplimiento de las normas estatutarias aplicables a los funcionarios públicos y formulará las proposiciones que sean adecuadas para subsanar los vacíos que detecte.⁹⁷

a) Marco Constitucional y Legal

Por lo que respecta a su Constitución, ésta dedica su capítulo X a la Contraloría, y en su artículo 98 lo declara un organismo autónomo; le asigna como tarea el control de legalidad, la fiscalización, examinar y juzgar las cuentas y llevar la contabilidad de la Nación, dicho artículo a la letra se transcribe:

Artículo 98. Un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República ejercerá el control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; llevará la contabilidad general de la Nación, y

⁹⁶ Contraloría CL, “¿Qué hacemos?” [en línea], <<https://www.contraloria.cl/web/cgr/que-hacemos>>, [consulta: 23 de enero, 2024].

⁹⁷ Ley de la Contraloría General de la República de Chile, artículo 21 A, [en línea], <<https://www.contraloria.cl/documents/451102/1887680/PDF+Ley+10336/d6559f9f-c3b4-4b33-ab15-3e41904a25e7>>, [consulta: 23 de enero, 2024].

desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley orgánica constitucional respectiva [...].⁹⁸

Por su parte, la Ley de la Contraloría General de la República de Chile la define como independiente de todos los Ministerios, autoridades y oficinas del Estado en su artículo primero, que a la letra se transcribe:

ARTÍCULO 1°. La Contraloría General de la República, independiente de todos los Ministerios, autoridades y oficinas del Estado, tendrá por objeto fiscalizar el debido ingreso e inversión de los fondos del Fisco, de las Municipalidades, de la Beneficencia Pública y de los otros Servicios que determinen las leyes; verificar el examen y juzgamiento de las cuentas que deben rendir las personas o entidades que tengan a su cargo fondos o bienes de esas instituciones y de los demás servicios o entidades sometidos por ley a su fiscalización, y la inspección de las oficinas correspondientes; llevar la contabilidad general de la Nación; pronunciarse sobre la constitucionalidad y legalidad de los decretos supremos y de las resoluciones de los Jefes de Servicios, que deben tramitarse por la Contraloría General; vigilar el cumplimiento de las disposiciones del Estatuto Administrativo y desempeñar, finalmente, todas las otras funciones que le encomiende esta ley y los demás preceptos vigentes o que se dicten en el futuro, que le den intervención [...].⁹⁹

En ese sentido se puede dar por hecho que dicho organismo chileno, encargado de la rendición de cuentas tiene una autonomía reconocida por su constitución, por lo que no está sometida a la vigilancia del poder ejecutivo o del Congreso Nacional.

b) Organización

Por lo que hace a su titular, este debe cumplir con ciertos requisitos para ocupar el cargo de Contralor General, estos se mencionan en la misma constitución, en el segundo párrafo del artículo 98°, y consisten en tener al menos 10 años con el título de abogado, haber cumplido 40 años y poseer las demás calidades necesarias para ser ciudadano con derecho a sufragio. Este será designado por el presidente de la República con acuerdo del Senado, adoptado por los tres quintos de sus miembros en ejercicio. Su cargo durará 8 años y no podrá ser reelegido para el puesto y al cumplir 75 años dejará el cargo.

Por lo que hace a su Ley, ésta prevé la existencia de un subcontralor y la remoción de este y del contralor corresponderá al presidente de la República, previa resolución judicial

⁹⁸ Constitución Política de Chile, artículo 98 [en línea], <https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_chile.pdf>, [consulta: 23 de enero, 2024].

⁹⁹ Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República de Chile (LOACGRC), artículo 1° [en línea], <<https://www.contraloria.cl/documents/451102/1887680/PDF+Ley+10336/d6559f9f-c3b4-4b33-ab15-3e41904a25e7>>, [consulta: 23 de enero, 2024].

tramitada en la forma establecida para los juicios de amovilidad que se siguen contra los ministros de los Tribunales Superiores de Justicia y por las mismas causas señaladas para los ministros de la Corte Suprema.

Estará, además, constituida por un jefe de gabinete, divisiones de: auditoría, jurídica, infraestructura y regulación, fiscalía, secretaría general; y contabilidad y finanzas públicas; un centro de informática, departamentos de: FF.AA., seguridad, presidencia, hacienda y RR.EE., medio ambiente, obras públicas y empresas, auditorías especiales, previsión social y personal, auditoría externa, junta de auditores de las naciones unidas; y auditorías financieras.

Al respecto, el Contralor General tendrá facultad para suprimir o fusionar algunos de estos Subdepartamentos y las Secciones de la Contraloría o crear otros con el personal del Servicio, fijándoles su dependencia y asignándoles aquellas atribuciones de este organismo que correspondan a la naturaleza del respectivo Subdepartamento o Sección y en ningún caso el ejercicio de esta facultad podrá producir supresión de personal.¹⁰⁰

c) Funciones

Su labor es particularmente fiscalizadora con carácter jurídico, contable y financiero, y tiene por objetivo verificar que las instituciones públicas actúen dentro del ámbito de sus atribuciones, respetando los procedimientos legales y utilizando eficiente y eficazmente los recursos públicos. Por lo que, por mandato de la Constitución, debe fiscalizar el ingreso e inversión de los fondos públicos, junto con examinar y revisar las cuentas de los funcionarios que tienen a su cargo estos recursos.

La Contraloría tutela que la actividad de la Administración del Estado se ajuste al principio de legalidad, es decir a la Constitución, las leyes y los tratados internacionales. También tiene el papel más importante en la ardua tarea de la prevención de la corrupción, para lo cual impulsa diversas líneas de trabajo, tales como acciones colaborativas a nivel internacional, la capacitación a las instituciones públicas y el apoyo al cumplimiento de los servicios fiscalizados.

De acuerdo con el Reglamento de Auditorías (Resolución N°20 de 2015, de la Contraloría General de la República), sus facultades son las siguientes:

¹⁰⁰ LOACGRC, artículo 2°.

- Inspeccionar a los auditados;
- Fiscalizar la aplicación de las disposiciones relativas a la administración financiera del Estado, de ejecución presupuestaria de los recursos públicos y de otras que determinen las leyes;
- Comprobar la integridad y veracidad de la documentación de respaldo;
- Verificar el cumplimiento de las normas estatutarias que rigen a los funcionarios y de aquellas que se relacionan con el funcionamiento de los servicios públicos sujetos a su fiscalización;
- Exigir a los funcionarios, personas y entidades que custodien, administren, recauden, reciban, inviertan o paguen fondos o bienes públicos, la rendición de cuenta de sus actuaciones, operaciones, sistemas y programas;
- Examinar las actuaciones, operaciones, sistemas y programas ejecutados con las respectivas cuentas que sobre ellos sean presentadas, y la exactitud y/o razonabilidad de los estados financieros;
- Evaluar los sistemas de control interno, y
- Consignar en sus informes y oficios las instrucciones, medidas correctivas y proposiciones que disponga para subsanar las infracciones, irregularidades, deficiencias y vacíos que detecte.¹⁰¹

La auditoría es el proceso de análisis, crítico, metodológico y sistemático, y de examen de todas o algunas de las actuaciones, operaciones, sistemas o programas ejecutados por el auditado, iniciado de oficio o a petición de terceros, esto porque la Contraloría prevé la participación ciudadana a través de denuncias. De acuerdo con su objetivo, podrá optar por auditoría de cumplimiento o financiera; sin embargo, cuando se trate de hechos o situaciones puntuales, la auditoría adoptará el nombre de investigación o inspección.

Es menester mencionar que en el artículo 40 del reglamento se prevé el control interno, el cual se realizará mediante la misma ejecución de las auditorías, evaluando los sistemas, procedimientos y estructuras organizacionales, con el objeto de detectar deficiencias y vacíos en ellos.

¹⁰¹ Reglamento de Auditoría de Chile, artículo 2° [en línea], <<https://www.contraloria.cl/documents/451102/1888043/Resoluci%C3%B3n+N%C2%B0+20/ba8b9adb-e33a-4eeb-a7d6-47c92570cdde>>, [consulta: 23 de enero, 2024].

III.2.2. Corrupción en Chile

Por lo que atañe a los índices de corrupción en Chile, e imitando la estructura de los países que anteceden, conforme a los datos aportados por *Transparency International*, se observa que en su último estudio correspondiente al 2022, Chile consiguió 67 puntos de 100, dicha puntuación es el nivel percibido de corrupción en el sector público en una escala de 0 a 100, donde 0 significa muy corrupto y 100 muy limpio, así mismo se posicionó en el rango 27 de 180, el cual corresponde a la posición que ocupa en relación a los demás países incluidos en el índice.¹⁰²

Del estudio realizado por la misma organización, el Barómetro Global de la Corrupción en América Latina y el Caribe 2019, se concluyó que en Chile:

- 54% de personas pensaron que la corrupción aumentó en los últimos 12 meses.
- 85% de personas piensan que la corrupción es un gran problema.
- 13% de usuarios de servicios públicos pagaron un soborno en los últimos 12 meses.¹⁰³

III.3. El Caso de Japón

a) Forma de gobierno

Este país tiene un sistema democrático de gobierno y al mismo tiempo, es una monarquía parlamentaria, en la que el Emperador de Japón es el símbolo de este y de la unidad del pueblo, y su voluntad emana del mismo, pues en él reside el poder soberano.¹⁰⁴

Todos los actos que, a cuestión de Estado se refiera, están regidos por lo que establezca la Constitución. La Constitución de Japón, que entró en vigor en 1947, se basa en tres principios: la soberanía del pueblo, el respeto a los derechos humanos fundamentales y la renuncia a la guerra. La Constitución también ordena la independencia de los tres poderes políticos: el legislativo (la *Dieta*), el ejecutivo (el gabinete ministerial) y el judicial (los tribunales).¹⁰⁵

¹⁰² Transparency International, Corruption Perceptions Index [en línea], <<https://www.transparency.org/en/cpi/2022>>, [consulta: 23 de enero, 2024].

¹⁰³ Transparency International, “Barómetro Global de la Corrupción en América Latina y el Caribe 2019” [en línea], <https://images.transparencycdn.org/images/2019_GCB_LatinAmerica_Caribbean_Full_Report_200409_091428.pdf>, [consulta: 23 de enero, 2024].

¹⁰⁴ SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo, *Sistemas Jurídicos Contemporáneos*, 18ª edición, Editorial Porrúa, 2015, p. 209.

¹⁰⁵ Ministry of Foreign Affairs of Japan, “Gobierno” [en línea], <https://web-japan.org/kidsweb/explore/spanish/spain/es_government.html>, [consulta: 23 de enero, 2024].

Por lo que respecta al poder legislativo, llamado la *Dieta*, se encuentra compuesta por dos cámaras, la de representantes (465 miembros) y la de consejeros (242 miembros), es el más alto órgano de poder del Estado y el único que promulga leyes. La cámara de representantes tiene derecho a deliberar previamente sobre el proyecto del presupuesto antes de ser presentado a la *Dieta* por el Gabinete. Algo interesante en su funcionamiento es que todos los integrantes de la *Dieta* renuncian habitualmente a la filiación en su partido para garantizar su imparcialidad en los procedimientos parlamentarios de la *Dieta*.¹⁰⁶

El poder ejecutivo se concentra en el gabinete formado por el primer ministro y por el Consejo de ministros (20 miembros), el primer ministro es designado de entre los miembros de la *Dieta* por una resolución de ésta y es ratificado por el Emperador. Por su parte, el poder judicial está compuesto por la Corte Suprema, Tribunales Superiores, Tribunales de Distrito, Tribunales Familiares y Sumarios.

b) División Administrativa

El territorio de Japón está compuesto por cuatro grandes islas: *Hokkaido*, *Honshu*, *Shikoku* y *Kyushu*, y otras islas más pequeñas, que a su vez se dividen en 47 prefecturas, cada una supervisada por un gobernador electo y una legislatura. De acuerdo con los antecedentes geográficos e históricos, estas prefecturas se dividen en nueve regiones: *Hokkaido*, *Tohoku*, *Kanto*, *Chubu*, *Kinki*, *Chugoku*, *Shikoku*, *Kyushu* y *Okinawa*.¹⁰⁷

III.3.1. *The Board of Audit of Japan* (会計検査院): La Junta de Auditoría de Japón

A la Junta de Auditoría de Japón, se le ha otorgado el mandato de auditoría gubernamental desde su establecimiento en 1880, a pesar de algunos cambios en su estatus. Cabe destacar, que todos los países del mundo tienen su propia institución gubernamental de auditoría, aunque varían en nombre, estado o tipo de organización, con el fin de garantizar la adecuada administración de las finanzas públicas. En el caso de Japón, la Junta es una organización constitucionalmente independiente que audita las cuentas finales de los gastos e ingresos del Estado, las cuentas de las instituciones afiliadas al gobierno, las agencias administrativas

¹⁰⁶ SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo, *op. cit.*, p. 210.

¹⁰⁷ Centro de Estudios Internacionales, “Japón: Ficha Técnica” [en línea], <https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/F_Japon.pdf>, [consulta: 23 de enero, 2024].

incorporadas, y las de los organismos que reciben asistencia financiera del Estado, como subsidios.

La Junta tiene su origen en una división establecida en 1869, bajo el precursor del Ministerio de Finanzas en la forma anterior del actual Gabinete de Japón, llamado "*Dajokan*". A través de varios cambios en su nombre, la Junta se organizó como un órgano de auditoría bajo el control directo de la "*Dajokan*" en 1880. Tras la promulgación de la Constitución Meiji en 1889, la Junta adquirió estatus constitucional y supervisó las finanzas públicas durante los siguientes sesenta años como un órgano independiente directamente subordinado al Emperador. En 1947, con la promulgación de la Constitución de Japón, entró en vigor la actual Ley de la Junta de Auditoría de conformidad con el artículo 90 de la Constitución, que independiza a la Junta del Gabinete.¹⁰⁸

Las actividades gubernamentales se implementan a través de la ejecución del presupuesto del Estado, por su parte, este es formulado por el Gabinete, deliberado y aprobado por la *Dieta* y luego ejecutado por ministerios, agencias y otros organismos públicos. Las cuentas finales del Estado son los resultados de la ejecución del presupuesto, estas son preparadas por el Gabinete y deliberadas en la *Dieta*.

Para una buena gestión de las operaciones administrativas y financieras del Estado, es esencial auditar para saber si el presupuesto se ha ejecutado de manera adecuada y eficaz, y asegurar que los resultados de la auditoría se reflejen en la formulación y ejecución del presupuesto del Estado en el año siguiente. Para lograrlo, la Constitución establece que las cuentas finales de los gastos e ingresos del Estado serán auditadas anualmente por la Junta de Auditoría y presentadas por el Gabinete a la *Dieta*, junto con el informe de auditoría, durante el año fiscal inmediatamente siguiente al periodo cubierto.

Además, las cuentas de bienes nacionales, créditos en poder del Estado y obligaciones del Estado también son auditadas por la Junta. Las cuentas de las entidades cuyo capital declarado es aportado por el Estado y las entidades públicas locales que reciben asistencia financiera del Estado también están sujetas a la auditoría de la Junta.¹⁰⁹

a) Marco constitucional y Legal

¹⁰⁸ Board of Audit of Japan, "History of de Board" [en línea], <<https://www.jbaudit.go.jp/english/jbaudit/history.html>>, [consulta: 23 de enero, 2024].

¹⁰⁹ Board of Audit of Japan, "Status of the Board" [en línea], <<https://www.jbaudit.go.jp/english/jbaudit/status.html>>, [consulta: 23 de enero, 2024].

El artículo 90 de la Constitución de Japón y la Ley de la Junta de Auditoría de 1947 otorgan a este organismo una independencia sustancial tanto del gabinete como del control de la *Dieta*.

Por lo que hace a su Constitución de 1947, su artículo 90 establece:

Artículo 90. El resultado de los gastos y rentas del Estado será revisado anualmente por el Tribunal de Cuentas y sometido por el Gabinete a la Dieta, juntamente con el informe de revisión, durante el año fiscal inmediato posterior al período vencido.

La organización y competencia del Tribunal de Cuentas serán determinadas por la ley.¹¹⁰

Es posible percatarse de que la Junta de Auditoría constitucionalmente no está sometida a ninguno de los tres poderes de la nación; algo relevante es que, en la Constitución, el artículo 90 se encuentra en el capítulo VII. Finanzas, y no a algún capítulo dedicado a otro poder, por lo que no lo subordina.

Por lo que hace a la Ley de la Junta de Auditoría del mismo año, la independencia es fiel al establecer lo siguiente: “**Artículo 1.** La Junta de Auditoría tiene un estatus independiente del Gabinete.”¹¹¹

La Junta es una organización constitucional que es independiente del Gabinete y no pertenece ni a la *Dieta* ni a los Tribunales con el fin de desempeñar estrictamente funciones tan importantes sin la interferencia de ningún otro organismo.

b) Funciones

El mandato básico de la Junta es asegurar la adecuada gestión financiera mediante la auditoría y supervisión continuas, y verificar las cuentas finales de los gastos e ingresos del Estado con base en los resultados de la auditoría.

En general, la Junta realiza sus auditorías con objetivos tales como:

- Si las cuentas finales reflejan con precisión el estado financiero, como la ejecución de los presupuestos (Exactitud);
- Si la gestión financiera se realiza adecuadamente de conformidad con los presupuestos, leyes y reglamentos aprobados (Regularidad);

¹¹⁰ Constitución de Japón de 1947, artículo 90 [en línea], <https://www.cu.emb-japan.go.jp/es/docs/constitucion_japon.pdf>, [consulta: 23 de enero, 2024].

¹¹¹ Ley de la Junta de Auditoría de Japón de 1947 (LJAJ), artículo 1° [en línea], <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/2609/en#je_ch1>, [consulta: 23 de enero, 2024].

- Si la ejecución de los proyectos y programas o la ejecución del presupuesto se administra a un costo mínimo (Economía);
- Si los proyectos y programas logran los máximos resultados posibles con el costo dado o tienen el resultado más rentable (Eficiencia); y
- Si los proyectos y programas logran los resultados previstos y producen los efectos esperados (Efectividad).¹¹²

La auditoría con los objetivos de Economía, Eficiencia y Eficacia se denomina colectivamente “auditoría 3E”, derivado de las letras iniciales de cada palabra.

Existen dos categorías, las que la Junta debe auditar regularmente esto es: auditoría obligatoria y las que la Junta puede auditar cuando la Junta lo considere necesario: auditoría discrecional, que van desde la totalidad de las cuentas del Estado hasta las entidades cuyo capital declarado es aportado por el Estado y las prefecturas, municipios y otras organizaciones como beneficiarias de subvenciones y otras ayudas financieras del Estado.

Para realizar una auditoría de aquellos que están sujetos a la auditoría discrecional de la Junta, se requiere una decisión de la Comisión de Auditoría.¹¹³ El artículo 22 de la Ley de la Junta, considera como objetos de ser auditados los siguientes rubros:

- Los gastos e ingresos mensuales del Estado;
- La recepción y pago de dinero en efectivo o la recepción y emisión de bienes de propiedad del Estado, así como de bienes nacionales;
- Adquisición y pérdida de títulos de propiedad del Estado y aumentos y disminuciones de bonos del gobierno nacional y otras obligaciones;
- Recibo y pago de efectivo o recibo y emisión de metales preciosos y valores por el Banco de Japón en nombre del Estado;
- Cuentas de personas jurídicas a las que el Estado haya aportado la mitad o más del capital declarado;
- Cuentas especificadas por ley como sujetas a auditoría por parte de la Junta de Auditoría.¹¹⁴

¹¹² LJAJ, artículo 20.

¹¹³ Board of Audit of Japan, “Aims of the Audit” [en línea], <<https://www.jbaudit.go.jp/english/jbaudit/objective.html>>, [consulta: 23 de enero, 2024].

¹¹⁴ LJAJ, artículo 22.

Aunado a lo anterior, el artículo 23 enlista otros supuestos que pueden ser objeto de ser auditados sólo de ser considerado necesario o a solicitud del Gabinete.

c) Organización

La Comisión de Auditoría, integrada por tres Comisionados, toma las decisiones de la Junta por consenso de estos, así como también dirige y supervisa las actividades realizadas por la Dirección Ejecutiva General. La Comisión de Auditoría adopta un sistema de consenso para asegurar la imparcialidad y adecuación de sus juicios.

Los comisionados son designados por el Gabinete, con el consentimiento de ambas Cámaras de la *Dieta*, y el Emperador da fe del nombramiento de los Comisionados. Un Comisionado ocupa su cargo por un término de siete años y su condición está garantizada durante el término para asegurar la independencia de la Junta. Solo puede retirarse del cargo por resolución de ambas Cámaras de la *Dieta*, cuando por consenso de los demás Comisionados se determina que el Comisionado no puede desempeñar sus funciones debido a un trastorno mental o físico o a un hecho que constituya incumplimiento de la obligación en el ejercicio del deber, o por ser condenado a una pena de prisión por un tribunal penal; a excepción de estas posibilidades, un Comisionado no perderá su cargo contra su voluntad y se jubilarán al cumplir los 65 años.

Una persona elegida por los Comisionados de entre ellos, es designada presidente de la Junta por el Gabinete, este solo puede ser reelegido una vez. El presidente representa a la Junta y preside la Comisión de Auditoría.

Las actividades de auditoría son realizadas por cinco oficinas. El número de personal autorizado de la Dirección General Ejecutiva es de 1.250 (a enero de 2022), gran parte de este personal está asignado a varias divisiones de auditoría como auditores y asistentes de auditores. El personal de auditoría de la Junta debe tener un alto nivel de competencia en auditoría, los auditores de la Junta deben tener un amplio conocimiento no solo de la gestión y operaciones de los auditados, sino también de otros campos relevantes como el derecho, las finanzas, la economía, la ingeniería civil, la construcción, la electricidad, la información y las telecomunicaciones.

La Junta contrata a su personal entre aquellos que han aprobado el Examen de Ingreso al Servicio Público realizado por la Autoridad Nacional de Personal, además de aquellos que se han especializado en derecho y economía; la Junta recluta a un número considerable de

personal especializado en ingeniería civil, construcción, ingeniería, electricidad o electrónica de una lista de examinados exitosos. También utiliza experiencia externa mediante la contratación de personal de plazo fijo de aquellos que tienen conocimientos y habilidades especializados, como contadores públicos certificados.

Después de la contratación, los nuevos miembros del personal se someten a una amplia capacitación y exámenes en varios campos para adquirir los conocimientos y las habilidades necesarias, y luego se convierten en auditores después de varios años de experiencia en auditoría. Los auditores también deben asistir a una formación profesional avanzada para hacer frente a las actividades administrativas más diversificadas y especializadas de los auditados. Para fortalecer sus actividades de capacitación a fin de mejorar la competencia de auditoría de su personal, la Junta estableció un centro de capacitación y brinda capacitación sistemática a su personal.

