



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**EL DESEMPEÑO DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE
LA FEDERACIÓN: UN EJEMPLO DE RENDICIÓN DE
CUENTAS HORIZONTAL**

T E S I N A

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

P R E S E N T A:

EMILIO MUÑOZ-RIVERO MANRIQUE



DIRECTOR DE TESINA:

DR. RICARDO UVALLE BERRONES

CIUDAD DE MÉXICO, 2018



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México por formarme académica, profesional y personalmente, en donde tuve la oportunidad de coincidir con mentes brillantes, profesores excelentes y amigos que se quedaron siempre conmigo

Al Doctor Ricardo Uvalle Berrones, por ser mi maestro en el aula y fuera de ella, por todas las enseñanzas obtenidas al ser su alumno desde el primer semestre de la carrera, así como la oportunidad de ser mi asesor de investigación, un gran reconocimiento, aprecio y admiración.

Agradezco a los profesores Yolanda Margarita Ávila y Pacheco, Sergio Camacho Mendoza, Francisco Rullán Silva y José Luis Ramos Alderete, por sus valiosas observaciones y comentarios, que permitieron mejorar este trabajo.

De forma especial, agradezco a la Maestra Alicia Islas Gurrola y al Licenciado Daniel Ortega Carmona por sus constantes aportaciones y consejos, además de la oportunidad de permitirme colaborar con ellos en distintas etapas de mi vida académica, un gran cariño y admiración.

A los profesores con los cuáles tuve el honor de ser su alumno durante esta hermosa etapa de la universidad.

Investigación realizada gracias al Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM (305115) “La debilidad institucional de la Auditoría Superior de la Federación. Relevancia de su autonomía constitucional para mejorar su gestión en materia de rendición de cuentas”. Agradezco a la DGAPA la beca recibida (Reglas de operación del PAPIIT).

A todos ellos, mi más sincero agradecimiento.

DEDICATORÍAS

A mis padres, Emilio y Carmen, por guiarme en cada paso que doy, por darme amor, dedicación y consejos en cada momento que lo necesito, por forjarme y enseñarme valores que representan al hombre que hoy y siempre los llenará de orgullo, sin su apoyo e incondicional cariño nada de esto sería posible, los amo.

A mis hermanos Mariel y Marco, por sus constantes palabras de aliento y desvelos conmigo, cómplices de aventuras y grandes recuerdos, representan un gran motor en cuanto a cumplimiento de mis objetivos.

A mi amada Karen, gracias por tomar mi mano en los momentos más felices y difíciles en estos 6 años, por ser mi confidente, amiga y compañera de logros, experiencias y andanzas, por siempre estar ahí para mí, te agradezco cada momento que me has hecho feliz, te amo.

A mis grandes amigos André, Argel, Aldebarán, Angelina, Beca, Carlos Cris, Daniel, Enrique, Gene, Icela, José, Karen, Lugo, Melva, Pamela, Omar, Rogelio y Romina por siempre confiar en mí y compartir conmigo grandes recuerdos, los aprecio a todos.

A mi familia en general, tíos, abuelos y primos, por siempre creer en mí y alentarme a conseguir mis objetivos. A mi abuelita Antonia (QEPD), sé que te hubiera encantado estar el día que me titulará, siempre me lo decías, gracias por cuidarme y apoyarme en todo momento, te guardo en el corazón y sé que estarías orgulloso de mi

Esto es por y para ustedes.

ÍNDICE

Introducción.....	7
Apartado 1: Rendición de Cuentas, Estado de Derecho y Sociedad Civil.....	11
1.1 Sustento y enfoque.....	11
1.2 Pesos y contrapesos.....	16
1.3 Control y vigilancia del poder.....	18
1.4 Rendición de cuentas.....	20
1.4.1 Rendición de cuentas vertical.....	25
1.4.2 Rendición de cuentas horizontal.....	27
Apartado 2: La Auditoría Superior de la Federación en el marco de la Rendición de Cuentas Horizontal.....	30
2.1 Contexto.....	30
2.1.1 Control del poder y necesidad de un órgano fiscalizador superior.....	30
2.1.2 Contexto político/institucional.....	32
2.2 Naturaleza de la Auditoría Superior de la Federación.....	33
2.2.1 Relación de la Auditoría Superior de la Federación con la Comisión de Vigilancia.....	36
2.2.2 Relación de la Auditoría Superior de la Federación con la Unidad de Evaluación y Control (UEC).....	39
2.2.3 Limitante funcional de la ASF.....	42