III.3.2. Corrupción en Japón

Por lo que respecta a Japón, de los datos obtenidos por *Transparency International*, se advierte que en su último estudio correspondiente al 2022, Japón consiguió 73 puntos de 100, dicha puntuación es el nivel percibido de corrupción en el sector público en una escala de 0 a 100, donde 0 significa muy corrupto y 100 muy limpio, así mismo se posicionó en el rango 18 de 180, el cual corresponde a la posición que ocupa en relación con los demás países incluidos en el índice.¹¹⁵

Respecto al Barómetro Global de la Corrupción en Asia, de la misma organización, en su último estudio del 2020, se encontraron algunas cifras relevantes, que son las siguientes:

- 84% de personas pensaron que la corrupción gubernamental es un gran problema
- 2% de usuarios de servicios públicos pagaron un soborno en los últimos 12 meses.
- 48% de personas dijeron que su agencia anticorrupción le está yendo bien en la lucha contra la corrupción.¹¹⁶

¹¹⁵ Transparency International, Corruption Perceptions Index [en línea], <<https://www.transparency.org/en/cpi/2022>>, [consulta: 23 de enero, 2024].

¹¹⁶ Transparency International, “How Does Corruption Shape Asia?” [en línea], <<https://www.transparency.org/en/news/how-does-corruption-shape-asia>>, [consulta: 23 de enero, 2024].

III.4. El Caso de Alemania

a) Forma de gobierno

La República Federal de Alemania es un estado federal y está organizado de forma de democracia parlamentaria. Su constitución establece que todo el poder estatal emana del pueblo. El pueblo transfiere ese poder a los parlamentos: *Bundestag* (parlamento federal) y *Länder* (parlamentos de los estados federados), por el lapso de una legislatura¹¹⁷, por su parte los parlamentos de los *Länder* eligen a los Gobiernos de estos, y al mismo tiempo algunos de sus integrantes son elegidos para formar parte del *Bundesrat* (Consejo Federal, órgano de representación de los estados federados).

Los parlamentos (*Bundestag* y *Länder*) que conforman la Asamblea Federal es quien elige al presidente Federal, quien por su parte nombra, tanto al presidente de la Corte Constitucional Federal, como al Gobierno Federal (canciller y ministros).

b) División Administrativa

La República Federal de Alemania está compuesta por 16 estados federados, la naturaleza federal de Alemania se advierte en la notable autonomía que tienen los 16 estados federados (*Länder*), en particular en cuanto a policía, protección civil, justicia, educación y cultura; asimismo, cada uno cuenta con su propia constitución. De la estrecha articulación entre los estados federados y el Estado central, única en su género, se derivan múltiples posibilidades de participación de los Gobiernos de los estados federados en los asuntos de la Federación.

Sin embargo, la Ley Fundamental de Alemania no garantiza solamente los inalienables derechos fundamentales, sino también el ordenamiento federal; es decir, la repartición del poder estatal entre la Federación y los *Länder*. Esta exige que las normas constitucionales de los estados federados deben coincidir con aquellos de la Federación y que el derecho federal tiene prioridad sobre el de los *Länder*. Además de esto, permite que la Federación tenga recurso a la vía coercitiva, si esto es necesario para conservar la conformidad.

¹¹⁷ La actualidad de Alemania, “Sistema Político” [en línea], <<https://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/es/politica-alemania/sistema-politico>>, [consulta: 23 de enero, 2024].

III.4.1. *Der Bundesrechnungshof*: El Tribunal Superior de Cuentas Alemán

El Tribunal Federal de Cuentas de Alemania (*Bundesrechnungshof*) es a grandes rasgos el organismo encargado del control externo y al igual que todo, tuvo que sufrir una transformación con el paso del tiempo, sus circunstancias de hoy en día son el resultado de una evolución que ha durado varios siglos. Desde 1714 se habla de control externo por una institución colegiada subordinada al Rey; sin embargo, dicha posición impedía que gozara de la independencia que hoy en día goza.

Un claro ejemplo de lo anterior ocurrió durante el gobierno del Rey Federico II, quien quitó a la Contaduría Mayor de Cuentas (antecedente del Tribunal Federal de Cuentas actual) el derecho a fiscalizar los gastos sufragados para realizar su palacio en Potsdam; sin embargo, el tiempo benefició su desarrollo paulatino con el que los Tribunales de Cuentas pasaron de ser instrumentos de los monarcas a órganos del control financiero completamente independientes y no afiliados a ninguno de los tres poderes.

Hoy en día, la posición de las entidades fiscalizadoras se encuentra cercana a los Parlamentos, ya que las tareas encomendadas a estos requieren de los datos facilitados por las fiscalizaciones e informes de los Tribunales de Cuentas. El informe anual del Tribunal Federal de Cuentas es la base para las resoluciones que el Parlamento debe adoptar sobre el descargo¹¹⁸ del Gobierno Federal respecto a su gestión presupuestaria y económica.¹¹⁹

En general, la economía presupuestaria comprende la elaboración de los Presupuestos, la resolución del Parlamento sobre ellos, la ejecución de los presupuestos por las autoridades del ejecutivo, así como el control por parte del Parlamento y del Tribunal de Cuentas.

a) Marco constitucional y Legal

En la ley fundamental alemana, esto es la Constitución de la Alemania Unificada, no existe una definición para el Tribunal Federal de Cuentas alemán, pero sí reconoce su existencia,

¹¹⁸ FIGUEROA NERI, Aimée, *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, México, ASF, 2007, p. 63. “El descargo es el acto mediante el que ambos cuerpos del Parlamento deben otorgar la liberación o cancelación de las obligaciones del Gobierno suscitadas por la gestión financiera del año revisado; es una especie de aprobación de dicha gestión, sin detrimento de los procedimientos que puedan suceder en casos específicos y continúen con posterioridad al descargo”.

¹¹⁹ TESCHNER, Rainer, “La Fiscalización en la República Federal de Alemania. La relación entre el Tribunal Federal de Cuentas y los Tribunales de Cuentas de los Länder (Estados federados)”, en *Revista Española de Control Externo*, España, Vol. 3, Núm. 7, 2001, *passim*.

como el Órgano Supremo de Control de Cuentas; este queda contemplado por toda una serie de leyes federales y amparado por esta ley fundamental, como se transcribe a continuación:

Artículo 114. Rendición y revisión de cuentas [...] (2) El Tribunal Federal de Cuentas, cuyos miembros gozarán de independencia judicial revisará las cuentas, así como la economía y legalidad de la gestión presupuestaria y económica de la Federación. A los efectos de la revisión de conformidad con la primera frase, el Tribunal Federal de Cuentas también podrá recabar información de autoridades ajenas a la administración federal; esto también se aplicará en los casos en que la Federación asigne a los Länder recursos financieros con un fin específico para el cumplimiento de tareas de los Länder. El Tribunal Federal de Cuentas deberá informar directamente todos los años, además de al Gobierno Federal, también al Bundestag y al Bundesrat. Por lo demás, sus atribuciones serán reguladas por ley federal.¹²⁰

Bajo esta idea, la constitución garantiza su existencia institucional; es decir que sólo podría ser eliminado mediante una enmienda a la Constitución, esto, evidentemente genera un gran margen de independencia, la cual es necesaria pues implica una crítica a un Organismo Federal. También dota de independencia judicial de sus miembros, lo que conlleva que estos no están obligados a cumplir ningún tipo de instrucción, ni de seguir ningún tipo de indicación, ya sean del Parlamento, del Gobierno Federal o de otros Organismos Federales.¹²¹

Por su parte, la Ley del Tribunal Federal de Cuentas, describe el Estatuto de este Tribunal como se transcribe a continuación:

Artículo 1º.- El tribunal Federal de Cuentas es un órgano supremo federal y como organismo independiente del control financiero no está sometido más que a la Ley. Dentro de su ámbito de las funciones que la Ley le asigna, el Tribunal Federal de Cuentas asiste al Parlamento Federal, al Consejo Federal (*Bundesrat*) y al Gobierno Federal en la toma de sus decisiones (económica-financieras).¹²²

La ley lo reconoce como una oficina federal superior o suprema y órgano independiente de fiscalización exclusivamente sometido a la ley; por su parte el reglamento del Tribunal Federal de Cuentas define una triple independencia de sus miembros: judicial, material y personal. Éstos sólo se someten ante la ley por el goce de su independencia judicial

¹²⁰ Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, artículo 114 [en línea], <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>>, [consulta: 23 de enero, 2024].

¹²¹ ENGELS, Dieter, “El Tribunal de Cuentas Federal Alemán y los Tribunales de Cuentas de los Leander: Relaciones”, en *Revista Española de Control Externo*, España, Vol. 4, Núm. 12, 2002, p. 28.

¹²² Ley del Tribunal Federal de Cuentas de Alemania, artículo 1º [en línea], <http://www.gesetze-im-internet.de/brhg_1985/index.html>, [consulta: 23 de enero, 2024].

(presidente, vicepresidente, directores de departamento y jefes de división). También gozan de independencia material, ya que no pueden ser sujetos a instrucciones salvo por los procedimientos colegiales con los que trabajan, y la independencia personal que les garantiza que no puedan ser trasladados, revelados o jubilados anticipadamente.¹²³

Se ha discutido durante un largo tiempo si los Tribunales de cuentas (de la federación y de los *Länder*) pueden ser encuadrados en el sistema de separación de poderes públicos; sin embargo, ha prevalecido la idea de que no pueden ser colocados ni al poder legislativo ni al ejecutivo, ni tampoco al judicial; la naturaleza de estos los coloca en una posición intermedia como autoridades imparciales entre el Parlamento y el Gobierno.¹²⁴

b) Organización

De acuerdo con la ley del tribunal¹²⁵ (*Gesetz über den Bundesrechnungshof*) este se encuentra conformado por: el presidente, vicepresidente, jefes de los departamentos de auditoría y los jefes de las áreas de auditoría; estos deben haber adquirido la calificación para una carrera en el servicio superior. También deben tener una amplia gama de experiencia profesional. El presidente o el vicepresidente y al menos un tercio de los demás miembros deben estar habilitados para ejercer cargos judiciales.

Por lo que hace al titular del Tribunal, llamado presidente, así como el vicepresidente, para obtener su cargo, son propuestos por el gobierno federal y mediante votación secreta son aprobados por las dos cámaras (*Bundesrat* y *Bundestag*) por mayoría de sus miembros; estos duran 12 años en el cargo sin posibilidad de reelección y al término de este deberán jubilarse como funcionarios públicos, y en el caso de alcanzar la edad legal de jubilación antes de la conclusión de su encargo deberán jubilarse en ese momento. La única posibilidad de remoción de cargo para estos dos es por sanción disciplinaria (amonestación, multa o remoción) por procedimiento disciplinario ante la sala especial de la Corte Federal de Justicia y quien puede solicitar dicho procedimiento es el presidente del pleno del parlamentario o el presidente del senado federal.

Por lo que respecta a su presupuesto, este goza de la misma protección que tienen los organismos constitucionales para la elaboración de su proyecto de presupuesto; esto significa

¹²³ FIGUEROA NERI, Aimée, *op. cit.*, p. 59.

¹²⁴ TESCHNER, Rainer, *op. cit.*, p. 56.

¹²⁵ Ley del Tribunal Federal de Cuentas de Alemania, artículo 3º.

que, si en algún caso el presupuesto solicitado difiere con el aprobado y no están autorizados dichos cambios, se deben incluir las partes sin acuerdo, quedando como se había sido solicitado por el Tribunal Superior de Cuentas.

Algo interesante es la relación que guarda con el parlamento; este está compuesto por 22 comisiones, por lo que respecta a la Comisión de Presupuesto el Tribunal tiene un representante en ella, el cual participa en todas las sesiones, solventa dudas, ofrece ayuda y reporta directamente al Tribunal Superior de Cuentas sobre temas relevantes y cuando se debaten temas relativos al Tribunal están presentes los miembros del Tribunal, pues este debe aconsejar en la elaboración del plan de presupuesto anual y en temas económico-financieros importantes.

Aún más específicamente, dentro de la Comisión de Presupuesto existe la subcomisión de revisión de CP, que, entre otras funciones, recibe la cuenta anual del ministro de finanzas, la cual revisa y con base en el informe anual del Tribunal Superior de Cuentas, con lo que prepara recomendaciones y el informe que emite la Comisión de Presupuesto al Parlamento para la autorización del “descargo” de las obligaciones del gobierno como consecuencia de su administración financiera.

Horizontalmente, el Tribunal Superior de Cuentas guarda relación con el Parlamento y el Senado, a quienes rinde cuentas mediante la revisión de su CP anual, esto se verifica con el descargo o la aprobación de la gestión que realizó el Tribunal; sin embargo, no existe una obligación periódica de revisar al Tribunal, por lo que pueden pasar varios años de diferencia para que se realice un revisión por parte de estos; verticalmente rinde cuentas a la sociedad, pues la fuerza del Tribunal Superior de Cuentas alemán radica en la credibilidad de sus argumentos.

En relación a lo anterior, existe algo llamado “Asociación de Contribuyentes” que está creada con la participación ciudadana, directa de los contribuyentes, la cual no pertenece a ningún partido político; es independiente y no lucrativa; está organizada en 15 asociaciones regionales y tiene su propio instituto financiero, tiene como meta un sistema de impuestos simple y justo, uso justo y económico de los impuestos, un aparato público moderno y eficaz y reducción de impuestos, que cada año publica su Libro Negro, “El derroche público”, en el

que reclama y exhibe casos de mal uso de recursos públicos en todos los niveles de la administración pública.¹²⁶

c) Funciones

El Tribunal Superior de Cuentas tiene que realizar el control del Gobierno Federal y de los Organismos Subordinados, asesorar al *Budestag* sobre la base de su fiscalización, apoyarle en su trabajo legislador, así como en su tarea de Controlar al Gobierno Federal, y en estricta actividad fiscalizadora; este controla: “1. Si los ingresos que obtiene la Federación se han recaudado a tiempo y en su totalidad; 2. Si los gastos que realiza la Federación se han efectuado de forma debida, legal y económica, y 3. Las medidas de la Administración Federal que puedan tener alguna consecuencia financiera.”¹²⁷

Los recursos con los que cuenta el Tribunal Superior de Cuentas y el trabajo por hacer, distan por mucho, por lo que este no puede examinar toda la materia que se ofrece a la fiscalización, lo que lleva a efectuar una selección, enfocándose especialmente en aquellos asuntos que revistan mayor importancia; es preciso que en la toma de esta decisión exista imparcialidad y no se vea influenciado por asuntos de índole externo; en todo caso, se debe tener presente que puede rechazar, incluso, aquellas peticiones y sugerencias para auditoría que se hagan desde el seno del Parlamento. Con todo esto, busca asegurar que decida con arreglo a sus propios procedimientos y criterio, desde la materia, el lugar, las personas o entidad, duración, hasta la intensidad de su labor fiscalizador, claro así, también sus pliegos de reparo o informes y los destinatarios de estos; en suma, todo su actuar conforme a sus facultades legales.¹²⁸

Para llevar a cabo su tarea, el Tribunal cuenta con amplias potestades de obtención de pruebas amparadas por la normativa aplicable. Puede entrar en cualquier Organismo Federal, analizar todas las actas, los datos en soportes informáticos y pedir a los Organismos la información y la Documentación que considere relevante de cara a su fiscalización.

Más allá de su ocupación relativa a la fiscalización, de ésta surgen algunas otras, como lo es informar, ya que debe elaborar y entregar un informe con observaciones relevantes al Gobierno Federal, al Parlamento y al Senado, así como darlo a conocer a la prensa y al

¹²⁶ FIGUEROA NERI, Aimée, *op. cit.*, p.66.

¹²⁷ ENGELS, Dieter, *op. cit.*, pp. 26 y 27.

¹²⁸ TESCHNER, Rainer, *op. cit.*, 57.

público en general; a parte de este informe anual, para darle seguimiento a sus recomendaciones publica un informe bianual que corresponde a un ejercicio presupuestario; también si es necesario, puede elaborar informes especiales para los tres poderes o realizar informes particulares sobre algunas instituciones.

También tiene el encargo de asesorar; pues como ya se ha mencionado anteriormente, este puede asesorar al Gobierno, a los Ministerios u oficinas gubernamentales. Y por último, otra de sus labores es acompañar el proceso presupuestario anual del gobierno; sin embargo, no puede imponer sanciones o iniciar procedimientos por daños, perjuicios o indemnizaciones, ya que carece de poder disciplinario; si se descubren responsabilidades administrativas y derecho a indemnización por perjuicio, el Tribunal Superior de Cuentas debe informar de inmediato a la entidad fiscalizada y la administración pública hace efectiva la responsabilidad por vía judicial, en caso de que ésta no investigue el asunto el Tribunal puede dar aviso al Parlamento; por lo que hace a los casos de acciones penales, sucede lo mismo, se da vista a la administración pública e informa a las agencias de persecución penal o en su caso, presenta una denuncia.

III.4.2. Corrupción en Alemania

Por lo que respecta a los niveles de corrupción en Alemania, tema absolutamente relevante por su delgada línea con el tema de fiscalización, basándonos en los mismos datos obtenidos por *Transparency International* que han sido los considerados en los países estudiados anteriormente, se advierte que Alemania, en su último estudio correspondiente al 2022, consiguió 80 puntos de 100, dicha puntuación es el nivel percibido de corrupción en el sector público en una escala de 0 a 100, donde 0 significa muy corrupto y 100 muy limpio, asimismo se posicionó en el rango 10 de 180, el cual corresponde a la posición que ocupa en relación a los demás países incluidos en el índice.¹²⁹

Respecto al Barómetro Global de la Corrupción UE, en su último estudio del 2021, se advirtieron algunas cifras interesantes, las cuales son las siguientes:

- 26% de personas pensaron que la corrupción aumentó en los últimos 12 meses.
- 3% de usuarios de servicios públicos pagaron un soborno en los últimos 12 meses.

¹²⁹ Transparency International, *Corruption Perceptions Index*, *op. cit.*

- 62% de personas están de acuerdo con que el gobierno está dirigido por unos pocos grandes intereses que se cuidan a sí mismos.
- 21% de usuarios de servicios públicos utilizaron conexiones personales para obtener un servicio en los últimos 12 meses.¹³⁰

¹³⁰ Transparency International, “Global Corruption Barometer EU: People Worried About Unchecked Abuses Of Power” [en línea], <<https://www.transparency.org/en/news/gcb-eu-2021-survey-people-worry-corruption-unchecked-impunity-business-politics>>, [consulta: 23 de enero, 2024].

Conclusión del Capítulo III

En este capítulo fueron analizados cuatro países pertenecientes a diversas partes del mundo para poder comparar la autonomía de la que gozan respecto de otros poderes y al mismo tiempo comparar los resultados principalmente con el indicador de corrupción, considerando que la comparación de estos países no es una cosa simple, pues las circunstancias no se experimentan de la misma manera en diferentes contextos culturales y geográficos.

En ese sentido, en el caso de los cuatro países la función principal de estos órganos es auditar las finanzas públicas y evaluar la legalidad, eficiencia y eficacia del gasto público; en general su tarea versa en el control externo, a excepción de Chile que realiza tanto el externo como el interno; también son similares en que todos ellos emiten informes de sus hallazgos y recomendaciones, informes de auditoría y resultados, los cuales se hacen públicos en todos estos países para rendir cuentas a la ciudadanía, tres de ellos a través de otros poderes y uno, la Corte de Francia, lo hace directamente a la ciudadanía.

Para estas cuatro instituciones, la transparencia es fundamental para garantizar la rendición de cuentas y permitir que la ciudadanía pueda acceder a la información obtenida y concluida en el proceso de fiscalización.

Por lo que respecta al tema de la autonomía en relación de los otros poderes, sus constituciones y leyes respectivas establecen lo siguiente:

FRANCIA	CHILE	JAPÓN	ALEMANIA
La Constitución de Francia: • Garantiza la existencia del Tribunal de Cuentas. • Dispone que asiste al Parlamento y al gobierno en el control de la	La Constitución de Chile: • Define a la Contraloría como un organismo autónomo . • Su función es ejercer el control de la legalidad de los actos de la administración	La constitución de Japón: • Dispone que la junta revisará anualmente los resultados de los gastos y rentas del estado. • Sus resultados serán sometidos por el gabinete a la	La constitución de Alemania: • Establece que los miembros del Tribunal de Cuentas gozan de independencia judicial . • Establece que el Tribunal revisará las cuentas, así

<p>ejecución de las leyes de presupuesto.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generará informes públicos. 	<p>fiscalizar el ingreso y la inversión de los fondos del fisco municipalidades y demás organismos.</p>	<p>dieta junto con el informe de revisión.</p>	<p>como la economía y legalidad de las gestiones presupuestarias y económicas de la federación.</p>
<p>La ley del Tribunal no se pronuncia respecto de su naturaleza.</p>	<p>La ley de la Contraloría General de la República de Chile:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Define a la Contraloría como independiente de los ministerios autoridades y oficinas de estado. 	<p>La ley de la Junta de Auditoría:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establece que la Auditoría tiene un estatus <u>independiente del gabinete.</u> 	<p>La ley del Tribunal de Cuentas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establece que el Tribunal es un órgano supremo federal. • Que es <u>un organismo independiente</u> de control financiero. • <u>Que no está sometido más que a la ley.</u> • Y que el Tribunal Federal de Cuentas <u>asistirá al parlamento</u> federal, al consejo federal y al gobierno federal en la toma de sus decisiones

			económicas financieras.
--	--	--	----------------------------

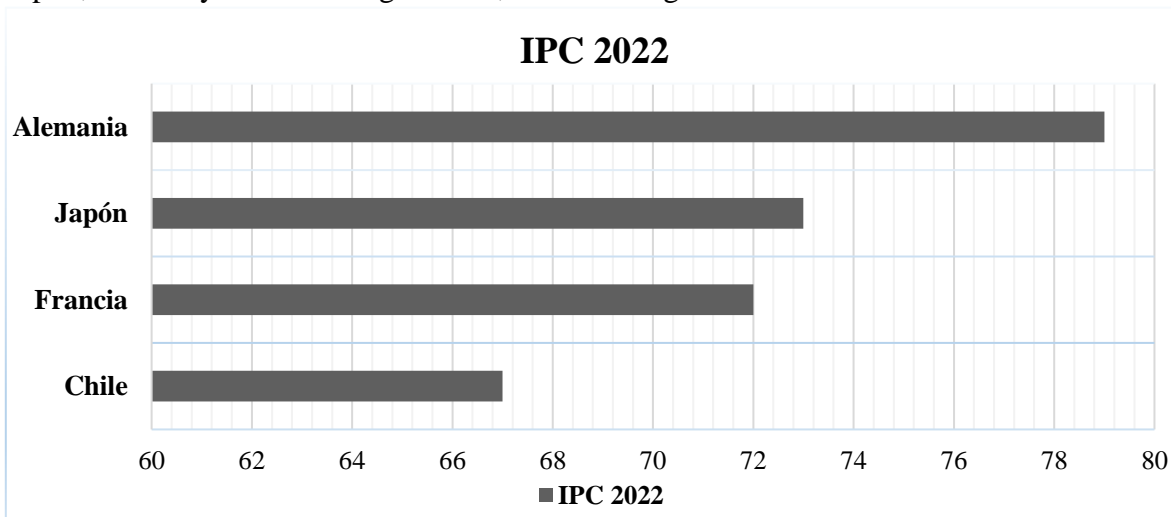
*Tabla 4. Elaboración propia. Datos obtenidos de las fuentes citadas durante el desarrollo del capítulo.

Derivado de lo anterior, se concluye que, si bien en cada caso la autonomía de la que gozan está redactada de formas distintas y en algunos casos más clara que en otros, en los cuatro países, los órganos fiscalizadores gozan de un grado significativo de autonomía, y se encuentran diseñados para funcionar de manera autónoma y sin interferencias políticas; no obstante, resulta innegable que algunos de estos órganos se encuentran en un estatus de autonomía más amplio y fortalecido, como es el caso de Alemania.

Por lo que respecta a sus diferencias estas son muchas, comenzando con que estos órganos varían en términos de estructura y composición. Por ejemplo, en Francia, la *Cour des Comptes* consta de un presidente, magistrados y un fiscal, en Japón la Junta de Auditoría tiene comisionados, en Alemania el Tribunal Superior de Cuentas tiene un presidente y un vicepresidente; y en el caso de Chile, se habla de un Contralor General.

Asimismo, conforme a sus similitudes y diferencias, cada país funciona de una forma distinta, no solo por lo que respecta a su órgano fiscalizador sino por la amplia gama de circunstancias sociales, económicas, culturales y políticas que conforman sus sociedades; sin embargo, es necesario considerar los niveles de corrupción que ostentan estos países.

Conforme a los datos de *Transparency International* aportados en cada caso, por lo que respecta al IPC, el país con menos corrupción correspondería a Alemania, seguido de Japón, Francia y en último lugar Chile, esto de la siguiente forma:



*Gráfico 1. Elaboración propia. Datos obtenidos de: Transparency International, Corruption Perceptions Index [en línea], <<https://www.transparency.org/en/countries/mexico>>, [consulta: 23 de enero, 2024].

Bajo este contexto, se pudo observar que los cuatro países se encuentran por arriba de la media, considerando que 0 significa muy corrupto y 100 muy limpio; asimismo, de los 180 países objeto de estudio, se posicionaron en los siguientes puestos:

PAÍS	PUESTO
Francia	21
Chile	27
Japón	18
Alemania	9

*Tabla 5. Elaboración propia. Datos obtenidos de: Transparency International, Corruption Perceptions Index [en línea], <<https://www.transparency.org/en/countries/mexico>>, [consulta: 23 de enero, 2024].

Al respecto, advertimos que, en los cuatro casos, los países ostentan órganos de fiscalización autónomos e independientes, en los que el gobierno y la sociedad están de acuerdo que la imparcialidad y falta de influencia política, así como la no subordinación a otro poder produce mejores resultados en la rendición de cuentas.

Bajo este contexto, también advertimos que el Tribunal de Cuentas Alemán demuestra ser el resultado de una preocupación más enérgica respecto de su autonomía, lo cual coincide en que resulta ser, de los cuatro, el país que exhibe un IPC más bajo.

IV. La Auditoría Superior de la Federación

Resulta imprescindible conocer y considerar las características que ostenta la institución sobre la que versa esta tesis, por lo que en este capítulo se proporcionará la información necesaria a fin de ser conscientes del contexto en el que se encuentra la sociedad mexicana respecto a este órgano tan importante para el desarrollo y crecimiento del país; siendo así, analizaremos su marco constitucional, su ley reglamentaria, describiremos el proceso de su trabajo y por último se retomarán algunos casos significativos para este trabajo.

IV.1. Naturaleza Jurídica de la Auditoría Superior de la Federación

IV.1.1. Marco constitucional

La CPEUM establece las directrices que configuran el estatus constitucional de la ASF en su Capítulo II, correspondiente al Poder Legislativo, en su Sección V “De la Fiscalización Superior de la Federación”, específicamente en su artículo 79 el cual establece sustancialmente lo siguiente:

1. La pertenencia de la ASF a la Cámara de Diputados.
2. Le otorga autonomía técnica y de gestión.
3. Los principios que rigen la función.
4. La existencia de una función de fiscalización.
5. Las principales competencias y/o atribuciones que se le encomiendan.
6. Rendición de diversa información a la Cámara de Diputados.
7. Tarea de investigación de irregularidades y promoción de responsabilidades.
8. Designación y remoción de su titular¹³¹.

Dicha descripción concebida en la norma fundamental corresponde a una institución trascendental, con facultades importantísimas para el combate a la corrupción que influye directamente en todo el país; dichas facultades de fiscalización pueden ser ejercidas sobre los recursos de las entidades federativas, los municipios, entes públicos federales, los Poderes de la Unión; recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física

¹³¹ CPEUM, artículo 79.

o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos o privados, o cualquier otra figura jurídica; esto es, tiene facultades de fiscalizar los recursos del propio órgano del que forma parte, es decir la Cámara de Diputados.

No obstante lo anterior, la fracción II del artículo 79 dispone la rendición de información que tiene que realizar la ASF ante la Cámara y someterla a consideración de la misma; por su parte el párrafo decimonoveno establece que la designación del titular, de igual forma, está a cargo de la Cámara, así como también lo está su remoción; y todo parece indicar que dichas circunstancias derivan de solo un tema, la autonomía de la que goza para llevar a cabo sus atribuciones, pues la CPEUM no le reconoce un autonomía de carácter pleno, sino la determina como “autonomía técnica y de gestión” y al mismo tiempo ésta autonomía la ciñe a otras funciones específicas, es decir:

Autonomía técnica y de gestión en:

- a) En el ejercicio de sus atribuciones,
- b) Decidir sobre su organización interna,
- c) Funcionamiento; y
- d) Resoluciones.

Es necesario señalar que la autonomía de la que pueda gozar, y los ámbitos en los que ésta se proyecte marcarán la pauta de la eficiencia de la actuación de la ASF; sin embargo, como apunta Cesar Astudillo, si bien la CPEUM le brinda un espacio en el concierto de los poderes públicos, lo cual denota la relevancia de su existencia, no la dota de una autonomía plena, sino que le asigna una autonomía condicionada. Bajo este contexto, la autonomía de la que goza la constriñe al cumplimiento de las tareas asignadas y ese amplio espacio que podría llegar a ocupar queda vacío. Así termina ostentando una posición intermedia entre los entes autónomos y los entes públicos federales, pues no logra alcanzar el *standard*.¹³²

IV.1.2. Marco Legal

De la reforma constitucional en materia anticorrupción que tuvo por objeto poner en marcha el SNA, publicada en el DOF el veintisiete de mayo del dos mil quince, surgió legislación secundaria en la materia, publicada en el mismo medio de difusión el dieciocho de julio del

¹³² ASTUDILLO REYES, Cesar y John Ackerman, coords., *La Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, op. cit., p. 52.

dos mil dieciséis, dicha reforma provocó que se emitieran, reformaran y abrogaran diversos ordenamientos jurídicos, de la siguiente manera:

- Creación de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
- Creación de la LGRA.
- Creación de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- Creación de la LFRCF.
- Reforma a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
- Reforma al Código Penal Federal.
- Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.¹³³

Bajo este contexto, actualmente la ley reglamentaria vigente para la ASF es la LFRCF publicada en 18 de julio de 2016, con su última reforma del 20 de mayo del 2021; sin embargo, de acuerdo con el CUARTO transitorio hoy en día aún se está aplicando la LFRCF del 29 de mayo del 2009 en los procedimientos iniciados con dicha ley, hasta la cuenta de la HPF 2015. Por esta razón, a gran parte del personal de la ASF le resulta actualmente desconocido el nuevo funcionamiento, que si bien, ya está siendo aplicado, la carga de trabajo se encuentra dividida por estos dos ordenamientos, pues la ley del 2016 vino a modificar todo el funcionamiento interno en la institución, inclusive la facultad de resolver los procedimientos administrativos iniciados por la ASF ahora los resolverá el TFJA.

Por lo que respecta a la regulación de su **organización**, su marco legal se integra por el Reglamento Interior de la ASF¹³⁴ y el Manual de Organización de la ASF¹³⁵; por lo que atañe a la **especialización de su trabajo**, existen las Reglas de Operación del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado en el Ejercicio Fiscal y el Estatuto del Servicio Fiscalizador de Carrera de la ASF; asimismo, le es aplicable el Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la ASF de la Cámara de Diputados (Comisión de Vigilancia), relativo a la **evaluación de su desempeño**.

¹³³ DOF, DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, publicado el 27 de mayo del 2015 [en línea], <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015#gsc.tab=0>, [consulta: 23 de enero, 2024].

¹³⁴ DOF, publicado el trece de julio del dos mil dieciocho.

¹³⁵ DOF, publicado el veintiséis de abril del dos mil diecisiete.

IV.2. Organización

IV.2.1. Interna

De conformidad con el Manual de Organización, de forma general la ASF se organiza de la siguiente manera:



*Esquema 1. Elaboración propia. Datos obtenidos del: Manual de Organización de la Auditoría Superior de la Federación.

Por lo que atañe al Auditor Superior, el artículo 79 constitucional, establece que este será designado por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados de la terna presentada por la Comisión¹³⁶ de Vigilancia.

Para ser Titular de la ASF se deben cumplir los siguientes requisitos:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos.
- Tener por lo menos treinta y cinco años cumplidos.
- Gozar de buena reputación.
- Haber residido en el país durante los dos años anteriores.

¹³⁶ Reglamento de la Cámara de Diputados, artículo 3°. **Comisión:** Es el órgano constituido por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones contribuye a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales. [en línea], <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Diputados.pdf>, [consulta: 26 de enero, 2024].

- No haber ostentado un cargo público que interfiera en la parcialidad del ejercicio de su cargo en la ASF.
- Contar con una experiencia efectiva de diez años en actividades o funciones relacionadas a la materia.
- Contar con título de antigüedad mínima de diez años, y cédula profesional.
- No haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo en el servicio público, ni removido por causa grave de algún cargo del sector público o privado.¹³⁷

Este durará en el cargo ocho años pudiendo ser removido con la misma votación requerida para su nombramiento, por las siguientes causas graves:

- Ubicarse en los supuestos del artículo 92 de la LFRCF.
- Ausentarse de sus labores por más de un mes sin mediar autorización de la Cámara.
- Abstenerse de presentar en el año correspondiente y en los términos de la Ley, sin causa justificada, los informes individuales y el Informe General.
- Aceptar la injerencia de los partidos políticos en el ejercicio de sus funciones y de esta circunstancia, conducirse con parcialidad en el proceso de revisión de la CP y en los procedimientos de fiscalización e imposición de sanciones a que se refiere la Ley.¹³⁸

Al titular le corresponde originalmente la representación y el ejercicio de las facultades de la ASF, así como el trámite y resolución de los asuntos de su competencia.¹³⁹

Dentro del RIASF el Auditor Superior posee dos tipos de atribuciones, delegables y no delegables, esto de la forma siguiente:

DELEGABLES	NO DELEGABLES
<ul style="list-style-type: none"> • Administrar los bienes y recursos de la institución • Ser el enlace entre la ASF y la Comisión de Vigilancia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar su presupuesto y remitirlo a la Cámara

¹³⁷ LFRCF, artículo 88.

¹³⁸ LFRCF, artículo 93.

¹³⁹ RIASF, artículo 6°.

<ul style="list-style-type: none"> • Funciones relacionadas a la fiscalización • Rendir información ante la cámara a través de la comisión de vigilancia. (informe general, individuales, anual y semestral). • Elaborar un plan estratégico y enviarlo a la Comisión de vigilancia. • Fortalecer la participación ciudadana en la rendición de cuentas. • Formar parte de SNA, del Sistema Nacional de Transparencia y del SNF • Entre otras. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobar el programa anual de actividades y el programa anual de auditorías y darlo a conocer a la Comisión de vigilancia. • Expedir el RIASF y darlo a conocer a la Comisión de Vigilancia. • Expedir manuales de organización y procedimientos, previamente conocidos por la Comisión de Vigilancia. • Expedir normas para el ejercicio, manejo y aplicación del presupuesto. • Nombrar a su personal de mando superior. • Recibir de la Comisión de Vigilancia la CP para su revisión y fiscalización. • Dar cuenta a la cámara de la aplicación de su presupuesto. • Entre otras concernientes al proceso de fiscalización.
--	---

*Tabla 6. Elaboración propia. Datos obtenidos del: RIASF, artículos 7° y 8°.

Por lo que concierne a los Auditores Especiales, estos tendrán a su cargo direcciones generales de la siguiente forma:

<ul style="list-style-type: none"> • Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Dirección General de Auditoría Financiera Federal.
	<ul style="list-style-type: none"> ○ Dirección General de Auditoría de Inversiones Físicas Federales.
	<ul style="list-style-type: none"> ○ Dirección General de Auditoría Forense.
<ul style="list-style-type: none"> • Auditoría Especial de Desempeño 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Dirección General de Auditoría de Desempeño al Desarrollo Económico.
	<ul style="list-style-type: none"> ○ Dirección General de Auditoría de Desempeño al Desarrollo Social.
	<ul style="list-style-type: none"> ○ Dirección General de Auditoría de Desempeño a Gobierno y Finanzas.

	<ul style="list-style-type: none"> ○ Dirección General de Auditoría de Desempeño a Programas Presupuestarios.
<ul style="list-style-type: none"> • Auditoría Especial de Tecnologías de Información, Comunicaciones y Control 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Dirección General de Auditoría de Tecnologías de Información y Comunicaciones.
	<ul style="list-style-type: none"> ○ Dirección General de Auditoría y Evaluación a los Sistemas de Control Interno.
	<ul style="list-style-type: none"> ○ Dirección General de Análisis e Investigación Económica.
<ul style="list-style-type: none"> • Auditoría Especial del Gasto Federalizado 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Dirección General de Evaluación del Gasto Federalizado.
	<ul style="list-style-type: none"> ○ Dirección General de Auditoría a los Recursos Federales Transferidos.

*Tabla 7. Elaboración propia. Datos obtenidos del: RIASF, artículo 2°.

Para poder ejercer el cargo de Auditor Especial se debe cumplir con los siguientes requisitos:

- Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos.
- Tener por lo menos treinta y dos años cumplidos.
- Haber residido en el país durante los dos años anteriores.
- No haber ostentado un cargo público que coarte la parcialidad en el desempeño de su cargo.
- No haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo en el servicio público, ni removido por causa grave de algún cargo del sector público o privado.
- Contar con antigüedad mínima de siete años, con título y cédula profesional
- Contar con una experiencia de siete años en actividades relacionadas.
- Gozar de buena reputación.¹⁴⁰

IV.2.2. Externa: Comisión de Vigilancia de la ASF de la Cámara de Diputados

Conforme a lo dispuesto en la fracción II y en el último párrafo de la fracción VI, del artículo 74 constitucional, la Cámara cuenta con una Comisión denominada **Comisión de Vigilancia** que funge como el enlace entre la ASF y la Cámara, y que evalúa el desempeño del órgano

¹⁴⁰ LFRCF, artículo 90.

fiscalizador.¹⁴¹ Las atribuciones que posee la Comisión de Vigilancia respecto de la ASF son las siguientes:

- Ser el conducto de comunicación entre la Cámara y la ASF.
- Recibir de la Cámara o del Congreso de la Unión, la CP y turnarla a la ASF.
- Analizar el programa anual de fiscalización de la CP y conocer los programas estratégico y anual de actividades que elabore la ASF, así como sus modificaciones, y evaluar su cumplimiento. Con respecto a los procedimientos, alcances, métodos, lineamientos y resoluciones de procedimientos de fiscalización podrá formular observaciones cuando dichos programas omitan áreas relevantes de la CP.
- Citar al Titular de la ASF para conocer en lo específico de los informes individuales y del Informe General.
- Conocer y opinar sobre el proyecto de presupuesto anual de la ASF y turnarlo para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el siguiente ejercicio fiscal, así como analizar el informe anual de su ejercicio.
- Evaluar el desempeño de la ASF respecto al cumplimiento de su mandato, atribuciones y ejecución de las auditorías¹⁴²; proveer lo necesario para garantizar su autonomía técnica y de gestión y requerir informes sobre la evolución de los trabajos de fiscalización.
- Presentar a la Cámara la propuesta de los candidatos a ocupar el cargo de Titular de la ASF, así como la solicitud de su remoción.¹⁴³

En función de apoyo para el cumplimiento de sus atribuciones, la Comisión de Vigilancia cuenta con la **Unidad de Evaluación y Control (UEC)**, la cual se encarga de vigilar el estricto cumplimiento y desempeño de las funciones a cargo de los servidores públicos de la ASF, conforme a la LGRA y a las demás disposiciones legales aplicables.¹⁴⁴

¹⁴¹ LFRCF, artículo 80.

¹⁴² LFRCF, artículo 81: La Comisión presentará directamente a la ASF un informe que contenga las observaciones y las recomendaciones que se deriven del ejercicio de las atribuciones de evaluación de su desempeño a más tardar el 30 de mayo del año en que presente el Informe General, por su parte la ASF dará cuenta de su atención al presentar el Informe General del ejercicio siguiente.

¹⁴³ LFRCF, artículo 80.

¹⁴⁴ LFRCF, artículo 102.

Al respecto, cuando se trata de los servidores públicos de la ASF, la Comisión de Vigilancia podrá imponer las sanciones administrativas que correspondan conforme a la LGRA, en su caso promover la imposición de sanciones ante el TFJA, por lo que contará con facultades investigadoras y substanciadoras. Asimismo, podrá proporcionar apoyo técnico a la Comisión de Vigilancia en la evaluación del desempeño de la ASF.¹⁴⁵

El titular de la Unidad es designado por la Cámara, mediante el voto mayoritario de sus miembros presentes en la sesión respectiva, a propuesta de la Comisión de Vigilancia, la cual presenta una terna de candidatos que deberán cumplir con los requisitos establecidos para el Titular de la ASF, durando en su encargo 4 años con posibilidad de reelección por una sola vez.

Dicho titular es responsable administrativamente ante la Comisión de Vigilancia y la propia Cámara, a la cual deberá rendir un informe anual de su gestión, con independencia de que pueda ser citado extraordinariamente por ésta cuando así se requiera, para dar cuenta del ejercicio de sus funciones.¹⁴⁶ La UEC tiene las siguientes atribuciones por lo que respecta a la ASF:

- Vigilar que los servidores públicos de ASF se conduzcan en términos de lo dispuesto por la LFRCF y las disposiciones legales aplicables.
- Practicar, por sí o a través de auditores externos, auditorías para verificar el desempeño y el cumplimiento de metas e indicadores de la ASF, así como la debida aplicación de los recursos a cargo de ésta con base en el programa anual de trabajo que aprueba la Comisión de Vigilancia.
- Recibir denuncias de faltas administrativas derivadas del incumplimiento de las obligaciones por parte del Titular de la ASF, auditores especiales y demás servidores públicos de la ASF, iniciar investigaciones y, en el caso de faltas administrativas no graves, imponer las sanciones que correspondan, en los términos de la LGRA.
- Conocer y resolver el recurso que interpongan los servidores públicos sancionados por faltas no graves conforme a lo dispuesto por la LGRA;

¹⁴⁵ LFRCF, artículo 103.

¹⁴⁶ LFRCF, artículo 106.

- Participar en los actos de entrega recepción de los servidores públicos de mando superior de la ASF.
- A instancia de la Comisión de Vigilancia, presentar denuncias o querellas ante la autoridad competente, en caso de detectar conductas presumiblemente constitutivas de delito, imputables a los servidores públicos de la ASF.
- Llevar el registro y análisis de la situación patrimonial de los servidores públicos adscritos a la ASF.
- Conocer y resolver de las inconformidades que presenten los proveedores o contratistas, por el incumplimiento de las disposiciones aplicables para la ASF en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, así como de obras públicas y servicios relacionados con las mismas. Igualmente participará con voz, pero sin voto, en los comités de obras y de adquisiciones de la ASF, establecidos en las disposiciones aplicables para la ASF en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, así como de obras públicas y servicios relacionados con las mismas.
- Auxiliar a la Comisión de Vigilancia en la elaboración de los análisis y las conclusiones del Informe General, los informes individuales y demás documentos que le envíe la ASF.
- Proponer a la Comisión de Vigilancia los indicadores y sistemas de evaluación del desempeño de la propia Unidad y los que utilice para evaluar a la ASF, así como los sistemas de seguimiento a las observaciones y acciones que promuevan tanto la Unidad como la Comisión. de Vigilancia
- En general, coadyuvar y asistir a la Comisión de Vigilancia en el cumplimiento de sus atribuciones.
- Emitir opinión a la Comisión de Vigilancia respecto del proyecto de lineamientos y directrices que deberán observar las entidades locales para la fiscalización de las participaciones federales propuesto por el Auditor.
- Conocer de las quejas que pudieran formular las entidades fiscalizadas sobre actos del Titular de la ASF que contravengan la ley, en cuyo caso la Unidad sustanciará la investigación preliminar por vía especial para dictaminar si hay

lugar a iniciar el procedimiento de remoción conforme a la LFRCF o conforme a la LGRA.¹⁴⁷

IV.3. Funcionamiento

IV.3.1. De la Fiscalización de la Cuenta Pública

El proceso de fiscalización superior se divide en cuatro etapas, comenzando con la **planeación** que constituye un conjunto de actividades llevadas a cabo por las unidades administrativas de auditoría, que les permiten determinar las reglas y los criterios necesarios para seleccionar las entidades fiscalizadas y la materia, susceptible de ser auditada, a fin de integrar el programa anual de auditorías.