Apartado 3: El Desempeño de la Auditoría Superior de la Federación: Hacia el Control del Poder.....	44
3.1 Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF).....	44
3.1.1 Atribuciones.....	47
3.2 Fiscalización.....	54
3.2.1 Fiscalización interna (control interno).....	58
3.2.2 Fiscalización Superior (control externo).....	59
3.3 Tipos de auditorías y responsabilidad en su ejercicio.....	60
3.3.1 Auditorías.....	60
3.3.2 Auditorías Especiales de Desempeño.....	64
3.4 La importancia de la Cuenta Pública Federal.....	69
Apartado 4: La Auditoría Superior de la Federación en el Sistema Nacional Anticorrupción.....	71
4.1 Contexto.....	71
4.2 Sistema Nacional Anticorrupción.....	75
4.2.1 Fortalecimiento funcional de la Auditoría Superior de la Federación.....	76
4.2.2 Comité de Participación Ciudadana.....	78
4.2.3 Comité Coordinador.....	79
4.3 Normativa que rige el Sistema Nacional Anticorrupción.....	81
4.3.1 Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.....	81
4.3.2 Ley General de Responsabilidades	

Administrativas (3 de 3).....	82
4.3.3 Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.....	84
4.4. Sistema Nacional de Fiscalización.....	84
4.4.1 Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización.....	86
Conclusiones.....	89
Fuentes de información.....	92

Introducción

La división de poderes representa un equilibrio de facultades, atribuciones y responsabilidades conferidas tanto al Poder Ejecutivo, como al Judicial y Legislativo, este último cuenta con un órgano técnico, con autonomía limitada, con la atribución de llevar a cabo la fiscalización superior. La Auditoría Superior de la Federación (ASF) es la encargada constitucionalmente de revisar la Cuenta Pública Federal de la Hacienda Pública Federal.

En la presente investigación se analiza la importancia de la labor que realiza la Auditoría Superior de la Federación por medio de auditorías, vigilancia, supervisión y recomendaciones para mejorar áreas críticas y en su caso, promover sanciones, esto con la finalidad de mejorar el desempeño de los organismos auditados.

La fiscalización superior conlleva un orden en cuanto al desempeño gubernamental, mediante acciones de supervisión, revisión, recomendación y promoción de sanción hacia los entes públicos por medio de auditorías con diversos enfoques, como: La Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero, Especial de Desempeño, Especial de Tecnologías e Información y Especial del Gasto Federalizado.

Dentro de la Administración Pública los temas de rendición de cuentas y fiscalización son de suma importancia debido a que son pilares de la vigilancia y el buen ejercicio del poder público, lo cual contribuye a generar una cultura de confiabilidad en las instituciones públicas.

Para el ejercicio de la función de la fiscalización, la ASF tiene cierto grado de autonomía con el propósito de que las atribuciones conferidas por la normatividad sean llevadas a cabo de manera legal, imparcial y confiable, garantizando una buena labor en cuanto a la revisión de la Cuenta Pública Federal, sin embargo, existen diversos aspectos que vulneran la autonomía y labor que se le ha encomendado, poniendo en riesgo la objetividad del ejercicio de sus atribuciones.

La Auditoría Superior de la Federación es un órgano que depende de la Cámara de Diputados, situación que vulnera a la autonomía técnica y de gestión que se le ha

otorgado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La Auditoría Superior de la Federación cuenta con la Auditoría Especial de Desempeño (AED), la cual se encarga de realizar las evaluaciones sobre el desempeño de los entes públicos. La AED cuenta con medios de gestión institucional que derivan de una normativa consolidada, la cual permite conocer y comprender los temas de interés plasmados en la agenda nacional.

La rendición de cuentas horizontal es un mecanismo idóneo dentro de las democracias contemporáneas en cuanto a dar a conocer información institucional, conocer la justificación de los actores inmersos en las diversas tomas de decisiones que conllevaron a un resultado favorecedor o no alentador, además de la posibilidad de sancionar conductas no apegadas a la norma que pudieran poner en peligro el ambiente institucional, las propias instituciones así como el logro de metas y objetivos establecidos por el ente público.