Dada la gran cantidad de combinaciones sujeto-objeto que son susceptibles de ser revisadas, la ASF ha desarrollado una metodología de programación basada en factores de riesgo que cuenta con criterios y subcriterios de análisis, priorización y selección de propuestas de auditoría, consistentes en:

Criterios	Sub-Criterios
1. Monto de recursos de los programas. 2. Antecedentes de auditoría. 3. Impacto Social. 4. Diagnóstico de control interno.	1.1. Valores absolutos. 1.2. Variación. 2.1. Frecuencia. 2.2. Resultados. 2.3. Entidades auditadas. 3.1. Solicitudes de la Cámara de Diputados. 3.2. Solicitudes ciudadanas. 3.3. Relevancia mediática. 4.1. Resultados de evaluaciones de control interno.

*Tabla 8. Fuente: ASF, Programa Anual de Auditorías [en línea], <https://www.asf.gob.mx/Section/357_Programa_Anual_de_Auditorias>, [consulta: 23 de enero, 2024].

Lo anterior, siempre considerando que, conforme a la CPEUM, la ASF podrá fiscalizar:

¹⁴⁷ LFRCF, artículo 104.

- Los ingresos, egresos y deuda;
- Las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los Estados y Municipios;
- El manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;
- Realiza auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales;
- Recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la CDMX;
- Las participaciones federales en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa;
- El destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales, en el caso de los Estados y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación;
- Los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada; y
- Los recursos transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos o privados, o cualquier otra figura jurídica.¹⁴⁸

Una vez que cada Auditoría Especial y la Unidad de Homologación Legislativa, Planeación, Transparencia y Sistemas elaboran sus propuestas y estudios, estos son presentados al Grupo de Programación para su análisis. Terminada la revisión se integra el Programa Anual de Auditoría, el cual es presentado al Consejo de Dirección para su revisión y aprobación; una vez aprobado es enviado a la Cámara de Diputados y publicado en el DOF.

La siguiente etapa es la de **desarrollo**, que corresponde a actividades de programación, ejecución, elaboración y presentación de los informes de auditoría, los resultados de auditoría y el informe específico. Así, dentro de las actividades de programación se realiza una guía de auditoría donde se determinan los alcances y oportunidad de los procedimientos de auditoría que se aplicarán, conforme el objetivo y el alcance de la

¹⁴⁸ CPEUM, artículo 79.

revisión; así como la elaboración de las órdenes de auditoría para remitirlos a las entidades fiscalizadas.

En ese contexto, la ASF podrá iniciar el proceso de fiscalización mediante la ejecución de auditorías conforme al mencionado programa anual. Cabe mencionar que dicho programa, toda vez que la fiscalización resulta ser un proceso dinámico, durante su desarrollo podrá sufrir modificaciones a fin de ampliar o reducir su alcance. Dicha ejecución se desarrolla de la siguiente manera:

1. Comienza con la apertura de las auditorías y formulación de solicitudes de información sobre lo que va a ser objeto de la auditoría;
2. Se evalúan el control interno analizando la información y adecuando la guía de auditoría;
3. Se aplican los procedimientos de auditoría y se obtienen los resultados correspondientes;
4. Se realiza una reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares con la entidad fiscalizada, donde ésta última intenta justificar o aclarar los resultados;
5. Se analiza la información proporcionada con el fin de justificar y aclarar los resultados presentados y
6. Finalmente, se formaliza la conclusión de los trabajos de auditoría con la entidad fiscalizada respectiva.

En ese contexto, dichas auditorías son realizadas por los Auditores Especiales mediante las direcciones a su cargo, específicamente mediante su equipo de auditores, conforme al programa anual y sus objetivos:¹⁴⁹

Auditores Especiales	Objetivo
Auditor Especial de Cumplimiento Financiero	Verificar que los recursos públicos federales se hayan recaudado, obtenido, captado, registrado controlado, administrado, ejercido y pagado, de conformidad con la normativa aplicable, así como verificar el cumplimiento de los objetivos, metas, políticas y programas públicos, además de promover una mayor eficiencia, transparencia y rendición de

¹⁴⁹ Es relevante mencionar que cada una de las Direcciones a cargo de las Auditorías Especiales realiza auditorías en la materia que le corresponde, pues cada una se encuentra especializada en materias distintas.

	cuentas de las operaciones que apoyen el mejoramiento de las prácticas gubernamentales.
Auditor Especial de Desempeño	Programar, dirigir, coordinar las auditorías de desempeño, estudios y de las evaluaciones a las políticas públicas; a los programas de gobierno, programas presupuestarios, proyectos especiales, políticas y estrategias regionales a que se refiere el Presupuesto de Egresos de la Federación, que con motivo de la fiscalización de la Cuenta Pública se efectúen, para verificar la eficiencia, eficacia, economía, competencia de los diseñadores y operadores de los programas y políticas públicas, la calidad del bien o servicio y la satisfacción del beneficiario o usuario, tomando en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales, regionales, operativos anuales, y demás programas de las entidades fiscalizadas, entre otros, a efecto de verificar el desempeño de los mismos y, en su caso, el uso de recursos públicos federales, de acuerdo con las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables, y las mejores prácticas gubernamentales.
Auditor Especial de Tecnologías de Información, Comunicaciones y Control	Realizar la programación, dirección, coordinación, aprobación y supervisión de: a) Las auditorías, estudios, análisis, diagnósticos, evaluaciones e investigaciones a los sistemas de tecnologías de información, comunicaciones y control, a fin de comprobar que las operaciones referentes a la contratación, soporte y operación de sistemas, infraestructura, consultorías y demás servicios destinados al uso de las tecnologías de información y comunicaciones, se hayan realizado, administrado, registrado y aplicado conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, así como evaluar el cumplimiento de metas y objetivos previstos; b) Las auditorías, estudios, análisis, diagnósticos, evaluaciones e investigaciones al control interno, a fin de evaluar el

	<p>cumplimiento de las disposiciones normativas y códigos de ética pública en materia de control interno, administración de riesgos institucionales, así como de las políticas y programas de integridad, prevención, detección de actos de corrupción, con el propósito de fortalecer los procesos de transparencia y rendición de cuentas en el sector público, y</p> <p>c) Las auditorías a los estados financieros del gobierno federal y emitir opinión sobre la razonabilidad de la información financiera y los resultados, así como el análisis de la información económica, financiera, programática y presupuestal sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública; todo ello conforme a las disposiciones jurídicas aplicables y en su caso, las mejores prácticas nacionales e internacionales, así como el análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera.</p>
<p>Auditor Especial del Gasto Federalizado</p>	<p>Coordinar la fiscalización de los recursos federales transferidos, incluidas las participaciones federales, fideicomisos, fondos, mandatos o cualquier otra figura análoga, a las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México, personas físicas o morales, públicas o privadas, cualesquiera que sean sus fines y destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado.</p>

*Tabla 9. Elaboración propia. Datos obtenidos del: RIASF, artículos 8° al 11.

Una vez concluidas las auditorías, la ASF, integrará los informes de auditoría (Informe individual, Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la CP;¹⁵⁰ e Informe Específico)¹⁵¹ a través de los cuales se presentan los resultados finales.

¹⁵⁰ Este es presentado a la Cámara, el cual debe contener como mínimo: Resumen de las auditorías y observaciones; Descripción de la muestra del gasto público auditado; Áreas clave de riesgo; Sugerencias a la Cámara de Diputados; Resumen de los resultados de fiscalización del gasto federalizado, participaciones federales y la evaluación de la deuda fiscalizable; y la proyección de las finanzas públicas y los datos observados.

¹⁵¹ Esta deriva de la auditoría realizada con motivo de las denuncias presentadas, en términos de lo dispuesto por el último párrafo de la fracción I del artículo 79 de la CPEUM; en relación con el Título Cuarto de la LFRCF.

Por lo que respecta a los informes individuales que concluyan durante el periodo respectivo, son entregados a la Cámara el último día hábil de los meses de junio y octubre, así como el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la CP.¹⁵² Estos contendrán:

- Los criterios de selección,
- El objetivo,
- El alcance,
- Los procedimientos de auditoría aplicados,
- El dictamen de la revisión,
- Los nombres de los servidores públicos que realizaron la auditoría;
- El cumplimiento, en su caso, de las disposiciones jurídicas aplicables,
- Los resultados de la fiscalización efectuada,
- Las observaciones,
- Recomendaciones, Acciones, con excepción de los informes de presunta responsabilidad administrativa, y en su caso denuncias de hechos¹⁵³, y cada una de las auditorías realizadas con las justificaciones y aclaraciones que las entidades fiscalizadas hayan presentado en relación con los resultados y las observaciones que se les hayan hecho durante las revisiones.¹⁵⁴

Por lo que respecta a la etapa de **seguimiento**, esta se estudiará en la siguiente sección.

Para concluir la revisión de la CP, la Comisión de Vigilancia realizará un análisis de los informes individuales, los informes específicos y del Informe General y lo enviará a la Comisión de Presupuesto, pudiendo solicitar a las comisiones ordinarias de la Cámara una opinión sobre aspectos o contenidos específicos de dichos informes. El análisis de la Comisión de Vigilancia podrá incorporar aquellas sugerencias para modificar disposiciones legales que pretendan mejorar la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas.¹⁵⁵

¹⁵² LFRCF, *op. cit.*, artículo 35.

¹⁵³ En estos casos se notificarán a los presuntos responsables en los términos de las leyes que rigen los procedimientos respectivos.

¹⁵⁴ LFRCF, artículo 36.

¹⁵⁵ LFRCF, artículo 44.

En aquellos casos en que la Comisión de Vigilancia detecte errores en el Informe General o considere necesario aclarar o profundizar el contenido de este, podrá solicitar a la ASF la entrega de las explicaciones pertinentes, así como la comparecencia del Titular del órgano fiscalizador o de otros servidores públicos de la misma, a fin de realizar las aclaraciones correspondientes. La Comisión de Vigilancia podrá formular recomendaciones a la ASF, las cuales serán incluidas en las conclusiones sobre el Informe General¹⁵⁶ y, finalmente, la Comisión de Presupuesto someterá a votación del Pleno el dictamen correspondiente a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de la presentación de la CP.¹⁵⁷

IV.3.2. Del Fincamiento de Responsabilidades

La etapa de **seguimiento** consiste en que, una vez entregados los informes individuales a la Cámara, diez días hábiles después los que contengan acciones y recomendaciones serán enviados a las entidades fiscalizadas para que en un plazo de 30 días hábiles presenten la información y realicen las consideraciones pertinentes. Derivado de las observaciones que, en su caso, emita la ASF, estas podrán derivar en:

- Acciones y previsiones, incluyendo solicitudes de aclaración,
- Pliegos de observaciones,
- Informes de presunta responsabilidad administrativa,
- Promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal,
- Promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria,
- Denuncias de hechos ante la Fiscalía Especializada,
- Recomendaciones,¹⁵⁸ y
- Denuncias de juicio político.¹⁵⁹

Derivado de la naturaleza de la observación de la ASF está tomará las acciones correspondientes:

¹⁵⁶ LFRCF, artículo 45.

¹⁵⁷ LFRCF, artículo 46.

¹⁵⁸ Las recomendaciones son acciones que derivan de las auditorías de desempeño y son sugerencias para fortalecer los procesos administrativos y los sistemas de control.

¹⁵⁹ LFRCF, artículo 15.

- A través de solicitudes de aclaración, requerirá a las entidades fiscalizadas presenten información para atender las observaciones;
- En caso de pliegos de observaciones, determinará en cantidad líquida los daños o perjuicios (o ambos) a la HPF o al patrimonio de los entes públicos;
- Mediante las promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, informará a la autoridad competente sobre un posible incumplimiento de carácter fiscal detectado en el ejercicio de sus facultades de fiscalización;
- A través del informe de presunta responsabilidad administrativa (IPRA), la ASF promoverá ante el TFJA, en los términos de la LGRA, la imposición de sanciones a los servidores públicos por las faltas administrativas graves que conozca derivado de sus auditorías, así como sanciones a los particulares vinculados con dichas faltas. En caso de faltas administrativas no graves, procederá en los términos de la LGRA;
- Mediante promociones de responsabilidad administrativa, dará vista a los OIC's cuando detecte posibles responsabilidades administrativas no graves, para que continúen la investigación respectiva y, en su caso, inicien el procedimiento sancionador correspondiente en los términos de la LGRA;
- Mediante denuncias de hechos, hará del conocimiento de la Fiscalía Especializada, la posible comisión de hechos delictivos, y por medio de la denuncia de juicio político hará del conocimiento de la Cámara la presunción de actos u omisiones de los servidores públicos.
- Por medio de la denuncia de juicio político, hará del conocimiento de la Cámara la presunción de actos u omisiones de los servidores públicos a efecto de que se substancie el procedimiento y resuelva sobre la responsabilidad política.¹⁶⁰

Una vez emitidas las respuestas de las entidades fiscalizadas, la ASF, en específico la Dirección General de Seguimiento de la Auditoría Especial de Seguimiento, Informes e Investigación debe pronunciarse respecto de la información y documentación proporcionada;¹⁶¹ de no hacerlo se tendrán por atendidas las acciones y recomendaciones¹⁶², pudiendo promover, en cualquier momento el IPRA ante el Tribunal, la denuncia de hechos

¹⁶⁰ LFRCF, artículo 40.

¹⁶¹ En un plazo de 120 días hábiles, contados a partir de la recepción.

¹⁶² LFRCF, artículo 41.

ante la Fiscalía Especializada, la denuncia de juicio político ante la Cámara, o los informes de presunta responsabilidad administrativa ante el OIC competente, mientras cuente con los elementos necesarios.¹⁶³ La pronunciación podrá ser:

- Determinar la conclusión, solventación o archivo por falta de elementos, de las recomendaciones o acciones.
- Emitir los dictámenes de no solventación del pliego de observaciones e integrar el expediente técnico.

En el segundo caso, el dictamen y expediente se turnarán a la Dirección General de Investigación (DGI), a fin de que lleve a cabo la investigación de las conductas de los servidores públicos, particulares y exservidores públicos que pudieran constituir responsabilidades administrativas en términos de la LGRA. La cual comenzará con la emisión de un acuerdo de inicio de investigación, el cual una vez emitido podrá solicitar la información (otorgando un plazo de 5 días hábiles) a los entes públicos y a las personas físicas y morales que sean materia de la investigación, así como a cualquier otra con el objeto de esclarecer los hechos relacionados a la comisión de presuntas faltas administrativas.

La DGI, para lograr sus objetivos, podrá practicar visitas de verificación, de la cual levantará un acta circunstanciada, durante su desarrollo los visitados a quienes se haya levantado acta de verificación podrán formular observaciones y ofrecer pruebas en relación con los hechos, o bien, por escrito, dentro del término de cinco días hábiles siguientes. Asimismo, podrá imponer multas, solicitar el auxilio de la fuerza pública y arresto hasta por 36 horas.

Concluidas las diligencias, la DGI procederá al análisis de los hechos, así como de la información recabada, a efecto de determinar la existencia o inexistencia de actos u omisiones que la ley considere como falta administrativa y, en su caso, calificarla como grave o no grave.

Si no encontrara elementos suficientes para demostrar la existencia de la infracción y la presunta responsabilidad del infractor, se emitirá un acuerdo de conclusión y archivo del expediente; sin perjuicio de que pueda abrirse nuevamente la investigación si se presentan nuevos indicios o pruebas y no hubiere prescrito la facultad para sancionar. Sin embargo, si

¹⁶³ LFRCF, artículo 43.

se advierte la presunta comisión de una falta administrativa no grave, se emitirá el “acuerdo por el que se determina la existencia de la falta administrativa y se califica de no grave” y se integrará un expediente y se remite a la SFP u OIC’s que correspondan.¹⁶⁴ Una falta administrativa no grave, son aquellas cuyos actos u omisiones incumplen con lo siguiente:

1. Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas.
2. Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir faltas administrativas.
3. Atender las instrucciones de sus superiores, siempre que éstas sean acordes con las disposiciones relacionadas con el servicio público.
4. Presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses.
5. Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que, por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos.
6. Supervisar que los Servidores Públicos sujetos a su dirección, cumplan con el artículo 49 de la LGRA.
7. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones.
8. Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte.
9. Cerciorarse, antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos o para la enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza o la contratación de obra pública o servicios relacionados con ésta, que el particular manifieste bajo protesta de decir verdad que no desempeña empleo, cargo o comisión en el servicio público o, en su caso, que a pesar de desempeñarlo, con la formalización del contrato correspondiente no se actualiza un conflicto de interés.
10. Previo a realizar cualquier acto jurídico que involucre el ejercicio de recursos públicos con personas jurídicas, revisar su constitución y, en su caso, sus modificaciones con el fin de verificar que sus socios, integrantes de los consejos de administración o accionistas que ejerzan control no incurran en conflicto de interés.¹⁶⁵

¹⁶⁴ LGRA, artículos 102 y 103. La calificación de falta no grave podrá ser impugnada por el denunciante (cuando este sea identificable) mediante el recurso de inconformidad, en un plazo de cinco días hábiles, contados a partir de la notificación de la resolución impugnada.

¹⁶⁵ LGRA, artículo 49.

En el supuesto de que derivado de los hechos y las constancias que obran en el expediente, así como de las diligencias que en su caso hubiera llevado a cabo, se advierta la presunta comisión de una falta administrativa grave o una de particular vinculada con una falta grave, emitirá el “Acuerdo por el que se determina la existencia de la falta administrativa y se califica como grave” y, adicionalmente elabora un IPRA e integra el expediente correspondiente y se remite a la Dirección General de Substanciación (DGS). Las faltas administrativas graves son:

- Cohecho.
- Peculado.
- Desvío de recursos públicos.
- Utilización indebida de la información.
- Abuso de funciones.
- Conflicto de interés.
- Contratación indebida.
- Enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés.
- Simulación de acto jurídico.
- Tráfico de influencias.
- Encubrimiento.
- Desacato.
- Nepotismo.
- Obstrucción de la justicia.
- Violaciones a las disposiciones sobre fideicomisos establecidas en la Ley Federal de Austeridad Republicana.
- La omisión en el entero de cuotas, aportaciones, cuotas sociales o descuentos ante el ISSSTE.¹⁶⁶

Mientras que las cometidas por particulares son:

- Soborno.
- Participación ilícita.

¹⁶⁶ LGRA, capítulo II.

- Tráfico de influencias.
- Utilización de información falsa.
- Colusión.
- Uso indebido de recursos públicos.
- Contratación indebida de exservidores públicos.¹⁶⁷

La LGRA también prevé medidas cautelares, las cuales podrán ser solicitadas a la Dirección de Substanciación o al TFJA por la DGI, con el objeto de evitar el ocultamiento o destrucción de pruebas, impedir la continuación de los efectos perjudiciales de la presunta falta administrativa, evitar la obstaculización del adecuado desarrollo del procedimiento de responsabilidad administrativa; y evitar un daño irreparable al patrimonio de la HPF, de las entidades federativas, municipios, alcaldías o de los entes públicos. Las medidas cautelares que puede solicitar son:

- Suspensión temporal del servidor público.
- Apercibimiento de multa.
- Exhibición de documentos originales.
- Embargo precautorio de bienes.
- Aseguramiento o intervención precautoria de negociaciones.
- Las que sean necesarias para evitar un daño irreparable a la hacienda pública o al patrimonio de los entes.¹⁶⁸

Una vez recibido el IPRA y el expediente correspondiente en Substanciación, esta última tiene 3 días para pronunciarse al respecto, pudiendo: prevenirlo, abstenerse, desechar por improcedencia o admitirlo.

Substanciación **prevedrá** a Investigación cuando el Informe carezca de alguno de los requisitos establecidos por la LGRA o cuando sea obscuro e impreciso; de no ser atendida la prevención en tres días se tendrá por no presentado.

¹⁶⁷ LGRA, capítulo III.

¹⁶⁸ LGRA, artículo 124.

El caso de **abstención** por parte de Substanciación será debido a que advierta que no existe daño ni perjuicio a la HPF, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos, y se actualice alguna de las siguientes hipótesis:

- I. Que la actuación del servidor público esté referida a una cuestión de criterio o arbitrio opinable o debatible, en la que válidamente puedan sustentarse diversas soluciones, siempre que no constituya una desviación a la legalidad y obren constancias de la decisión que adoptó, o
- II. Que el acto u omisión haya sido corregido o subsanado de manera espontánea o implique error manifiesto, siempre que los efectos que, en su caso, se hubieren producido, desaparecieron.¹⁶⁹

Y finalmente, se **desechará** el procedimiento cuando este sea improcedente por actualizarse alguno de los siguientes supuestos:

1. Cuando la falta administrativa haya prescrito.¹⁷⁰
2. Cuando los hechos o las conductas no fueran competencia de la DGI, debiendo remitir el asunto a la autoridad que se estime competente.
3. Cuando las faltas administrativas ya hubieran sido objeto de resolución que haya causado ejecutoria, siempre que el presunto responsable sea el mismo en ambos casos.
4. Cuando de los hechos referidos en el IPRA, no se advierta la comisión de faltas administrativas.
5. Cuando se omita acompañar el IPRA.¹⁷¹

Para que sea sean **admitidos** deberán cumplir con los requisitos de la ley¹⁷² y de hacerlo, se dará inicio al procedimiento de responsabilidad administrativa¹⁷³ el cual seguirá el siguiente curso:

¹⁶⁹ LGRA, artículos 101 y 103: En caso de abstención el denunciante podrá interponer recurso de reclamación ante Substanciación en un plazo de 5 días hábiles contados a partir de la notificación de acto recurrido.

¹⁷⁰ LGRA, artículo 74: Cuando se trate de faltas administrativas no graves, el plazo de prescripción será de 3 años; cuando se trate de faltas graves o faltas de particulares, el plazo de prescripción será de siete años, contados a partir del día siguiente al que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado.

¹⁷¹ LGRA, artículo 196.

¹⁷² LGRA, artículo 194. Nombre y domicilio para oír y recibir notificaciones de la DGI; Nombre(s) del(os) funcionario(s) que podrán imponerse de los autos de la DGI; Nombre y domicilio del presunto responsable; Narración lógica y cronológica de los hechos que dieron lugar a la falta administrativa; Infracción que se imputa al presunto responsable; Pruebas y la responsabilidad que se atribuye al presunto responsable; Firma autógrafa de DGI; En su caso, la solicitud de medidas cautelares.