Las normas que rigen la conducta profesional de los servidores públicos funcionan como mecanismos de control democrático con el propósito de salvaguardar la vida institucional de los diversos entes públicos que conforman la Administración Pública, que por consecuencia implican una serie de responsabilidades encaminadas a cumplir con el compromiso de velar por los intereses de la ciudadanía.

La creación de la Auditoría Superior de la Federación formaliza y materializa el interés tanto social como político al contar con un órgano que se encargara de vigilar el poder público. La ASF por medio de evaluaciones puede diagnosticar el desempeño de las instituciones encargadas de dar cumplimiento a las metas y objetivos establecidos, elaborando un informe por el cual se conoce la situación de las instituciones auditadas, emitiendo el resultado de la revisión por parte de órgano fiscalizador en cuanto a los logros o deficiencias del ente auditado, emitiendo las observaciones de los hallazgos correspondientes.

La elección del tema de la presente investigación nace de la importancia que actualmente tiene la evaluación del desempeño institucional, así como el de los

actores inmersos en la toma de decisiones y la administración de recursos públicos, esto como mecanismo de prevención ante actos de corrupción, por ende, se hace énfasis en el mecanismo de la rendición de cuentas horizontal como acción para combatir dicho mal. Por lo anterior, es de suma importancia verificar en el desarrollo del presente documento las funciones encomendadas a la Auditoría Superior de la Federación para conocer de que manera audita, supervisa, recomienda y promueve la sanción según la Ley de Fiscalización Superior actos.

➤ Hipótesis central

El carácter preventivo y correctivo de la Auditoría Superior de la Federación es un medio democrático para controlar el poder en términos de responsabilidad, eficacia y consolidación del sistema de pesos y contrapesos.

➤ Objetivo de la investigación.

Analizar y corroborar en qué medida la Auditoría Superior de la Federación es un órgano relevante para la vida del Estado mexicano, enfatizando en la comprensión de su naturaleza institucional, así como de sus atribuciones en materia de fiscalización, vigilancia, revisión y evaluación de las entidades del gobierno mexicano.

➤ Estructura de la Investigación.

Para fines de la presente tesina, la organización de la investigación es de la siguiente forma: En el primer apartado se analiza el Estado de Derecho, los pesos y contrapesos con base en la división de Poderes de la Unión, asimismo, el control y vigilancia del ejercicio del poder para que sea efectiva la rendición de cuentas horizontal.

En el segundo apartado se analiza la importancia de tener un órgano de fiscalización superior, su función dentro de la Administración Pública Federal, la naturaleza institucional, aunado al análisis de las atribuciones de la Comisión de Vigilancia y de la Unidad de Evaluación y Control (UEC) adscrita a la Cámara de Diputados, por último destacar la limitación funcional hacia la ASF.

En el tercer apartado se analiza la relevancia de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación como norma que establece las atribuciones a la Auditoría Superior de la Federación, así como el estudio de la fiscalización y de sus aplicaciones: la interna y la externa, aunado a la labor de la ASF por medio del tipo de auditorías que realiza, enfatizando la importancia de la Auditoría Especial de Desempeño y la importancia de revisar la Cuenta Pública Federal.

En el cuarto apartado se analiza la labor de la Auditoría Superior de la Federación y las acciones a su alcance para combatir a la corrupción, esto dentro del Sistema Nacional Anticorrupción, haciendo un claro análisis de los artículos donde el citado órgano fiscalizador tiene intervención. Finalmente se elaboran las conclusiones de la presente investigación.

Apartado 1: Rendición de Cuentas, Estado de Derecho y Sociedad Civil.

1.1 Sustento y enfoque.

El desempeño institucional de la rendición de cuentas por medio del Estado de Derecho permite entender que el Estado debe cumplir con la ley, en este sentido, la rendición de cuentas es funcional dentro de la vida institucional de la Administración Pública gracias al Estado de Derecho, el cual es definido por Maximiliano García como “la organización del poder que es regulada por normas constitucionales, legales y reglamentarias que tienen como característica, que son conocidas de manera anticipada por los miembros de la sociedad civil, lo cual es garantía de regularidad a la hora de que se ejerce el poder”¹, siendo determinante el adecuado desempeño estatal, así como el de sus órganos de gobierno.

Bajo este sentido, Hayek menciona que “el Estado está sometido en todas sus acciones a normas fijas y conocidas de antemano; normas que permiten a cada uno prever con suficiente certidumbre cómo usará la autoridad en cada circunstancia sus poderes coercitivos, y disponer los propios asuntos individuales sobre la base de este conocimiento”², esto representa que el Estado controla el poder democrático por medio de normas establecidas.

Guillermo O’Donnell distingue cuatro dimensiones que caracterizan al Estado.

“1) El Estado como conjunto de burocracias. En esta dimensión se supone que las burocracias realizan acciones orientadas a cumplir algún aspecto del bien público, cuya custodia o promoción les ha sido institucionalmente encomendada. Esta es la dimensión de *eficacia* del Estado, en la moda de que esas burocracias efectivamente cumplen la misión que les ha sido legalmente asignada.

¹ García Guzmán, Maximiliano “Estado de Derecho y Rendición de Cuentas”, en: *Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción*, Revista de Administración Pública, número 130, volumen XLVIII, número 1, enero-abril, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2013, p. 93.

² Hayek, Friedrich, *Camino de Servidumbre*, Alianza Editorial, Quinta reimpresión, México, 2007, p. 193.

2) El Estado como un sistema legal. El sistema legal del Estado penetra, moldea y organiza innumerables relaciones sociales. En este sentido el Estado no está fuera de la sociedad, ni en una relación suma cero con ella. Al contrario, es un Estado donde hay una legalidad efectiva, donde se cumple esta dimensión de su *efectividad*, que, al organizar y moldear las relaciones sociales, potencia la sociedad y la ayuda a desplegarse, proveyéndole el gran bien público del orden y la previsibilidad de esas relaciones sociales.

3) Una tercera dimensión surge de que casi todo tipo de autoridad, nos dice que es “para nosotros”. El poder siempre sostiene que existe para los demás, para el bien de todos. El Estado no es excepción a esto. Nos dice constantemente desde su cúpula, el gobierno y desde otros innumerables lugares, que existe para nosotros, para nuestro bien, para atender y lograr el bien público. A esta la llamó la dimensión de *credibilidad* del Estado.

4) Una cuarta dimensión, es que el Estado pretende ser un *filtro* eficaz. El Estado intermedia entre la población que delimita territorialmente y lo externo, diciendo que para nuestro bien abre o cierra las ventanas de sus diversas fronteras, físicas o invisibles “³

Es así que el Estado tiene distintas capacidades y magnitudes en cuanto a su actuar, con base en los anterior, podemos definir que el papel estatal se distingue por su “*eficacia* de la burocracia, *efectividad* del sistema legal, *credibilidad* del discurso del Estado y la realidad de las contribuciones del *filtraje*”⁴, con esto, es permisible comprender qué alcances tiene el Estado, facilitando la intervención de un Estado de Derecho confiable.

³ O’Donnell, Guillermo, “Democracia y Estado de Derecho” en Ackerman, John *Más allá del acceso a la información, transparencia rendición de cuentas y estado de derecho*, Editorial Siglo XXI, México, 2012, pp. 90-91

⁴ *Ibíd*em, p. 91.

Uno de los factores cruciales del Estado de derecho es la confianza que genera tanto con la sociedad civil como con los mismos órganos gubernamentales, esto con base en las normas y leyes que sustentan la labor autoritaria del mismo Estado, denotando el grado de responsabilidad de actuación de las instituciones públicas del país.

En las democracias contemporáneas es fundamental tener una base de normas con las cuales se pueda organizar, controlar y dirigir la acción gubernamental, así como la conducta de la sociedad en su conjunto, por ende “El Estado de Derecho es el arquetipo de una institucionalidad que se consolida cuando sus principios — certidumbre, prevención, constitucionalidad, legalidad e impersonalidad— se cumplen sin reservas para estimular mejor el desempeño de los individuos, el mercado y la vida colectiva.”⁵, esto permite crear condiciones que favorezcan la responsabilidad y seguridad de los ciudadanos, además de formalizar la comunicación directa entre los organismos gubernamentales y los ciudadanos en los marcos de la convivencia democrática.

El Estado de Derecho necesita de actores que ejerzan derechos políticos y civiles, Ricardo Uvalle define que “el Estado de Derecho tiene como referente la riqueza de la sociedad civil que, con sus ámbitos privado y público, se organiza para que las personas se desarrollen con ventajas fincadas en la libertad y la igualdad”⁶, generando las vías con las cuales la sociedad civil pueda desenvolverse en la vida pública.