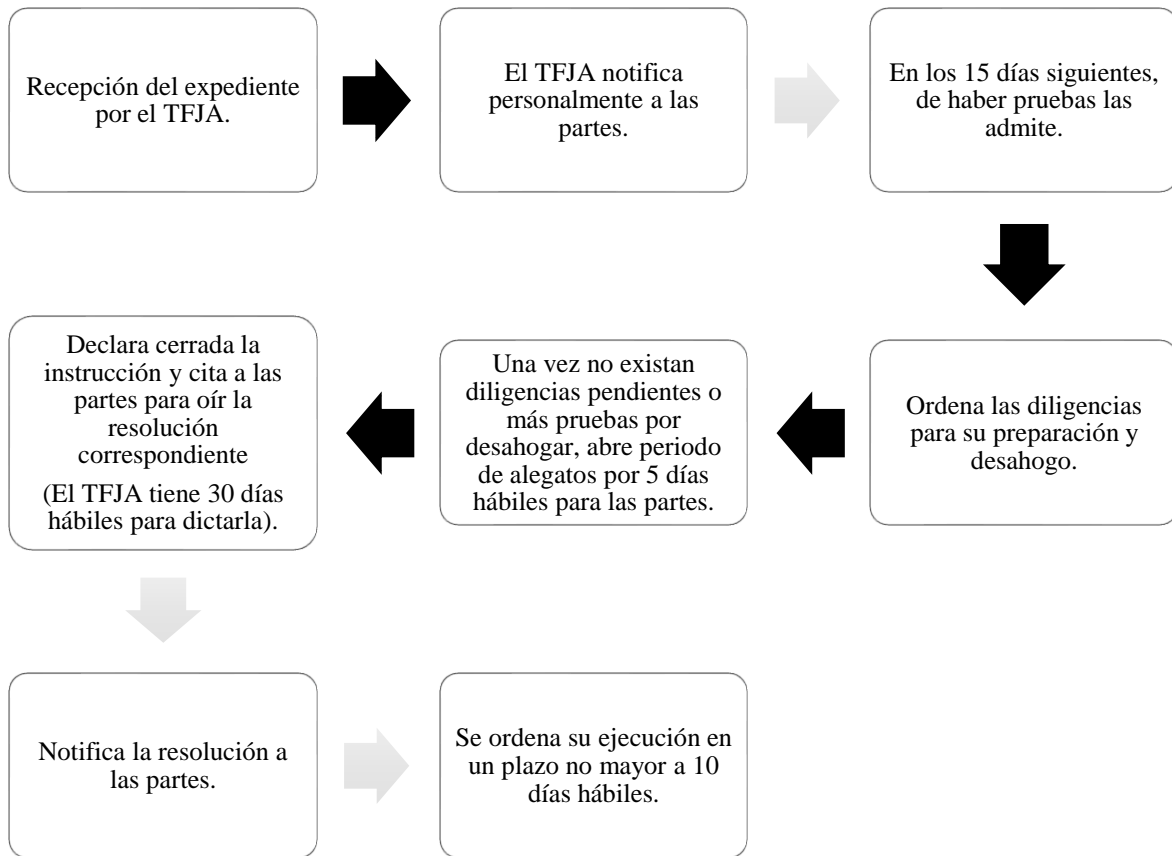
¹⁷³ LGRA, artículo 74: En caso de que, dentro del Procedimientos de Responsabilidad Administrativa se dejase de actuar por más de seis meses sin justa causa, se decretará, a solicitud del presunto infractor, la caducidad de la instancia.

1. Emplaza al o los presuntos responsables.
2. Ordena citar a la DGI y terceros, para que comparezcan a la celebración de la audiencia inicial.
3. Ordena elaborar oficio para solicitar a la Dirección de Defensoría de Oficio designe defensor de oficio, para que se presente el día de la celebración de la audiencia.¹⁷⁴
4. En el caso de que la DGI solicite medidas cautelares, Substanciación podrá negarlas o concederlas de manera provisional y remitirá las constancias al TFJA para que se pronuncie, en definitiva.

En la audiencia inicial, el/los presunto/s responsable/s rinden su declaración y ofrecen pruebas para su defensa; los terceros pueden realizar manifestaciones y ofrecer las pruebas que estimen conducentes; e Investigación formulará manifestaciones y ofrecerá las pruebas enunciadas en el Informe, una vez cerrada la audiencia inicial, las partes no podrán ofrecer más pruebas, salvo las supervenientes. En los 3 días hábiles siguientes, los autos originales del expediente serán enviados al TFJA, quien analizará las constancias que integran los autos originales del expediente, para continuar con la substanciación del procedimiento hasta su resolución.

El TFJA verificará que efectivamente se trate de una falta grave, de no ser el caso remitirá el expediente a la SFP u OIC competente, si es el caso de ser una falta grave diversa ordenará a Investigación la reclasificación, y de ser una falta grave y que corresponde a la descrita, continuará con el procedimiento de responsabilidad administrativa, en los términos siguientes:

¹⁷⁴ LGRA, artículo 208, fracción II.



*Grafico 2. Elaboración propia. Fuente: LGRA.

Las sanciones administrativas que imponga el Tribunal a los Servidores Públicos, derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves, consistirán en:

- Suspensión del empleo, cargo o comisión.
- Destitución del empleo, cargo o comisión.
- Sanción económica.
- Inhabilitación temporal en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.¹⁷⁵

Pudiendo ser impuestas al infractor una o más de las sanciones señaladas, siempre y cuando sean compatibles entre ellas y de acuerdo con la gravedad de la falta administrativa

¹⁷⁵ LGRA, artículo 78.

grave. Mientras que las sanciones por faltas de particulares por comisión de actos vinculados con faltas administrativas graves¹⁷⁶ y faltas de particulares en situación especial¹⁷⁷ son:

- Sanción económica.
- Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.
- Indemnización por los daños y perjuicios.
- La suspensión de actividades (sólo personas morales).
- Disolución de la sociedad (sólo personas morales).¹⁷⁸

La LGRA también prevé tres tipos de medios de impugnación, los cuales son los siguientes:

- Recurso de inconformidad: Podrá interponerlo el Denunciante ante la autoridad investigadora cuando los hechos hubieren sido calificados como no graves; y Podrá interponerlo la autoridad investigadora o el tercero ante la substanciadora, cuando esta última se abstenga de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa.¹⁷⁹
- Recurso de reclamación: Podrá ser interpuesto por el tercero, el presunto responsable o la DGI, según corresponda, en contra del acuerdo que admita, deseche o tenga por no presentado el IPRA, la contestación o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del procedimiento de responsabilidad administrativa antes del cierre de instrucción; y aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero interesado.¹⁸⁰

¹⁷⁶ LGRA, artículo 66: soborno; artículo 67: participación ilícita en procedimientos administrativos; artículo 68: tráfico de influencias para inducir a la autoridad; artículo 69: utilización de información falsa y obstrucción de facultades de investigación; artículo 70: colusión; artículo 71: uso indebido de recursos públicos; y artículo 72: contratación indebida de exservidores públicos.

¹⁷⁷ LGRA, artículo 73. Se consideran faltas de particulares en situación especial, aquéllas realizadas por candidatos a cargos de elección popular, miembros de equipos de campaña electoral o de transición entre administraciones del sector público, y líderes de sindicatos del sector público, que impliquen exigir, solicitar, aceptar, recibir o pretender recibir algún beneficio (artículo 52: dinero; valores; bienes muebles o inmuebles, incluso mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que se tenga en el mercado; donaciones; servicios; empleos y demás beneficios indebidos para sí o para su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte) ya sea para sí, para su campaña electoral o para alguna de las personas a las que se refiere el citado artículo, a cambio de otorgar u ofrecer una ventaja indebida en el futuro en caso de obtener el carácter de Servidor Público.

¹⁷⁸ LGRA, artículo 81.

¹⁷⁹ LGRA, artículos 101 y 102.

¹⁸⁰ LGRA, artículos 113.

- Recurso de apelación: Podrá ser interpuesto por los responsables o por los terceros ante el TFJA que emitió la resolución definitiva, mediante la cual se determinó la imposición de una sanción o bien, la inexistencia de responsabilidad.¹⁸¹
- Recurso de revisión: Podrá interponerlo la ASF, ante el propio TFJA que emitió la resolución definitiva, este recurso se resolverá conforme a las reglas de la revisión en el amparo indirecto,¹⁸² la resolución que emita el Tribunal Colegiado será inapelable.
- Amparo directo: Podrá interponerlo el responsable ante el TFJA, en contra de la resolución del recurso de apelación que confirmó la sanción.¹⁸³

IV.4. Casos Relevantes

IV.4.1. Estafa Maestra

Uno de los sucesos de corrupción más importantes en México fue la llamada “Estafa Maestra”, revelada en el año 2017¹⁸⁴, ésta consistió en el desvío de recursos públicos por lo menos de 7 mil 670 millones de pesos, bajo un *modus operandi* que consistió en la triangulación de recursos entre dependencias gubernamentales, universidades públicas y empresas privadas.

Dicho suceso empezó a ser documentado desde febrero de 2015, cuando la ASF presentó la revisión a la CP 2013, fue ahí cuando se alertó que el gobierno federal usaba a las universidades públicas para triangular recursos y entregarlos a empresas irregulares.

En ese año, se habló de la irregularidad detectada relacionada con la UAEM, pues la ASF detectó irregularidades por más de 650 millones de pesos. Y un año después dicha institución insistió en el tema y denunció a cuatro universidades públicas por irregularidades por más de 800 millones de pesos.

En ese contexto, un grupo de periodistas mexicanos comenzaron una investigación basada en los hallazgos de la ASF, haciendo pública más información relacionada a este “*modus operandi*” que consistía en la triangulación de recursos entre dependencias gubernamentales, universidades públicas y empresas irregulares.

¹⁸¹ LGRA, artículos. 215 al 219.

¹⁸² Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la CPEUM (Ley de Amparo), artículos 81, fracción I. al 96 [en línea], <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp.pdf>>, [consulta: 26 de enero, 2024].

¹⁸³ Ley de Amparo, artículos 170 al 174.

¹⁸⁴ Por la publicación digital Animal Político y la Asociación Civil Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad.

Ahí donde la ASF denunció presuntas irregularidades, Animal Político y Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI) revisaron el *status* legal de las empresas que recibieron recursos públicos, visitaron sus oficinas, cotejaron su situación legal y fiscal, y entrevistaron a quienes son sus propietarios, según las actas constitutivas obtenidas.

Dicha investigación concluyó que al menos 11 dependencias del gobierno federal (PEMEX, SEDESOL, FOVISSSTE, SCT, BANOBRAS, SEP, SAGARPA, SENASICA, RAN, SE e INEA), 8 Universidades Públicas (UAEM, UAC, UAEM Morelos, UPCH, UJAT, UPGM, ITSC y UT) y 186 empresas, muchas de ellas irregulares o declaradas fantasma, durante las CP 2013 y 2014, celebraron contratos por servicios que nunca se realizaron pero que se pagaron, y en algunos otros casos, servicios que costaron menos de lo que se pagó.

Este hallazgo fue de mucha relevancia, sobre todo porque logró dar a conocer esta forma de desvío de recursos que según la ASF pudo estar en práctica desde el 2010. Debido a lo anterior no se tiene certeza del monto al que pudo ascender la pérdida.

Por lo que respecta a las acciones emprendidas, la ASF presentó al menos 15 denuncias ante la FGR, asimismo, continuó desahogando los procedimientos de responsabilidad administrativos con el fin de recuperar los fondos desviados. En ese sentido se realizaron detenciones de algunos implicados; sin embargo, hasta el 2022 la FGR había procesado a nueve exfuncionarios federales del sexenio pasado, uno de los cuales ya fue sentenciado, mientras se alistaban cargos en contra de una decena más de posibles implicados.

No obstante, de los funcionarios procesados ninguno de ellos está imputado de delitos graves. Fueron acusados, principalmente, de uso indebido de atribuciones y uno más de falsedad de declaraciones¹⁸⁵, y la única encarcelada fue la extitular de SEDESOL y SEDATU la cual actualmente ya se encuentra en libertad. Asimismo, la ASF, ha enfocado la mayor parte de sus denuncias penales ante la FGR en los casos de SEDESOL, SEDATU y SAGARPA, y en el caso de PEMEX (de donde salió la mayor cantidad de recursos) no se han presentado las denuncias penales correspondientes, y el único tipo de sanción a funcionarios de PEMEX han sido de carácter administrativo a cargo de la SFP.

¹⁸⁵ Animal Político, “La Estafa Maestra: hay 8 procesados y un sentenciado, pero ninguno por delitos graves” [en línea], <<https://www.animalpolitico.com/2020/09/estafa-maestra-procesados-sentenciado-delitos-no-graves>>, [consultado el 23 de enero, 2024].

Con lo anterior, podemos percatarnos de que si bien el trabajo realizado por la ASF ha sido de suma importancia para descubrir esta estafa que algunos califican de delincuencia organizada, y que como hemos mencionado antes, se desconoce el monto al que asciende el daño causado y que por si fuera poco, estaba siendo replicado en diferentes dependencias federales, por lo que no existe certeza de su creación o dimensión, más que de la existencia de un fraude millonario, también es cierto que no ha tenido las consecuencias que la sociedad esperaría.

Al respecto, algunos doctrinarios consideran que la ASF no es el contrapeso imparcial, valiente y eficiente que se necesita para afrontar este tipo de eventos, pues por su organización externa tiende que rendir cuentas a otros poderes, especialmente políticos.¹⁸⁶

IV.4.2. El Caso del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México

En la revisión de la cuenta 2019, la Auditoría incluyó en su programa anual la auditoría de desempeño número 1394-DE “Auditoría a la Suspensión y Cierre del Proyecto del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (Texcoco)”, realizada al Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V. La auditoría tenía como objetivo fiscalizar el procedimiento llevado a cabo para la cancelación del proyecto de inversión del nuevo aeropuerto internacional de la CDMX, a fin de determinar los costos económicos financieros y legales para el estado derivados de la cancelación.¹⁸⁷

Como lo vimos en el primer capítulo, las auditorías de desempeño realizadas por la ASF son revisiones objetivas que permiten conocer si las políticas públicas operan bajo los principios de eficacia, eficiencia y economía; otorgando información, análisis y perspectivas sobre el quehacer gubernamental para minimizar los costos de los recursos empleados, obtener el máximo de los insumos disponibles, lograr los resultados previstos; y verificar el impacto social y económico para la ciudadanía;¹⁸⁸ dichas auditorías son el único tipo que no genera una responsabilidad sino que solo resulta en recomendaciones.

¹⁸⁶ Nexos, “La Auditoría Superior de la Federación: dos años de deterioro” [en línea], <<https://anticorrupcion.nexos.com.mx/la-auditoria-superior-de-la-federacion-dos-anos-de-deterioro/>>, [consulta: 23 de enero, 2024].

¹⁸⁷ ASF, “Informe 2019” [en línea], <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2019c/Documentos/Auditorias/2019_1394_a.pdf>, [consulta: 23 de enero, 2024].

¹⁸⁸ ASF, “¿Qué hacemos y cómo lo hacemos?” [en línea], <https://www.asf.gob.mx/Section/52_Que_hacemos_y_como_lo_hacemos>, [consulta: 23 de enero, 2024].

En ese sentido, de la revisión realizada por la ASF esta procedió a estimar el costo de la cancelación del proyecto de inversión del NAICM. De los resultados obtenidos se procedió a cuantificar los costos económicos financieros y legales erogados a 2019 por la cancelación, así como los gastos pendientes que a futuro se tendrán que cubrir para continuar con la cancelación de este. En base a la información proporcionada, la ASF estimó que el costo total de la cancelación del NAICM será por lo menos de 331,996,517.6 miles de pesos ya que dicho monto podría incrementarse por los costos adicionales por la liquidación de los contratos pendientes, por los juicios y las demandas interpuestas, así como por las limitantes de información proporcionadas.¹⁸⁹

El informe de resultados de auditoría fue dado a conocer en febrero de 2021 respecto del cual el Ejecutivo en turno, no dudó en pronunciarse al respecto y defender la decisión que se había tomado por su administración de cancelar el NAICM, y al respecto el presidente sostuvo que los resultados presentados eran exagerados e incorrectos y que él tenía otros datos. También acusó a la Auditoría de “dar mal la información a sus adversarios” y de ser usada para fines políticos, toda vez que fue su administración la que aseguró que la cancelación costaría 100,000 millones de pesos en contravención al monto calculado por la ASF.

En respuesta, el Auditor Superior ordenó revisar el informe presentado, horas después de la declaración del presidente, la ASF emitió un comunicado en el que daba a conocer que había encontrado inconsistencias en el informe sobre el costo de la cancelación del NAICM y se retractó. Dicho suceso causó que la institución se viera manchada por la falta de credibilidad y por demostrar una subordinación a un poder político como lo es el partido del que forma parte del Ejecutivo, considerando también que es el mismo partido que conserva mayoría en ambas cámaras del Legislativo: en la cámara de diputados (de la que forma parte la ASF) el partido Morena tiene 198 de 500 diputados¹⁹⁰, mientras que, en la Comisión de Vigilancia, Morena ocupa 25 de 36 puestos, esto es el 69%.

¹⁸⁹ ASF, “Informe 2019”, *op. cit. passim*.

¹⁸⁹ Nexos, “La Auditoría Superior de la Federación: dos años de deterioro”, *op. cit. passim*.

¹⁹⁰ Cámara de Diputados, “Boletín N°. 0001. Informa Secretaría General la composición inicial de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados” [en línea], <<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2021/Agosto/29/0001-Infoma-Secretaria-General-la-composicion-inicial-de-la-LXV-Legislatura-de-la-Camara-de-Diputados>>, [consulta: 23 de enero, 2024].

Aunado a lo anterior, la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Vigilancia llamó a comparecer al Auditor Superior y a otros funcionarios para que explicaran los resultados que fueron del desagrado del gobierno federal, durante la comparecencia Morena solicitó la renuncia del titular de la ASF; sin embargo, ese mismo día se hizo público que el Auditor Especial de Desempeño, el cual había sido encargado de la auditoría en cuestión, había sido separado del cargo.¹⁹¹

Debido a este suceso se sigue alimentando la idea de que la ASF es presa de intereses políticos, pues esto se suma a los elementos que ponen en duda su imparcialidad, incluso existen investigaciones periodísticas que sugieren que algunos de los funcionarios que ocupan puestos clave dentro de la institución han contribuido a bloquear la fiscalización de algunos recursos públicos.

¹⁹¹ Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, “Desarmar la Corrupción: La Auditoría Superior de la Federación: dos años de deterioro” [en línea], <<https://contralacorruccion.mx/la-auditoria-superior-de-la-federacion-dos-anos-de-deterioro/>>, [consulta: 23 de enero, 2024].

Conclusión del Capítulo IV

En este capítulo se analizó la naturaleza jurídica de la ASF concluyendo que esta es un órgano técnico dependiente de la cámara de diputados. La CPEUM en su artículo 79 establece la existencia de la ASF y le otorga autonomía técnica y de gestión, asimismo, le atribuye la función de fiscalización conforme a los principios de legalidad imparcialidad y confiabilidad. Asimismo, establece sus principales competencias y atribuciones; y establece que la ASF le rendirá cuentas a la cámara de diputados.

Por lo que respecta al marco legal en 2015 surgió una legislación secundaria en materia de anticorrupción una reforma que provocó que se emitieran, reformaran y abrogaran diversos ordenamientos jurídicos y de la que nace la ley reglamentaria vigente para la ASF.

Por lo que respecta a la organización interna de este órgano técnico, se encuentra representado por un titular, el auditor superior de la federación, el cual es designado por la misma Cámara de Diputados; y grosso modo se divide en cuatro auditorías especiales, una unidad de asuntos jurídicos y algunas unidades de administración, sistemas, información y transparencia.

Por otro lado, al no ser un órgano que goza de autonomía plena se puede hablar de una organización externa, la cual consta principalmente de la existencia de una Comisión de Vigilancia, la cual conforme al 74 constitucional funge como enlace entre la ASF y la Cámara, y le corresponde la evaluación del desempeño del órgano fiscalizador. Dicha Comisión ostenta atribuciones muy importantes para el desarrollo de la auditoría como lo es:

- Analizar el programa anual de fiscalización de la CP.
- Citar al auditor superior para conocer más de los informes individuales y del informe general.
- Conocer y opinar sobre el proyecto de presupuesto anual de la ASF.
- Evaluar el desempeño de la ASF.
- Así como presentar a la misma cámara la propuesta de los candidatos para ocupar el cargo del titular de la ASF, así como la solicitud de la remoción de este, entre muchas otras.

En apoyo a la Comisión de Vigilancia, esta cuenta con la UEC la cual se encarga específicamente de vigilar el estricto cumplimiento y desempeño de las funciones a cargo de

los servidores públicos de la ASF, conforme a la LGRA y demás disposiciones aplicables; asimismo, tiene facultades para sancionar a los servidores públicos de la ASF. El titular de esta unidad es designado por la cámara y es responsable administrativamente ante la Comisión de Vigilancia y la propia cámara a la cual le rindió un informe anual de su gestión, dentro de sus atribuciones destacan las siguientes:

- Vigilar a los servidores públicos de la ASF.
- Practicar auditorías de desempeño y cumplimiento a la ASF.
- Recibir denuncias de faltas administrativas derivadas del incumplimiento de las obligaciones por parte del titular de la ASF, auditores especiales y demás servidores públicos de la ASF.
- Presentar denuncias ante la autoridad competente en caso de detectar conductas presumiblemente constitutivas de delitos por servidores públicos de la ASF.
- Llevar registro y análisis de la situación patrimonial de los servidores públicos adscritos a la ASF.
- Auxiliar a la Comisión de Vigilancia en la elaboración y análisis del informe general informes individuales y demás documentos que le envíe la ASF, entre otras.¹⁹²

El trabajo de la ASF consiste en un procedimiento complejo que comienza desde la programación anual de auditorías y de ser el caso, una sentencia firme por responsabilidades administrativas relacionadas al mal uso de recursos públicos federales. Anteriormente la ASF tenía a su cargo el desahogo y resolución de un procedimiento resarcitorio en los casos en que se encontraban irregularidades durante el desarrollo de las auditorías; sin embargo, actualmente bajo la LGRA se configura una serie de supuestos relacionados al mal uso de los recursos públicos definidos como faltas graves y no graves, donde la ASF es la competente para desahogar un procedimiento administrativo en caso de faltas graves.

El trabajo de la ASF es de gran importancia para el combate a la corrupción, un ejemplo claro de esto fue la estafa maestra, revelada públicamente en el año 2017, un desvío de recursos públicos por lo menos de 7 mil 670 millones de pesos, suceso que fue sacado a la luz mediante una investigación realizada por la sociedad civil pero que no hubiese sido

¹⁹² Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, artículo 8° [en línea], < <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/24.PDF>>, [consulta: 26 de enero, 2024].

posible sin el trabajo de la ASF quien encontró los primeros hallazgos de este *modus operandi*.

Sin embargo, a pesar de ser tan importante la fiscalización para el desarrollo del país y para el combate a la corrupción, su trabajo es opacado por la falta de determinación e imparcialidad, pues la fuerza de una institución debe radicar en la credibilidad ciudadana, y la labor de la ASF a lo largo de los años ha sido objeto de dudas y críticas, como ocurrió en 2021, cuando el presidente en turno objetó los resultados de una auditoría realizada por la ASF al NAICM, y a causa de este suceso el titular de la ASF se retractó y se vio obligado a comparecer ante la Cámara de Diputados para aclarar los datos concluidos en un procedimiento meramente técnico, realizado por personal capacitado y especializado pero del que se habían obtenido resultados no convenientes para el ejecutivo.

V. Propuesta de Modificación a la Naturaleza Jurídica de la ASF

V.1. La ASF como Órgano Constitucional Autónomo

V.1.1. Criterio Internacional

Una de las condiciones necesarias de toda democracia política es que debe contar con la posibilidad de obligar a los hombres públicos a rendir cuentas a la sociedad y al mismo tiempo, esta rendición de cuentas debe cumplir un *standar*. Por lo que respecta al ámbito internacional, la INTOSAI en su Declaración de Lima contempla objetivos y temas relacionados a la auditoría de la administración pública haciendo énfasis en defender la independencia de las entidades de fiscalización superior, en ese sentido establece los siguientes referentes obligatorios:

- Las EFS sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de las instituciones fiscalizadas y se hallan protegidas contra influencias externas.
- El grado de independencia de las EFS deben regularse en la constitución para otorgarles una protección legal suficiente contra cualquier injerencia en el ejercicio de sus funciones.
- La Independencia de las EFS está unida a la de sus titulares, por lo cual la de estos últimos deben también estar garantizadas constitucionalmente.
- Las EFS deben contar con los medios financieros suficientes para el cumplimiento de sus funciones y tener la facultad de solicitar directamente a la autoridad correspondiente los recursos presupuestales para su desempeño.
- Los recursos financieros puestos a disposición de las FS deben ser administrados por ellas mismas con autonomía y bajo su propia responsabilidad.¹⁹³

Por su parte, la Declaración de México refuerza el postulado de la independencia en el funcionamiento de las EFS, y establece los siguientes principios:

1. La existencia de un apropiado marco constitucional y legal para la aplicación cabal de sus facultades.

¹⁹³ ISSAI 1, Declaración de Lima, artículos 5°, 6° y 7°.

2. Independencia de sus titulares incluyendo la seguridad de sus cargos y la inmunidad legal durante el cumplimiento de sus obligaciones.
3. Mandato amplio, claro y suficiente que le permita a plenitud ejercer sus atribuciones.
4. Disponer de las potestades necesarias para su acceso libre, oportuno y directo a toda la información que requieran para el ejercicio de sus responsabilidades.
5. Contar con atribuciones para informar sobre los resultados de su trabajo obligándose a ello por lo menos una vez al año.
6. Libertad de decidir sobre el contenido de sus informes de auditoría y respecto de su publicación y divulgación correspondiente, salvo cuando la ley establezca tiempos específicos para ello.
7. La existencia de mecanismos eficaces para la revisión y seguimiento de las observaciones y recomendaciones que emitan.
8. Contar con autonomía financiera, administrativa y con los recursos humanos materiales y económicos apropiados.¹⁹⁴

En resumen, la INTOSAI considera la autonomía como un principio fundamental para garantizar la objetividad e imparcialidad en el desempeño de las EFS a nivel internacional. Tanto la Declaración de Lima, aprobada en 1977 como la Declaración de México, emitida en 2007, establecen directrices claras para asegurar la independencia de las EFS. Estos documentos destacan la importancia de la independencia de las EFS respecto a las instituciones fiscalizadas, la protección legal de su autonomía funcional, la independencia de sus titulares, el acceso a la información, la divulgación de resultados, y la disponibilidad de recursos financieros y administrativos adecuados. En conjunto, estas declaraciones fortalecen los estándares internacionales que respaldan la función vital de las EFS en la supervisión de la administración pública y la rendición de cuentas.

V.1.2. Límites a la Autonomía de la ASF

La autonomía de la que goza actualmente la ASF es una autonomía constitucional adjetivada de la que se advierten 5 vertientes:

- Autonomía técnica,

¹⁹⁴ ISSAI 10, Declaración de México, *passim* [en línea], <<https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/INTOSAI-P-10-Declaracion-de-Mexico-sobre-la-Independencia-de-las-EFS-1.pdf>>, [consulta: 26 de enero, 2024].

- Autonomía de gestión,
- Autonomía organizativa,
- Autonomía funcional y
- Autonomía de decisión.¹⁹⁵

Sin embargo, el constituyente deja en manos del legislador ordinario la delimitación del contenido concreto de esa autonomía. A pesar de que el legislador ordinario no tiene la libertad de reducir o eliminar esa autonomía ni de regularla de manera que la debilite sustancialmente, la delimitación normativa realizada por el legislador en la LFRCF debe ser considerada para identificar posibles excesos legislativos.

Al respecto, se muestran a continuación algunas injerencias a “las autonomías” por parte de la LFRCF de las que constitucionalmente goza la ASF:

Autonomías Constitucionales	Supuestos que contempla la LFRCF
Técnica	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La Comisión debe analizar el programa anual de fiscalización de la CP y conocer los programas estratégico y anual de actividades que elabore la ASF, así como sus modificaciones y evaluar su cumplimiento.¹⁹⁶ ▪ La comisión puede requerir a la ASF para que aclare o profundice el contenido del informe de resultados con posibilidad de solicitar la entrega de explicaciones, así como la comparecencia del titular; asimismo podrá realizar recomendaciones que considere pertinentes.¹⁹⁷
De gestión	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Injerencia de la Comisión en el presupuesto de la ASF, pues puede conocerlo y opinar sobre él.¹⁹⁸
Organizativa	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La ASF no puede aprobar su reglamento interno, sus manuales de organización y procedimientos, si no es con el conocimiento de la Comisión.¹⁹⁹

¹⁹⁵ ASTUDILLO REYES, Cesar y John Ackerman, coords., *La Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, op. cit., p. 62.

¹⁹⁶ LFRCF, artículo 81.

¹⁹⁷ LFRCF, artículo 45.

¹⁹⁸ LFRCF, artículo 81.

¹⁹⁹ LFRCF, artículos 81 y 89.

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El titular de la ASF puede ser removido a juicio de la Comisión.²⁰⁰
Funcional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La Comisión puede requerir a comparecer al Titular de la ASF o de otros servidores públicos de la misma, las ocasiones que considere necesarias, a fin de realizar aclaraciones sobre el Informe General.²⁰¹ ▪ La comisión puede evaluar el desempeño de la ASF.²⁰²
De decisión	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La Comisión puede formular observaciones con respeto a los procedimientos, alcances, métodos, lineamientos y resoluciones de procedimientos de fiscalización.²⁰³

*Tabla 10. Elaboración propia. Datos obtenidos de la: LFRCF, artículos 45, 81, 89 y 93.

Al respecto podemos advertir que la Cámara de Diputados, a través de la Comisión tiene una gran injerencia sobre las atribuciones, organización y funcionamiento de la ASF, lo que perjudica su parcialidad, pues el congreso es un espacio político, y al encontrarse subordinada a la Cámara de Diputados se crean las condiciones para una injerencia de los intereses políticos tanto en la programación de auditorías como en el desarrollo de estas.

La intrusión en el programa anual de auditorías no es poco importante, pues en él se deciden las auditorías a practicar, los entes objeto de ser fiscalizado y los métodos con el que se desarrollaran las inspecciones. La aclaración y profundización de los resultados de su trabajo somete su actuar a una aprobación de la Cámara; tener que hacer del conocimiento de la Comisión su reglamento interno, sus manuales de organización y procedimientos para poder aprobarlos denota un extremo control en su organización; y por lo que hace a poder a conocer y opinar sobre los recursos de los que podrá disponer, solo reduce la autonomía de la que goza, pues limita el desarrollo de sus actividades.

Asimismo, la potestad que tiene la Comisión de llamar a comparecer al Titular la de la ASF, así como a demás personal para aclararle a la Cámara su trabajo, ser objeto de una evaluación de desempeño por la misma Comisión, y poder ser removido del puesto a juicio de esta, revela claramente una relación de subordinación entre empleador y empleado.

²⁰⁰ LFRCF, artículo 93.

²⁰¹ LFRCF, artículo 45.

²⁰² LFRCF, artículo 81.

²⁰³ LFRCF, artículo 81.

Otra intromisión de la Cámara es que es esta la que designa al Auditor Superior, al mismo tiempo que puede ser removido por la misma por alguna de las causas graves que son causales para la destitución, que si bien dentro de estas se encuentra la imparcialidad y el buen desempeño y son valores de suma importancia no se puede ignorar que la redacción tan general de estas causas graves también deja un gran margen a la interpretación y fácilmente podrían ser abusados por intereses políticos por obstaculizar el trabajo del auditor.²⁰⁴ Cesar Astudillo opina que el estatuto jurídico del auditor carece de algunas piezas indispensables para blindarlo frente a presiones ajenas; por ejemplo, no forma parte de los altos funcionarios del Estado sujetos a responsabilidad política pero si está sujeto a responsabilidades sobre una evaluación del desempeño que sea poco satisfactoria.²⁰⁵

En ese contexto, resulta válido considerar que una ASF autónoma podría auditar más libre y objetivamente, incluyendo a la cámara de diputados y al congreso de la unión; pues actualmente existen grandes dificultades con estas auditorías porque la ASF se enfrenta a una situación de desventaja al tener que revisar el gasto de su propio superior jerárquico. Esta situación limita de manera importante el alcance de sus auditorías en consecuencia, el Congreso de la Unión es actualmente uno de los órganos del estado mexicano más opaco y con menos controles externos.²⁰⁶

V.1.3. Principales Argumentos a Favor de la Autonomía Constitucional de la ASF

En consecuencia a lo considerado en el apartado anterior, no cabe duda de que existe una necesidad de revisar el diseño institucional de la ASF, los argumentos más significativos realizados en favor de modificar la naturaleza constitucional de la ASF para pasar a ser un órgano constitucional autónomo, y en referencia a lo expuesto en el semanario realizado en el 2009 titulado “La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación” que ha sido un referente para este trabajo y en el cual participaron investigadores, el Auditor Superior en turno, integrantes de la cámara e incluso el rector de la UNAM, etc., doctrinarios como lo son John M. Ackerman, Cesar Astudillo, Diego Valadés, Jorge Fernández Ruiz,

²⁰⁴ ASTUDILLO REYES, Cesar y John Ackerman, coords., *La Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, op. cit., p. 22.

²⁰⁵ *Ibidem*, p. 53.

²⁰⁶ *Ibidem*, pp. 26 y 27.

Aimeé Figueroa Neri, entre otros, fueron los que argumentaron a favor, argumentos que en resumidas cuentas son los que a continuación se mencionan:

1. **Para una fiscalización objetiva e imparcial:** La autonomía constitucional de la ASF garantizara una fiscalización objetiva e imparcial, permitiéndole llevar a cabo sus funciones de fiscalización basadas en criterios técnicos y profesionales, en lugar de estar sujeta a influencias políticas
2. **Para protegerla contra interferencias:** La autonomía constitucional evitaría que la ASF sea susceptible de interferencias externas o presiones políticas, lo que garantiza que su trabajo sea independiente y no esté sujeto a la dinámica partidista.
3. **Para mantener su integridad y credibilidad:** La independencia de la ASF preservaría su integridad y credibilidad al ser un órgano constitucionalmente autónomo y tendría la capacidad de definir sus normas y procedimientos, aseguraría que su trabajo esté libre de influencias externas y políticas, lo que es esencial para mantener la confianza en sus auditorías y resultados.
4. **Para una gestión eficiente y transparente:** La autonomía constitucional permitiría que la ASF realizara una fiscalización efectiva que promueve la gestión eficiente y transparente de los recursos públicos. Esto beneficia a la sociedad al garantizar que los fondos públicos se utilicen de manera adecuada y responsable.
5. **Para garantizar su ámbito competencial:** La ASF tendría un perímetro de actuación constitucionalmente garantizado que le permita defender su espacio institucional si es vulnerado por otros poderes del Estado. Tendría la legitimación procesal para interponer medios de defensa constitucional cuando sea necesario.

Por su parte, Daniel Márquez Gómez participante del mismo seminario, considera que México ha experimentado con modelos europeos y sajones de fiscalización sin establecer uno propio, y que esto indica la necesidad de un enfoque más independiente y adaptado a la realidad mexicana, lo cual se encuentra estrechamente relacionado con lo mencionado en el capítulo de Antecedentes, pues en la exposición de motivos de la reforma que elimino a la Contaduría Mayor de Hacienda y que dio pie a la creación de una entidad de fiscalización superior de la federación, se menciona que una de las dos razones por las que la actual ASF

forma parte de la Cámara de Diputados es porque en ese momento, en la mayor parte de los países del mundo, era de esa forma.

En resumidas cuentas, fortalecer a la ASF implicar repensar sus mecanismos de rendición de cuentas como cualquier otro órgano del estado que debe rendir puntuales cuentas a la nación y a sus ciudadanos, de suerte tal que sea posible medir su desempeño institucional; sin embargo, debería hacerlo dentro de un esquema propio y específico que no sacrifique su autonomía y que no arriesgue su independencia frente al resto de poder públicos que como sabemos son todos sujetos fiscalizados.

V.1.4. Principales Argumentos en Contra de la Autonomía Constitucional de la ASF

Toda vez que el discurso de hacer de la ASF un órgano constitucional autónomo no es nuevo, y este ya ha sido planteado por diversos autores e investigadores, así, tampoco lo es que existan personas que no estén de acuerdo con esta postura y externen su propia perspectiva, lo cual resulta de mucha importancia para poder analizar y debatir al respecto. En ese sentido, dentro de los argumentos en contra se encuentran los siguientes:

1. Una reforma de este tipo podría debilitar al poder legislativo y tener un impacto negativo sobre la facultad de control presupuestal ya que esta es una competencia constitucionalmente originaria del congreso y en particular de la cámara de diputados.²⁰⁷

Por lo que respecta a este argumento que probablemente sea el más iterativo y el que parece ser el de mayor relevancia, se debe considerar que la autonomía de la ASF no significa que el Poder Legislativo pierda su control financiero sobre el poder ejecutivo, control que le corresponde como depositario de la soberanía popular y como parte de su papel en el sistema de frenos y contrapesos de los poderes públicos. Esta autonomía no afecta la relación objetiva que se debe establecer a través de la información, ya que los resultados de la revisión de la cuenta pública proporcionadas por la ASF son un insumo para la toma de decisiones presupuestarias y el control político de la gestión financiera del sector público. La relación

²⁰⁷ Participación durante el seminario: “Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación” (2009) en la mesa 4 “LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN EN LA AGENDA LEGISLATIVA VERSIÓN ESTENOGRÁFICA” del representante del Partido Acción Nacional (PAN), Roberto Gil Zuart [en línea], <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2739/18.pdf>>, [consulta: 23 de enero, 2024].

entre la Cámara de Diputados y la ASF se basa en la información técnica, no en una relación subjetiva entre ambas entidades.²⁰⁸

Al respecto, es fundamental distinguir entre las responsabilidades inalienables del control político que debe ejercer la Cámara de Diputados sobre el gasto público y el trabajo de revisión técnica de la administración de los recursos públicos que lleva a cabo la ASF. La autonomía de la ASF no afecta la facultad de la Cámara para ejercer su control político. Como menciona María de la Luz Mijangos Borja:

Se trata de una tarea eminentemente técnica que revisa variables contables, jurídicas, financieras, económicas, de oportunidad, entre otras. Todas esas variables de la revisión se realizan bajo métodos e instrumentos científicos, técnicos, de carácter objetivo. En esa revisión no caben variables políticas, porque además de que se afectaría la imparcialidad y legalidad de la revisión, se dañaría severamente la objetividad, definitividad y confiabilidad de los resultados de la revisión de la cuenta pública.²⁰⁹

En ese mismo sentido, John M. Ackerman se pronuncia al respecto:

Respecto de la afección a las facultades constitucionales en materia de revisión y dictamen nación de la cuenta pública por parte del poder legislativo habría que distinguir entre las responsabilidades inalienables del control político que debe ejercer la cámara de diputados sobre el gasto público y el trabajo de revisión técnica de la administración de los recursos públicos que ejerce la auditoría superior de la federación.²¹⁰

La Cámara de Diputados debe tener la facultad de aprobar y asegurar el buen uso del presupuesto público, lo cual es esencial en un sistema de división de poderes como el mexicano. Sin embargo, esta facultad no implica que el órgano técnico, como la ASF, deba depender orgánicamente de la misma Cámara de Diputados. Al contrario, como menciona Diego Valadés y Ackerman, la autonomía del órgano fiscalizador no significaría un menoscabo en las facultades de fiscalización del congreso de la unión, sino que las fortalecería, pues los representantes populares contarían con un aliado más fuerte en la lucha por mejorar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública y los resultados técnicos de la fiscalización realizada por la ASF proporcionarían legitimidad a sus acciones. La autonomía permite a estos agentes demostrar que sus acuerdos fueron positivos y destinados a satisfacer aspiraciones legítimas de la comunidad.

²⁰⁸ ASTUDILLO REYES, Cesar y John Ackerman, coords., *La Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, op. cit., p. 150.

²⁰⁹ *Ibidem*, p. 210.

²¹⁰ *Ibidem*, p. 32.

A manera de conclusión, la supervisión realizada por el Congreso y la independencia del organismo de evaluación son completamente conciliables porque la evaluación efectuada por un grupo colegiado de representación política no se limita únicamente a la meticulosidad en el manejo de los fondos y al cumplimiento de las tareas administrativas. También involucra la valoración de los logros obtenidos desde una perspectiva política y las decisiones posteriores relacionadas con las políticas a implementar.

2. La creación de un nuevo organismo autónomo no es la receta adecuada para resolver todos los problemas públicos no puede ser el órgano constitucional autónomo una receta para todos los males y si abusamos de constituir órganos constitucionales autónomos en nuestro país corremos el riesgo de diluir el Estado o de dispersarlo en exceso.²¹¹

Por lo que respecta a este argumento se debe considerar la importancia de tener un equilibrio en la distribución del poder en un estado constitucional. La división de poderes es esencial para garantizar una Constitución democrática, evitar el riesgo de autocracia y preservar la libertad individual. La concentración excesiva de poder en una sola rama del gobierno puede ser perjudicial, y la creación de órganos constitucionales autónomos, contribuye a distribuir las competencias estatales de manera más efectiva.

Esta división de poderes implica asignar competencias específicas a diferentes órganos estatales, lo que permite la colaboración y el control mutuo entre ellos. Montesquieu sostenía que "el poder debe detener al poder" para evitar abusos, y la división de poderes era una forma de equilibrar este riesgo. Los órganos autónomos se consideran como órganos de control del poder, por lo que respecta a la ASF esta ostenta un carácter meramente técnico, necesita encontrarse en un plano de imparcialidad total y así poder ejercer control en materia de fiscalización a todo el poder del estado.

En resumen, la existencia de órganos constitucionales autónomos no diluye al Estado, sino que contribuye a mantener un equilibrio en la distribución del poder, evita la

²¹¹ Participación durante el seminario: "Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación" (2009) en la mesa 4 "LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN EN LA AGENDA LEGISLATIVA VERSIÓN ESTENOGRÁFICA" del representante del Partido Revolucionario Institucional y Partido Verde Ecologista [en línea], <file:///C:/Users/Indi/Downloads/repensar-la-estructura-institucional-para-la-rendicion-de-cuentas-del-estado-mexicano%20(1).pdf>, [consulta: 23 de enero, 2024].

concentración excesiva del poder en una sola rama del gobierno y representa a una constitución democrática.

3. Si bien la autonomía de un órgano teóricamente le permite independizarse de las presiones políticas también se convierte en un jugoso botón precisamente para estos mismos intereses políticos.²¹²

Respecto a esa postura, se considera ambigua. Aunque podría pensarse que al obtener la ASF el estatus de órgano constitucional autónomo se convertiría en el blanco perfecto para intereses políticos, también es posible que esto no ocurra. Esta idea, aunque refleja un temor, debe contrastarse con la realidad actual en lugar de preocuparse por lo que potencialmente podría suceder.

Respectivamente y conforme a lo expuesto en los párrafos anteriores, la ASF se encuentra actualmente en una posición de desventaja, ya que está subordinada a uno de los tres ostentadores del poder. Esto impide que la ASF funcione de manera óptima. La concesión de autonomía plena como un Órgano Constitucional Autónomo implicaría realizar todos los esfuerzos posibles, aunque no se puede garantizar un resultado que supere las facultades existentes.

4. No se trata de que la autonomía de la auditoría se fundamenta en la corrupción o la ineficiencia o el contubernio de los partidos políticos y del congreso en el que están representados no se debería ver esto como una reacción ante un hecho negativo.²¹³

Finalmente, por lo que respecta a esta última consideración, cabe destacar que el Doctor Diego Valadés es partidario de hacer de la ASF un órgano constitucional autónomo; no obstante, opina que no se debería ver esta modificación como una consecuencia de algo negativo como lo es la corrupción porque entonces el problema no sería la ASF sino los que cometen este atroz acto, y resulta ser un razonamiento muy acertado. Sin embargo, el factor de la corrupción es un indicador importante que considerar cuando se habla de fiscalización y rendición de cuentas.

²¹² ASTUDILLO REYES, Cesar y John Ackerman, coords., *La Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, op. cit., *passim*.

²¹³ *Ibidem*, p. 306.

La corrupción no es lo único a tomar en cuenta, pero juega un papel muy importante, como se mencionó en el capítulo I, nuestro país se encuentra en una situación complicada cuando de corrupción se trata; México ha sido uno de los países que ostentan las tasas más altas de este fenómeno, por lo que sí debe ser considerado, en el sentido de que una ASF constitucionalmente autónoma es un instrumento anticorrupción.

En ese orden de ideas, las razones detrás de esta aspiración constitucional resultan inobjetable. El poder estatal debe estar sujeto a un escrutinio detallado para asegurar su transparencia, la gestión honesta de los recursos públicos y su estricto cumplimiento de las leyes y de los planes y programas establecidos formalmente para el ejercicio de sus funciones. Es imperativo rendir cuentas verificables tanto al cuerpo legislativo como al pueblo soberano, pues sin esta vigilancia efectiva, el poder puede disponer de los recursos a su alcance de manera irresponsable, incurrir en desvíos, corrupción, incumplir los programas acordados y gobernar de forma arbitraria. En este contexto, la función primordial de la ASF es garantizar la democracia, y, por ende, despejar cualquier obstáculo, limitación, subordinación o fragilidad es esencial para el buen funcionamiento de la república.