“Hay por lo menos tres formas de entender el concepto de sociedad civil:

- 1) Como el espacio intermedio entre lo íntimo y lo estatal, incluyendo el sector privado:
- 2) Como un movimiento ciudadano en defensa de los derechos humanos y civiles,

⁵ García Guzmán, Maximiliano, “Estado de Derecho y Rendición de Cuentas” Op. Cit., p. 95.

⁶ Uvalle Berrones, Ricardo “La relevancia contemporánea de la rendición de cuentas. Su necesidad en los marcos de la institucionalidad democrática”, en *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas*, tomo 2, Cámara de Diputados, México, 2015 p. 732

3) Como un ámbito de participación social organizada pacíficamente para lograr un fin específico.”⁷

La sociedad civil cuenta con la facultad de poder incidir en las decisiones gubernamentales que se toman dentro de la actividad estatal, es por ello que Alberto Olvera señala, “La sociedad civil entendida como un conjunto de actores y movimientos sociales y civiles independientes del Estado que luchan por derechos o por reivindicaciones específicas se materializó a lo largo de los años setenta y primera mitad de los ochenta del siglo pasado.”⁸ Es entonces que la presencia de un nuevo actor que funge como beneficiado y evaluador del gobierno interviene en la administración pública.

Es posible observar con base en la cita anterior que la sociedad civil representa un grupo organizado de individuos encaminados a buscar el satisfacer necesidades de interés público, dichas necesidades deben ser brindadas por el Estado, que por medio de leyes establecidas, regulará el orden de la sociedad civil en cuanto a su conducta y relación que tenga con las instituciones públicas.

La forma del Estado del Derecho es posible gracias a la administración pública, así como los entes burocráticos, los cuáles, con base en las normas de derecho, vinculan a la sociedad. Es necesario mencionar que “la administración pública, entendida como la actividad del Estado en la sociedad, desarrolla tareas vastas, detalladas y regulares para hacer efectiva la existencia de la sociedad, con base en la producción de bienes y servicios que necesita para su mejor reproducción.”⁹ Siendo la herramienta del Estado que interviene en la vida colectiva de la sociedad.

La administración pública actúa de manera coordinada por medio de instituciones públicas encargadas de satisfacer las demandas de la sociedad mediante de la

⁷ Holmes, Stephen, “Linajes del Estado de Derecho”, en Ackerman, John, *Más allá del acceso a la información, transparencia rendición de cuentas y estado de derecho*, Editorial Siglo XXI, México, 2012, p. 21.

⁸ Olvera, Alberto, “Espacio público, sociedad civil y democratización en el México contemporáneo”, en Merino, Mauricio (coordinador), *¿Que tan público es el espacio público en México?*, Fondo de Cultura Económica, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y Universidad Veracruzana, México, 2008, p. 81

⁹ Uvalle Berrones, Ricardo, “La relevancia contemporánea de la rendición de cuentas. Su necesidad en los marcos de la institucionalidad democrática”, Op. cit., p. 735

generación de bienes y servicios, en este sentido, es posible determinar que “el Estado de Derecho se convierte en la garantía de la vida democrática donde los ciudadanos tienen la ventaja de limitar al poder a través de elecciones periódicas, la vigilancia del poder y las libertades de las personas se encuentran en un plano de mayor seguridad, porque su sentido de institucionalidad se organiza para que las normas que regulan el poder sean conocidas con anticipación y en consecuencia, las cumplan las autoridades constituidas”¹⁰.

Todo gobierno debe tener como prioridad la seguridad de sus ciudadanos, así como la satisfacción de necesidades sociales por medio de bienes y servicios con los cuales intervendrá en la vida colectiva de la sociedad, para esto, el Estado impondrá un Estado de Derecho que permita a los ciudadanos ejercer sus derechos políticos y civiles, que resultan fundamentales para el adecuado desarrollo de la vida colectiva de la población, esto bajo el panorama de la democracia, en donde dicha ciudadanía puede interferir en la supervisión de las acciones gubernamentales, y por ende el Estado tome en consideración su participación.

Es posible concebir entonces, al Estado de Derecho como la norma basada en la legalidad de un estado democrático, O’Donnell recalca que “Esto supone que existe un sistema legal que es, en esencia, democrático en tres sentidos. Uno, defiende las libertades políticas y las garantías de la democracia política. Dos, defiende los derechos civiles de todo el conjunto de la población. Y tres, establece redes de responsabilidad y *accountability*¹¹ que comportan que todos los agentes, privados y públicos, incluyendo los cargos más altos del régimen, estén sujetos a controles apropiados y legalmente establecidos sobre la legalidad de sus actos,”¹² garantizando que el conjunto de normas que regulan el actuar no solo de la ciudadanía, sino de las autoridades sean efectivas.