V.2. Propuesta de Modificación a la CPEUM

Se requieren cambios en las leyes para mejorar la lucha contra la corrupción y rediseñar la administración pública. La experiencia internacional muestra claramente que uno de los aspectos más críticos de este esfuerzo es contar con un sistema bien estructurado para supervisar y monitorear a los servidores públicos. Sin embargo, en México, este sistema tiene fallas importantes porque todas las entidades que se encargan de responsabilizar a los funcionarios públicos están políticamente subordinadas.

Al respecto, se propone modificar la naturaleza jurídica de la ASF, para que pueda pasar de tener “autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley” a ser un órgano constitucional autónomo. A estas alturas ha quedado claro que no existe en nuestra carta magna una homogeneidad cuando hablamos de OCA’s, sin embargo, la SCJN ha sostenido que:

1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder.

2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado.
3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general.²¹⁴

Asimismo, la Corte establece que las características que tienen este tipo de órganos son:

- a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal;
- b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación;
- c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y
- d) Deben atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.²¹⁵

En ese sentido, los órganos constitucionales autónomos que existen en nuestro país son los siguientes y la forma en la que están establecidos en la constitución es la siguiente:

OCA	UBICACIÓN EN LA CPEUM	REPRODUCCIÓN
El Banco de México	Artículo 28, sexto párrafo	“[...] El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. [...] Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento [...]”.
Comisión Federal de Competencia Económica	Artículo 28, decimocuarto párrafo	“[...] El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la

²¹⁴ Tesis: P./J. 20/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Reg. 172456, Tomo XXV, Mayo de 2007, Pag. 1647 [en línea], < <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/172456>>, [consulta: 26 de enero, 2024].

²¹⁵ Tesis: P./J. 12/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Reg. 170238, Tomo XXVII, Febrero de 2018, Pag. 1871 [en línea], < <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/170238>>, [consulta: 26 de enero, 2024].

		libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes. [...]”.
Instituto Federal de Telecomunicaciones	Artículo 28, decimoquinto párrafo	“[...] El Instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijan las leyes. [...]”.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Artículo 102, apartado B, cuarto párrafo	“[...] El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios [...]”.
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	Artículo 26, apartado C	“[...] El Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios [...]”.
Instituto Nacional de Estadística y Geografía	Artículo 26, apartado B, primer y segundo párrafo.	“[...] El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. [...] La responsabilidad de normar y coordinar

		dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia [...]”.
Fiscalía General de la República	Artículo 102, apartado A.	“[...] El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio [...]”.
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales	Artículo 6°, Apartado A, Fracción VIII.	“[...] La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna [...]”.
Instituto Nacional Electoral	Artículo 41, fracción V, Apartado A.	“[...] El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios [...] En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores. El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia,

		independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia [...]”.
--	--	--

*Tabla 11. Elaboración propia. Datos obtenidos de la: CPEUM, artículos 6°, 26, 28, 41 y 102.

Como se puede advertir, los reformadores mexicanos no han tomado la decisión de agrupar estos organismos bajo un solo título o capítulo en la Constitución ni de proporcionarles una regulación común. Cada organismo está definido en un artículo diferente de la carta magna, a menudo con una gran distancia y diferencias entre ellos. Por lo que algunos doctrinarios consideran de suma importancia crear un capítulo especial para estos organismos. Sin embargo, debido a que este trabajo no versa sobre ese tema en particular, esta investigación se evocará a establecer constitucionalmente a la ASF conforme a la autonomía que considerada como idónea.

ACTUALMENTE EN LA CPEUM	PROPUESTA
<p>“[...] La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.</p> <p>La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad [...]”.</p>	<p>“[...] La Auditoría Superior de la Federación, será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que ejercerá la función de fiscalización conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad [...]”.</p>

*Tabla 12. Elaboración propia. Datos obtenidos de la: CPEUM, artículo 79.

Algunas otras consideraciones que la CPEUM establece respecto de los OCA’s mencionados son sus atribuciones, en el caso de la ASF, el artículo 79 establece grosso modo las características del proceso de fiscalización, las atribuciones de la ASF para ejercer su

función y el cúmulo de recursos que pueden ser objetos de ser auditados por la ASF. Por lo que dicho texto quedaría intocado en esta propuesta.

Por otro lado, la CPEUM al considerar la dependencia de la ASF de la Cámara de Diputados, establece una serie de documentos (informes) mediante los cuales rinde información ante la cámara, ante esta situación se debe considerar que esta propuesta no tiene como objeto que la ASF no tenga ningún tipo de relación con la Cámara, sino que bajo esta idea, la Cámara seguiría manteniendo sus facultades en materia de revisión y dictamen de la CP y lo haría con la información proporcionada por la ASF que permanecería rindiendo su informe ante la Cámara y seguiría compareciendo las veces que fuera convocada.

No obstante, resulta preocupante que los resultados de la ASF que son meramente técnicos sean sometidos a una “consideración” o cualquier otra actividad realizada por la cámara que ponga en duda sus resultados por intereses de carácter político.

Con respecto a la designación del titular, algunos investigadores consideran que en lugar de un nombramiento político por parte de la cámara de diputados habría que considerar un proceso de selección en manos de comisiones *ad hoc* integradas por ciudadanos e instituciones académicas, lo cual compaginaría con una de las preocupaciones de otros investigadores como Jaime Cárdenas, quien opina que si la ASF se separa de la Cámara de Diputados ocasionaría una falta de legitimidad democrática de origen si la sociedad no participa en la designación del auditor superior de la federación.

Lo anterior constituiría una innovación, pues dentro de los OCA’s contemplados en la CPEUM ninguno es elegido con la participación ciudadana directa, como se observa en el siguiente cuadro:

OCA	DESIGNACIÓN DE SU TITULAR O SIMILARES EN LA CPEUM
El Banco de México	La designación del titular es hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente.
Comisión Federal de Competencia Económica	Los siete Comisionados, incluyendo el Comisionado Presidente, son designados en forma escalonada a propuesta del Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado. El Comisionado Presidente será nombrado por

	la Cámara de Senadores de entre los comisionados, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. Los aspirantes para designar como Comisionados acreditarán el cumplimiento de los requisitos señalados en los numerales anteriores, ante un Comité de Evaluación.
Instituto Federal de Telecomunicaciones	Los siete Comisionados, incluyendo el Comisionado Presidente, son designados en forma escalonada a propuesta del Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado. El Comisionado Presidente será nombrado por la Cámara de Senadores de entre los comisionados, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. Los aspirantes para designar como Comisionados acreditarán el cumplimiento de los requisitos señalados en los numerales anteriores, ante un Comité de Evaluación.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	El presidente de la CNDH es elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada.
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	El presidente y sus seis consejeros son nombrados, bajo el procedimiento que determine la ley, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.
Instituto Nacional de Estadística y Geografía	El Presidente de este será designado por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.
Fiscalía General de la República	El titular de la FGR se designa, primero de una lista realizada y aprobada por el Senado por las dos terceras

	partes de los miembros presentes, la cual enviará al Ejecutivo Federal. El Ejecutivo Federal realizará una terna que regresará al Senado, de la cual el Senado designará al Fiscal General con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales	Se integra por siete comisionados que, para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República.
Instituto Nacional Electoral	El consejero Presidente es electo por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.

*Tabla 13. Elaboración propia. Datos obtenidos de la: CPEUM.

En relación con lo anterior, resulta imposible encontrar la fórmula adecuada para que el titular de la ASF se encuentre alejado de la injerencia de cualquier tipo de poder que pueda corromper su trabajo. En ese sentido, de los OCA's mencionados podemos advertir que, de los nueve órganos, en la designación de su titular o similares, en siete casos se ve involucrada la Cámara de Senadores y en dos la Cámara de Diputados; en cinco de los nueve se involucra el Ejecutivo Federal; y en cuatro de los nueve casos solo participa el poder legislativo: en dos la cámara y en dos el senado.

Asimismo, un caso relevante es el de la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, las cuales conforme al dictamen de las comisiones reguladoras del proyecto del decreto del once de junio del dos mil trece²¹⁶ consideraron que para asegurar la independencia, objetividad y legalidad de las resoluciones

²¹⁶ DOF, Proceso Legislativo, DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones [en línea], <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013#gsc.tab=0>, [consulta: 23 de enero, 2024].

de tales OCA's, se debía establecer un procedimiento de elección de sus Comisionados, que por su diseño, generara condiciones para evitar cualquier influencia de intereses económicos, religiosos, de partidos políticos o de cualquier otro grupo de presión o factor de poder, en su designación.

En este sentido, se estableció como primer filtro de selección, la exigencia de ciertos requisitos de carácter objetivo, que debe satisfacer cualquier interesado en ocupar el cargo de Comisionado en alguno de estos órganos. Asimismo, establecieron un sistema de designación en el que no sólo participan, “bajo un esquema de respetuosa colaboración propio de nuestro sistema de frenos y contrapesos derivado del principio de división de poderes”, los Poderes Ejecutivo y Legislativo, pues de manera previa al acto mismo de la designación, los aspirantes deberán participar en un concurso público, Comité integrado por los titulares de otros OCA's.

Dicho Comité, conforme el artículo 28 constitucional, emitirá una convocatoria pública para cubrir la vacante, verificará el cumplimiento, por parte de los aspirantes, de los requisitos respectivos y, a quienes los hayan satisfecho, les aplicará un examen de conocimientos en la materia. Para la formulación del examen de conocimientos, el Comité de Evaluación deberá considerar la opinión de cuando menos dos instituciones de educación superior.

Resulta cierto que, dentro de los nueve OCA's existentes, el caso mencionado es el que demuestra mayor preocupación y, por tanto, le brinda más importancia al sistema de selección y nombramiento de los comisionados. Por lo que existen dos razones principales por las que este podría ser el mejor ejemplo para la propuesta, primero porque pretende lograr independencia, objetividad e imparcialidad, en el desempeño de las funciones del órgano, y segunda por incluir un nuevo sistema que tenga como objetivo una alta especialización, conocimientos y experiencia en la materia.

En ese sentido, considerando que conforme al 74, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la de revisar la CP, así como de la aprobación de Presupuesto de Egresos de la Federación, del Legislativo Federal, la Cámara de Diputados es quien debe participar en la designación del titular de la ASF, y no así la cámara de senadores. Asimismo, al participar el Ejecutivo Federal y la Cámara de Senadores, así como la participación de dos instituciones de educación superior, la elección del titular cumpliría con legitimidad democrática.

A continuación, se proyecta lo que, atendiendo las consideraciones anteriores sería la redacción del artículo:

ACTUALMENTE EN LA CPEUM	PROPUESTA
<p>“[...] La Cámara de Diputados designará al titular de la Auditoría Superior de la Federación por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación [...]”.</p>	<p>“[...] Los aspirantes a ser designados como titular de la Auditoría Superior de la Federación acreditarán el cumplimiento de los requisitos señalados ante un Comité de Evaluación integrado por los titulares del Banco de México, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.²¹⁷ Para tales efectos, el Comité de Evaluación emitirá una convocatoria pública para cubrir la vacante.</p> <p>El comité instalará sus sesiones cada que tenga lugar la acreditación de los requisitos para cubrir la vacante de titular, decidirá por mayoría de votos y será presidido por el titular de la entidad con mayor antigüedad en el cargo, quien tendrá voto de calidad, y, a quienes los hayan satisfecho, les aplicará un examen de conocimientos en la materia; el procedimiento deberá observar los principios de transparencia, publicidad y máxima concurrencia.</p> <p>Para la formulación del examen de conocimientos, el Comité de Evaluación deberá considerar la opinión de cuando menos dos instituciones de educación superior y seguirá las mejores prácticas en la materia.</p>

²¹⁷ El INEE dejó de existir en 2019 y se convirtió en la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación. Al respecto se debe considerar la posibilidad de que el Comité de Evaluación se integre de los titulares de los OCA's reconocidos actualmente en la CPEUM.

	<p>El Comité de Evaluación, enviará al Ejecutivo una lista con un mínimo de tres y un máximo de cinco aspirantes, que hubieran obtenido las calificaciones aprobatorias más altas. En el caso de no completarse el número mínimo de aspirantes se emitirá una nueva convocatoria. El Ejecutivo seleccionará de entre esos aspirantes, al candidato que propondrá para su ratificación a la Cámara de Diputados.</p> <p>La ratificación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados presentes, dentro del plazo improrrogable de treinta días naturales a partir de la presentación de la propuesta. En caso de que la Cámara de Diputados rechace al candidato propuesto por el Ejecutivo, el presidente de la República someterá una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior. Este procedimiento se repetirá las veces que sea necesario si se producen nuevos rechazos hasta que sólo quede un aspirante aprobado por el Comité de Evaluación, quien será designado titular de la Auditoría Superior de la Federación por la Cámara de Diputados.</p> <p>Todos los actos del proceso de selección y designación de los Comisionados son inatacables. [...]”.</p>
--	---

*Tabla 14. Elaboración propia. Datos obtenidos de la: CPEUM, artículo 79.

Al respecto también debe considerarse que por lo que hace a los requisitos necesarios para ser titular de la ASF no se encuentra ninguno que pueda menoscabar su autonomía, por lo cual resulta intrascendente modificarlos, con la excepción de considerar como requisito de

aprobar el procedimiento ante el Comité de Evaluación contemplado en la designación del titular.

Por otra parte, la remoción del cargo, conforme al artículo 79 a la letra dice “Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución”, en la que resultan relevantes las causas que la ley señala, estas se enlistan a continuación:

- I. Ubicarse en los supuestos de prohibición establecidos en el artículo anterior;²¹⁸
- II. Ausentarse de sus labores por más de un mes sin mediar autorización de la Cámara;
- III. Abstenerse de presentar en el año correspondiente y en los términos de la presente Ley, sin causa justificada, los informes individuales y el Informe General;
- IV. Aceptar la injerencia de los partidos políticos en el ejercicio de sus funciones y de esta circunstancia, conducirse con parcialidad en el proceso de revisión de la Cuenta Pública y en los procedimientos de fiscalización e imposición de sanciones a que se refiere esta Ley;
- V. Obtener una evaluación del desempeño poco satisfactoria sin justificación, a juicio de la Comisión, durante dos ejercicios consecutivos, e
- VI. Incurrir en cualquiera de las conductas consideradas faltas administrativas graves, en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como la inobservancia de lo previsto en el artículo 3° de la presente Ley.²¹⁹

Al respecto se debe considerar el *status* que guardan los otros OCA’s en el texto constitucional por lo que concierne a la remoción de su titular o similares, situación que se ha resumido en el siguiente cuadro:

OCA	REMOCIÓN DE SU TITULAR O SIMILARES EN LA CPEUM
El Banco de México	Podrá ser removido por causa grave.

²¹⁸ LFRCF, artículo 92. El Titular de la Auditoría Superior de la Federación y los auditores especiales durante el ejercicio de su cargo, tendrán prohibido: I. Formar parte de partido político alguno, participar en actos políticos partidistas y hacer cualquier tipo de propaganda o promoción partidista; II. Desempeñar otro empleo, cargo o comisión en los sectores público, privado o social, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas, de beneficencia, o Colegios de Profesionales en representación de la Auditoría Superior de la Federación, y III. Hacer del conocimiento de terceros o difundir de cualquier forma, la información confidencial o reservada que tenga bajo su custodia la Auditoría Superior de la Federación para el ejercicio de sus atribuciones, la cual deberá utilizarse sólo para los fines a que se encuentra afecta.

²¹⁹ LFRCF, artículo 93.

	Podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de la Constitución.
Comisión Federal de Competencia Económica	Será sujeto del régimen de responsabilidades del Título Cuarto de la Constitución y de juicio político.
Instituto Federal de Telecomunicaciones	Será sujeto al régimen de responsabilidades del Título Cuarto de esta Constitución y de juicio político.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de la Constitución.
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	Sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de la Constitución.
Instituto Nacional de Estadística y Geografía	Los miembros de la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave.
Fiscalía General de la República	Podrá ser removido por el Ejecutivo Federal por las causas graves que establezca la ley.
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales	Sólo podrá ser removido de su cargo en los términos del Título Cuarto de la Constitución y serán sujetos de juicio político.
Instituto Nacional Electoral	No menciona las causas, pero sí que puede ser objeto de juicio político.

*Tabla 15. Elaboración propia. Datos obtenidos de la: CPEUM.

En cuando a lo anterior, resulta fácil advertir que a casi todos los OCA's (a excepción de la FGR) el constituyente no le dio posibilidad al legislador para que pudiera establecer en la ley correspondiente causales de remoción del puesto, que como se puede observar en el caso de la ASF, las causales pueden ser muy endebles, pues dejan un gran margen a la interpretación y fácilmente podrían ser abusados por intereses políticos en perjuicio del

Titular, colocándolo en un escenario poco seguro para realizar su labor eficazmente, como por ejemplo que hoy pueda ser destituido por su desempeño simplemente a juicio de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados.

En ese contexto, estimo que lo ideal sería que, como en el caso de la mayoría de los OCA's existentes, la ASF sea sujeta al régimen de responsabilidades del Título Cuarto de la CPEUM y de juicio político. Sugerencia que, de volverse la ASF un OCA, se cumpliría conforme al artículo 108 constitucional, que establece que los servidores públicos de los organismos a los que la misma constitución otorga autonomía son susceptibles de las responsabilidades del Título Cuarto. A continuación, se describe lo que, atendiendo las consideraciones anteriores sería parte de la redacción del artículo:

ACTUALMENTE EN LA CPEUM	PROPUESTA
“[...] Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución [...]”.	“[...] Sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de la Constitución y serán sujetos de juicio político [...]”.

*Tabla 16. Elaboración propia. Datos obtenidos de la: CPEUM.

En conclusión, la actual estructura legal limita la autonomía de la ASF al exponerla a influencias políticas negativas. La protección a su titular y la posibilidad de destitución sumaria por causas vagamente definidas, pueden obstaculizar su trabajo. La Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados también ejerce un control significativo sobre la ASF a través de la Unidad de Evaluación y Control, lo que podría permitir la interferencia de criterios políticos. Esto resalta la necesidad de realizar reformas que fortalezcan la autonomía de la ASF y aseguren su imparcialidad y eficacia en la lucha contra la corrupción, y la mejora de la administración pública, por lo que resulta incuestionable la necesidad que existe de replantearnos la estructura actual de la ASF.

Conclusiones Generales

La información que hemos analizado profundiza en la discusión sobre la autonomía de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en México y propone reformas sustanciales para fortalecer su independencia y, por ende, su capacidad para llevar a cabo su importante función en la supervisión de la administración pública y la rendición de cuentas. La ASF, como órgano constitucional autónomo, es un pilar esencial en cualquier democracia que busque garantizar la transparencia, la fiscalización y la lucha contra la corrupción en el sector público. En este análisis, se han abordado dos aspectos cruciales: el reconocimiento de estándares internacionales para la autonomía de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) y la propuesta de modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) con el fin de garantizar una mayor independencia de la ASF.

En la primera sección del texto se abordan los antecedentes de la ASF, desde que fue designado como el órgano revisor que la constitución estableció como encargado de la fiscalización del uso de los recursos públicos y la revisión de la cuenta pública federal, y como fue sufriendo modificaciones, incluyendo las últimas reformas que le otorgaron mayores facultades respecto de su antecesora, la contaduría mayor de hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, y que en los últimos tiempos fue acreedora de autonomía técnica y de gestión, que si bien no fue en el mismo grado de autonomía que se ha conferido a otros órganos constitucionales, aun así resulto ser un gran avance.

En una segunda parte se presenta un sólido fundamento para la autonomía de las EFS, respaldado por estándares internacionales. Se enfatiza la necesidad de que las EFS sean independientes de las instituciones fiscalizadas y estén protegidas contra influencias externas. La INTOSAI, en su Declaración de Lima, y la Declaración de México establecieron directrices claras que resaltan la importancia de la independencia de las EFS en términos de su relación con las instituciones fiscalizadas, su autonomía legal y financiera, su acceso a la información, la divulgación de resultados y la disponibilidad de recursos adecuados. Estos estándares internacionales subrayan la función vital de las EFS en la supervisión de la administración pública y la rendición de cuentas.

El tercer apartado del texto analiza los límites actuales a la autonomía de la ASF. Se destaca la influencia de la Cámara de Diputados en las atribuciones, organización y funcionamiento de la ASF, lo que podría afectar su imparcialidad y eficacia. Se mencionan

diversas formas de interferencia, como la programación de auditorías, la revisión de los informes y la designación y remoción del Auditor Superior. Estas intrusiones políticas ponen en riesgo la capacidad de la ASF para llevar a cabo auditorías objetivas y efectivas, particularmente cuando se trata de fiscalizar al propio Congreso de la Unión.

Y finalmente, se plantea una propuesta de modificación a la CPEUM con el objetivo de fortalecer la autonomía de la ASF. La propuesta se basa en la idea de convertir a la ASF en un órgano constitucional autónomo, siguiendo estándares internacionales y modelos de otros órganos autónomos en México. Se argumenta que esta modificación permitiría una mayor independencia funcional y financiera, reduciendo la influencia política en su trabajo. La propuesta también aborda la designación del titular de la ASF, sugiriendo un proceso de selección que involucre a ciudadanos e instituciones académicas para garantizar una mayor legitimidad democrática. Asimismo, se plantea la necesidad de revisar las causales de remoción del cargo, sugiriendo que la ASF esté sujeta al régimen de responsabilidades del Título Cuarto de la CPEUM y de juicio político, para proteger la autonomía del Auditor Superior.

Esta propuesta representa un cuestionamiento en torno hacia si el régimen constitucional de este órgano es el adecuado o si debe modificarse en dirección a un mayor grado de autonomía hasta convertirla incluso en un nuevo OCA del Estado como medio para fortalecer aún más su capacidad fiscalizadora, mejorar la independencia y eficacia de la ASF en su papel de supervisión y fiscalización de la administración pública en México. Al separarla de la Cámara de Diputados y proporcionar un proceso de selección más transparente y participativo, se busca asegurar que la ASF sea capaz de llevar a cabo análisis libres de influencias políticas y bajo un marco de imparcialidad. Esta reforma también podría mejorar la rendición de cuentas en el Congreso de la Unión al permitir una auditoría más efectiva y objetiva de sus actividades.

La pregunta obligada es: ¿Qué es más beneficioso tanto para la sociedad como para la Cámara de Diputados? ¿Mantener subordinada a la ASF y permitir que se involucre en la política partidista y sujeta a la influencia constante de diversos intereses que pueden ser influyentes debido a su representación en la propia Cámara de Diputados?; o ¿una entidad de fiscalización autónoma que realice una revisión imparcial y basada en criterios técnicos de la cuenta pública y que informe a la Cámara sobre los resultados para su evaluación?

Es importante subrayar que, aunque la propuesta representa un paso en la dirección correcta, no es un cambio sin desafíos. Se requiere una revisión minuciosa de la CPEUM y de las leyes secundarias para implementar estas modificaciones de manera efectiva. Además, es fundamental considerar las implicaciones a largo plazo de estas reformas y cómo podrían afectar la dinámica política en México. Sin embargo, en un país donde la corrupción y la falta de transparencia son desafíos significativos, estas reformas podrían ser un catalizador importante para avanzar hacia un gobierno más eficiente y honesto.

En última instancia, la propuesta de reforma busca garantizar que la ASF cumpla su papel crucial en la fiscalización y la rendición de cuentas en el sector público, lo que es esencial para el fortalecimiento de la democracia y el combate contra la corrupción en México. Al asegurar su independencia y autonomía, se promueve un sistema de gobierno más transparente y responsable, en beneficio de la sociedad mexicana en su conjunto. Si se logra implementar con éxito, estas reformas podrían marcar un hito en la lucha contra la corrupción y el mejoramiento de la administración pública en el país.

FUENTES

BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE, Pedro, *Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos: Francia*, 2da edición, Instituto Federal Electoral, 2001.
- ASTUDILLO REYES, Cesar y John Ackerman, coords., *La Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- CÁRDENAS GARCÍA, Jaime, *Retos del Estado Constitucional: transparencia y combate a la corrupción, Las Responsabilidades en el Sistema Nacional Anticorrupción*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.
- CHAPMAN WILLIAM, Leslie et al. *Ensayos sobre Auditoría*, Buenos Aires, Ediciones Macchi, 1980.
- CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz, *Gasto y financiamiento del Estado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.
- CVASF, *Compendio de términos legales, de fiscalización y económico-financieros*, México, 2013.
- DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO GRIJALBO, España, Editorial Grijalbo, 1991.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo del Estado de México*, Primera Edición, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2023.
- FIGUEROA NERI, Aimée, *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, México, ASF, 2007.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 65ª edición, México, Porrúa, 2013.
- HEIDENHEIMER, A.; Johnston, M. y Victor T. Levine, *Political Corruption. A Handbook*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1993.
- LASTRA Y LASTRA, María del Carmen y Jorge Alejandro Ortiz Ramírez, coords., *Guía para correlacionar la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación con el Sistema Nacional Anticorrupción*, México, 2016 [en línea], <http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/UEC/prods/guia_correlacion.pdf>, [consulta: 23 de enero, 2024].
- LYDEN, Fremont y Millar, Ernest G., *Presupuesto público, planeación, evolución y control de programas*, México, Editorial Trillas.
- MANJARREZ RIVERA, Jorge, *La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la administración pública de México: 1997-2001*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- MATUTE GONZÁLES, Carlos F., *El Instituto Nacional de Administración Pública en la Reunión Nacional de Administración Pública*, 2018 [en línea], <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5730/10.pdf>>, [consulta: 23 de enero, 2024].
- MONTESQUIEU, Barón de, *La separación de poderes. Sobre las leyes que configuran la libertad política, entendida esta en su relación con la constitución*, Página Indómita, S.L.U, 2021.
- MORA DONATTO, Cecilia Judith, *Análisis retrospectivo de las Constituciones de México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019.

- ROJAS HOYOS, María Camila, “Control Fiscal y El Derecho Comparado, Colombia”, Tesis de Pregrado, 2020 [en línea], <<https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/27992/2020mariarojas.pdf?sequence=7&isAllowed=y>>, [consulta: 23 de enero, 2024].
- ROWLAN, Michel, *Visión contemporánea de la corrupción*, Buenos Aires, Granica, 1998.
- SCHOLDER, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI, 2004.
- Seminario: “Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación” (2009) en la mesa 4 “LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN EN LA AGENDA LEGISLATIVA VERSIÓN ESTENOGRÁFICA” del representante del Partido Acción Nacional (PAN), Roberto Gil Zuart [en línea], <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2739/18.pdf>>, [consulta: 23 de enero, 2024].
- SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo, *Sistemas Jurídicos Contemporáneos*, 18ª edición, Editorial Porrúa, 2015.
- VENANCIO DOMÍNGUEZ, Juan, *La fiscalización superior en el Estado de México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.
- ZAÑARTU, Mario, *El contexto humano de la corrupción, Aula de ética. Eficiencia, corrupción y crecimiento con equidad*, Bilbao, Universidad de Deusto, 1996.
- Solares Mediándola, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación: Antecedentes y Perspectiva Jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 92 y 93.

HEMEROGRAFÍA

- ANAYA RÍOS, José Luis y Miguel Ángel Anaya Ríos, “Los Modelos de Control Externo de la Fiscalización. Inglaterra y Francia como referentes en México”, en *El cotidiano*, México, 2016, Núm. 198, julio-agosto, p.90.
- BONELL COLMENERO, Ramón, “El Tribunal de Cuentas”, en *Revista de estudios jurídicos, económicos y sociales*, España, Vol. 4, 2006.
- CAIDE, Gerald, “Tendencias actuales en la ética del servicio público, en Gestión y Política Pública”, en *Gestión y Política Pública*, vol. X, núm. 2, segundo semestre, 2001, pp. 233 y ss. [en línea], <<http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/3082/TENDENCIAS%20ACTUALES%20EN%20LA%20ETICA%20DEL%20SERVICIO%20PUBLICO.pdf?sequence=1>>, [consulta: 23 de enero, 2024].
- CÁRDENAS GARCÍA, Jaime F., “La Ley General de Responsabilidades Administrativas: un análisis crítico”, de la *Serie Doctrina Jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Núm. 863, 2019, p.2.
- CASAR, Amparo, “Los frenos y contrapesos a las facultades del Ejecutivo; la función de los partidos políticos, el Judicial, el Legislativo y la administración pública”, en *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, serie 532, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019 [en línea], <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2748/24.pdf>>, [consulta: 23 de enero, 2024].
- ENGELS, Dieter, “El Tribunal de Cuentas Federal Alemán y los Tribunales de Cuentas de los Leander: Relaciones”, en *Revista Española de Control Externo*, España, Vol. 4, Núm. 12, 2002, p. 28.

- GARCÍA MURILLO, Joaquín, “Responsabilidad política y responsabilidad penal”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, España, núm. 52, enero-abril de 1998, p. 85.
- GONZÁLEZ DE ARAGÓN ORTIZ, Arturo, “La rendición de cuentas en México. Asignatura en proceso”, en *RC ET RATIO*, No. 8, enero-junio 2014, p. 26 [en línea], <http://contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/Revista_Rc_et_Ratio/Rc_et_Ratio_8/Rc8_2-Arturo-Gonzalez-de-Aragon.pdf>, [consulta: 23 de enero, 2024].
- HERRERA TENORIO, Ricardo Augusto, “El Derecho Azteca a partir de sus Instituciones Públicas y Privadas”, en *Revista Académica de la Facultad de Derecho de la Universidad La Salle*, México, Nueva Serie, Año 2008-07, Núm. 11, pp. 109-141.
- LEVALLOIS, Bernard, “El Tribunal de Cuentas y las Cámaras Regionales de Cuentas. El Ejemplo francés de las Relaciones entre el Supremo Órgano Fiscalizador y las Instituciones Regionales de Control del Sector Público”, en *Revista Española de Control Externo*, España, Núm. 9, 2001, p. 61.
- MELÉNDEZ ÁVILA, Felipe, “La Forma de Gobierno en el Chile Actual: Un Caso de Presidencialismo Latinoamericano Equilibrado”, en *Revista Republicana*, Bogotá, Colombia, N° 26, 2019.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *Liber ad honorem Sergio García Ramírez, La responsabilidad penal de los servidores públicos. Breves notas sobre el procedimiento de declaración de procedencia*, Tomo I, Núm. 94, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, Serie E, p. 505.
- RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, Hortencia, “Las tres “E” o las tres “I” de la fiscalización en México”, en *PRAXIS de la Justicia Administrativa*, México, Núm. 29, Año XIII, 2021, p.4.
- TESCHNER, Rainer, “La Fiscalización en la República Federal de Alemania. La relación entre el Tribunal Federal de Cuentas y los Tribunales de Cuentas de los Länder (Estados federados)”, en *Revista Española de Control Externo*, España, Vol. 3, Núm. 7, 2001.
- UGALDE CALDERÓN, Filiberto Valentín, “Órganos Constitucionales Autónomos”, en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, 2010, núm. 29, p. 257.
- VILLADA ACOSTA, Aurelio, “Las instituciones de fiscalización en México: su paso por la historia”, en *Estudios Latinoamericanos*, México, Nueva Época, Núm. 31, enero-junio, 2013.
- VILLANUEVA GÓMEZ, Luis Enrique, “La división de Poderes: Teoría y Realidad”, en *Catedra Nacional de Derecho Jorge Carpizo. Reflexiones Constitucionales*, Serie Estudios Jurídicos, Núm. 690, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014 [en línea], <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3634/8.pdf>>, [consulta: 23 de enero, 2024].
- ZARZALEJOS, José Antonio, “Descripción del fenómeno de la corrupción”, en *Corrupción y ética*, 2009, p. 11.

ELECTRÓNICAS

- Animal Político, “La Estafa Maestra: hay 8 procesados y un sentenciado, pero ninguno por delitos graves” [en línea], <<https://www.animalpolitico.com/2020/09/estafa-maestra-procesados-sentenciado-delitos-no-graves>>, [consultado el 23 de enero, 2024].
- ASF, “¿Qué hacemos y cómo lo hacemos?” [en línea], <https://www.asf.gob.mx/Section/52_Que_hacemos_y_como_lo_hacemos>, [consulta: 23 de enero, 2024].

- ASF, “Informe 2019” [en línea],
 <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2019c/Documentos/Auditorias/2019_1394_a.pdf>, [consulta: 23 de enero, 2024].
- ASF, “Preguntas Frecuentes” [en línea],
 <https://www.asf.gob.mx/Section/84_Preguntas_Frecuentes>, [consulta: 23 de enero, 2024].
- ASF, Aproximación al concepto de autonomía técnica y de gestión [en línea],
 <https://www.asf.gob.mx/uploads/78_Estudios_sobre_la_percepcion_de_la_ASF/InvsInvJurcomp.pdf>, [consulta: 23 de enero, 2024].
- Board of Audit of Japan, “Aims of the Audit” [en línea],
 <<https://www.jbaudit.go.jp/english/jbaudit/objective.html>>, [consulta: 23 de enero, 2024].
- Board of Audit of Japan, “History of de Board” [en línea],
 <<https://www.jbaudit.go.jp/english/jbaudit/history.html>>, [consulta: 23 de enero, 2024].
- Board of Audit of Japan, “Status of the Board” [en línea],
 <<https://www.jbaudit.go.jp/english/jbaudit/status.html>>, [consulta: 23 de enero, 2024].
- Cámara de Diputados, “Boletín N°. 0001. Informa Secretaría General la composición inicial de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados” [en línea],
 <<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2021/Agosto/29/0001-Informa-Secretaria-General-la-composicion-inicial-de-la-LXV-Legislatura-de-la-Camara-de-Diputados>>, [consulta: 23 de enero, 2024].
- Centro de Estudios Internacionales, “Japón: Ficha Técnica” [en línea],
 <https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/F_Japon.pdf>, [consulta: 23 de enero, 2024].
- Contraloría CL, “¿Qué hacemos?” [en línea], <<https://www.contraloria.cl/web/cgr/que-hacemos>>, [consulta: 23 de enero, 2024].
- Contraloría del Gobierno de Ecuador, “Ponencia en el Seminario Internacional. Tribunal de Cuentas y Control Público” [en línea],
 <<https://www.contraloria.gob.ec/subsitios/files/Ponencias/Dia1/Sesion1/5-RemiFrentzCortedeCuentasdeFrancia.pdf>>, [consulta: 23 de enero, 2024].
- DEFINICIONA, *Enciclopedia Lexica*, voz: “autonomía” [en línea],
 <<https://definiciona.com/autonomia/>>, [consulta: 23 de enero, 2024].
- La actualidad de Alemania, “Sistema Político” [en línea], <<https://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/es/politica-alemania/sistema-politico>>, [consulta: 23 de enero, 2024].
- Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, “Desarmar la Corrupción: La Auditoría Superior de la Federación: dos años de deterioro” [en línea],
 <<https://contralacorrupcion.mx/la-auditoria-superior-de-la-federacion-dos-anos-de-deterioro/>>, [consulta: 23 de enero, 2024].
- Ministry of Foreign Affairs of Japan, “Gobierno” [en línea], <https://web-japan.org/kidsweb/explore/spanish/spain/es_government.html>, [consulta: 23 de enero, 2024].
- Nexos, “La Auditoría Superior de la Federación: dos años de deterioro” [en línea],
 <<https://anticorrupcion.nexos.com.mx/la-auditoria-superior-de-la-federacion-dos-anos-de-deterioro/>>, [consulta: 23 de enero, 2024].

- Portal de la ASF, “Tipos y Enfoques de Auditoría” [en línea],
 <https://www.asf.gob.mx/Section/53_Tipos_de_auditorias_desarrolladas#:~:text=C onforme%20al%20marco%20de%20normas,%3A%20cumplimiento%2C%20financ iera%20y%20desempe%C3%B1o>, [consulta: 23 de enero, 2024].
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, voz: “Auditoría” [en línea], <<https://dle.rae.es/auditor%C3%ADa>>, [consulta: 23 de enero, 2024].
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, voz: “asistir” [en línea], <<https://dle.rae.es/asistir>>, [consulta: 23 de enero, 2024].
- Secretaría de Gobernación, “Sistema de Información Legislativa” [en línea], <<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=274>>, 20 de julio de 2021>, [consulta: 23 de enero, 2024].
- Seminario Internacional, “Poderes tradicionales y Órganos Constitucionales Autónomos”, [en línea], <<https://www.youtube.com/watch?v=--fL8FwIm34>>, [consulta: 23 de enero, 2024].
- Senado de la República, “La Auditoría Superior de la Federación” [en línea], <<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1655/asf.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>, [consulta: 23 de enero, 2024].
- SNA, “¿Qué hacemos?” [en línea], <<https://sna.org.mx/que-hacemos>>, [consulta: 23 de enero, 2024].
- SNF, “Informe del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción” [en línea], <<https://www.snf.org.mx/>>, [consulta: 23 de enero, 2024].
- Transparency International, “Anti-corruption Glossary” [en línea], <<https://www.transparency.org/glossary/term/>>, [consulta: 23 de enero, 2024].
- Transparency International, “Barómetro Global de la Corrupción en América Latina y el Caribe 2019” [en línea], <https://images.transparencycdn.org/images/2019_GCB_LatinAmerica_Caribbean_Full_Report_200409_091428.pdf>, [consulta: 23 de enero, 2024].
- Transparency International, “Global Corruption Barometer EU: People Worried About Unchecked Abuses Of Power” [en línea], <<https://www.transparency.org/en/news/gcb-eu-2021-survey-people-worry-corruption-unchecked-impunity-business-politics>>, [consulta: 23 de enero, 2024].
- Transparency International, “Global Corruption Barometer UE” [en línea], <<https://www.transparency.org/en/cpi/2022/index/fra>>, [consulta: 23 de enero, 2024].
- Transparency International, “How Does Corruption Shape Asia?” [en línea], <<https://www.transparency.org/en/news/how-does-corruption-shape-asia>>, [consulta: 23 de enero, 2024].
- Transparency International, “Unión Europea” [en línea], <<https://www.transparency.org/en/gcb/eu/european-union-2021/results/fra>>, [consulta: 23 de enero, 2024].
- Transparency International, Corruption Perceptions Index [en línea], <<https://www.transparency.org/en/countries/mexico>>, [consulta: 23 de enero, 2024].
- UNODC, “La ONUDD y la corrupción” [en línea], <<http://www.unodc.org/lpo-brazil/es/corrupcao/index.html>>, [consulta: 23 de enero, 2024].

NORMATIVIDAD

- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 [en línea], <
https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf>,
 [consulta: 26 de enero, 2024].
- Constitución Mexicana de 1836 [en línea], <
https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf>,
 [consulta: 26 de enero, 2024].
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [en línea],
 <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>>, [consulta: 26 de
 enero, 2024].
- Constitución de Francia de 4 de octubre de 1958 [en línea],
 <[https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/lng/constitution-
 espagnol_juillet2008.pdf](https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/lng/constitution-espagnol_juillet2008.pdf)>, [consulta: 23 de enero, 2024].
- Constitución de Japón de 1947 [en línea], <[https://www.cu.emb-
 japan.go.jp/es/docs/constitucion_japon.pdf](https://www.cu.emb-japan.go.jp/es/docs/constitucion_japon.pdf)>, [consulta: 23 de enero, 2024].
- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 [en línea],
 <https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf>,
 [consulta: 26 de enero, 2024].
- Constitución Política de Chile [en línea],
 <https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_chile.pdf>., [consulta: 23 de enero, 2024].
- Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789 [en línea], <
[https://www.cndh.org.mx/index.php/noticia/se-aprueba-la-declaracion-de-los-
 derechos-del-hombre-y-del-
 ciudadano#:~:text=El%2026%20de%20agosto%20de,las%20Naciones%20Unidas
 %20en%201948.](https://www.cndh.org.mx/index.php/noticia/se-aprueba-la-declaracion-de-los-derechos-del-hombre-y-del-ciudadano#:~:text=El%2026%20de%20agosto%20de,las%20Naciones%20Unidas%20en%201948.)>., [consulta: 26 de enero, 2024].
- Decreto del 6 de diciembre de 1977 [en línea], <
[http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=200915&pagina=4&seccion=
 0.](http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=200915&pagina=4&seccion=0)>., [consulta: 26 de enero, 2024].
- Decreto del 14 de noviembre de 1824, Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública,
 consultado en: Dublán Manuel y Lozano José María, *Legislación mexicana o
 colección completa de las disposiciones legislativas expendidas desde la
 Independencia de la República*, edición oficial, Instituto de Investigaciones Jurídicas-
 UNAM, 2019.
- DOF, DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la
 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la
 corrupción, publicado el 27 de mayo del 2015 [en línea],
 <[https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015#gsc.tab
 =0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015#gsc.tab=0)>., [consulta: 23 de enero, 2024].
- DOF, Exposición de Motivos del Decreto por el que se declaran reformados los artículos 73,
 74, 78 y 79 de la CPEUM, publicado el 30 de julio de 1999 [en línea],
 <[https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.
 aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqrieiY53P2u/e8V1OXi
 ww6jNAbheRdJEUvO+Q2LgQ/aLQ2g==>](https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqrieiY53P2u/e8V1OXiww6jNAbheRdJEUvO+Q2LgQ/aLQ2g==>)>., [consulta: 23 de enero, 2024].
- DOF, Proceso Legislativo, DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas
 disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución
 Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones [en
 línea],

- <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013#gs.tab=0>, [consulta: 23 de enero, 2024].
- ISSAI 1, Declaración de Lima [en línea], <https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INTOSAI_Publications/Publication_40y_Lima_Declaration/SP_40_Jahre_Lima_Deklaration.pdf>, [consulta: 26 de enero, 2024].
- ISSAI 10, Declaración de México [en línea], <<https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/INTOSAI-P-10-Declaracion-de-Mexico-sobre-la-Independencia-de-las-EFS-1.pdf>>, [consulta: 26 de enero, 2024].
- Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la CPEUM [en línea], <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp.pdf>>, [consulta: 26 de enero, 2024].
- Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México [en línea], <https://congresocdmx.gob.mx/archivos/transparencia/LEY_DE_FISCALIZACION_SUPERIOR_DE_LA_CIUADAD_DE_MEXICO.pdf>, [consulta: 26 de enero, 2024].
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación del 2000 [en línea], <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lfsf/LFSF_abro.pdf>, [consulta: 26 de enero, 2024].
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación [en línea], <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF_200521.pdf>, [consulta: 26 de enero, 2024].
- Ley de la Contraloría General de la República de Chile [en línea], <<https://www.contraloria.cl/documents/451102/1887680/PDF+Ley+10336/d6559f9f-c3b4-4b33-ab15-3e41904a25e7>>, [consulta: 23 de enero, 2024].
- Ley de la Junta de Auditoría de Japón de 1947 [en línea], <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/2609/en#je_ch1>, [consulta: 23 de enero, 2024].
- Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República de Chile [en línea], <<https://www.contraloria.cl/documents/451102/1887680/PDF+Ley+10336/d6559f9f-c3b4-4b33-ab15-3e41904a25e7>>, [consulta: 23 de enero, 2024].
- Ley del Tribunal Federal de Cuentas de Alemania [en línea], <http://www.gesetze-im-internet.de/brhg_1985/index.html>, [consulta: 23 de enero, 2024].
- Ley Fundamental de la República Federal de Alemania [en línea], <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>>, [consulta: 23 de enero, 2024].
- Ley General de Responsabilidades Administrativas [en línea], <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>>, [consulta: 26 de enero, 2024].
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción [en línea], <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA_200521.pdf>, [consulta: 26 de enero, 2024].
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del 14 de marzo de 1838 [en línea], <https://www.scjn.gob.mx/normativa-nacional-internacional/recopilacion-arriaga/web/viewer.html?file=../files/pdf/1838_04.pdf>, [consulta: 26 de enero, 2024].

- Normas y lineamientos que regulan el funcionamiento de los Órganos Internos de Control [en línea], <<https://www.gob.mx/sfp/documentos/normas-generales-de-auditoria-publica-boletin-b>>, [consulta: 26 de enero, 2024].
- Reglamento de Auditoría de Chile [en línea], <<https://www.contraloria.cl/documents/451102/1888043/Resoluci%C3%B3n+N%C2%B0+20/ba8b9adb-e33a-4eeb-a7d6-47c92570cdde>>, [consulta: 23 de enero, 2024].
- Reglamento de la Cámara de Diputados [en línea], <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Diputados.pdf>, [consulta: 26 de enero, 2024].
- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal [en línea], <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/abro_Reg_LPCGPF.pdf>, [consulta: 26 de enero, 2024].
- Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados [en línea], <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/24.PDF>>, [consulta: 26 de enero, 2024].
- Tesis: P./J. 20/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Reg. 172456, Tomo XXV, Mayo de 2007, Pag. 1647 [en línea], <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/172456>>, [consulta: 26 de enero, 2024].
- Tesis: P./J. 12/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Reg. 170238, Tomo XXVII, Febrero de 2018, Pag. 1871 [en línea], <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/170238>>, [consulta: 26 de enero, 2024].