¹⁰ O’Donnell Guillermo, “La Irrenunciabilidad del Estado de Derecho”, en *Revista Instituciones y Desarrollo* Nº 8 y 9, Catalunya, Córcega 255, 5º 1ª 08036, Universidad de Notre Dame, Departamento de Gobierno. Instituto Kellogg de Estudios Internacionales, Barcelona España, 2001, p. 62.

¹¹ Rendición de cuentas.

¹² *Ibíd*em, p. 1.

Dicho Estado de Derecho norma el actuar de los diversos actores inmiscuidos en las labores gubernamentales, quienes tendrán distintas atribuciones y responsabilidades conferidas integrarán los entes públicos que se dividen y organizan en los tres Poderes de la Unión (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial), dichos Poderes de la Unión deben tener funciones y controles que regulen su debido actuar, esto por medio de normas que se encarguen de garantizar un equilibrio de poder uniforme y adecuado.

1.2 Pesos y contrapesos.

El Estado es el encargado de organizar y gestionar tanto las decisiones como la aplicación de los recursos públicos, por medio de autoridades políticas, las cuales, son elegidas mediante el voto del soberano vía elecciones. Las autoridades políticas encabezan las diversas instituciones públicas encomendadas de cumplir con metas y objetivos que favorezcan el bienestar de la población en general, creando diversos órganos dotados de poder y facultades.

Los poderes ejecutivo, legislativo y judicial se controlarían y vigilarían unos a otros, en un sistema institucional de pesos y contrapesos, donde cada uno de ellos sería responsable ante los otros dos. José Castelazo define que “El Legislativo cuenta con la facultad constitucional y legal de efectuar una vigilancia puntual de la aplicación del gasto, esta relevante función se organiza en los llamados Tribunales de Cuentas o Contadurías Mayores de Hacienda o Auditorías Superiores, o cualquier otro nombre que denomine su naturaleza y objeto, y su función consiste en coadyuvar a la revisión de las cuentas para arribar a alguno de tres tipos de acción: recomendar su aprobación, su corrección o a la acción de la justicia penal, civil o administrativa a fin de reparar algún daño.”¹³ Es así, que el Poder Legislativo tiene la labor de supervisión sobre los Poderes Ejecutivo y Judicial, con el propósito de vigilar su desempeño, así como la oportuna detección de irregularidades.

¹³ Castelazo, José, “La transparencia como razón de Estado republicano”, en Uvalle Berrones Ricardo (coordinador), *Rumbos de la transparencia en México*, UNAM, México, 2011, pp. 110-111

Para la adecuada labor del poder legislativo, es necesario que sea un órgano fortalecido, donde “conviene evitar que los sistemas electorales faciliten la formación de mayorías legislativas manufacturadas”¹⁴. Siendo el encargado de llevar a la implementación como la rendición de cuentas, es por ello que Ricardo Uvalle hace énfasis en que “la rendición de cuentas se lleve a cabo por organismos autónomos o supeditados a los legisladores para que en su nombre se encarguen de revisar las cuentas que han sido ejercidas por diversas áreas administrativas y burocráticas de los órdenes de gobierno, así como de los poderes constituidos del Estado, considerando también, la lógica de freno y equilibrio.”¹⁵

Dentro de la importancia que tiene el Estado de Derecho, es necesario concebir que los ciudadanos también representen dentro de su actuar un contrapeso frente al poder, “para ello, deben tener acceso a información sobre asuntos públicos y estar en condiciones de seguir con detalle las etapas del proceso político. La información juega un papel importante dentro de la democracia; no podemos hablar de procesos de transición y consolidación democrática sin abordar la perspectiva del acceso a la información gubernamental.”¹⁶ La rendición de cuentas en este sentido, es parte de los pesos y contrapesos, ya que es parte del control del poder público, debido a que se busca evitar irresponsabilidades.

La rendición de cuentas debe fungir como el mecanismo que genere un adecuado sistema de pesos y contrapesos que permitan la adecuada supervisión de los órganos garantes de dicha vigilancia, facilitando con esto el control del poder dentro del Estado. “El sentido de la rendición de cuentas se vincula con la lógica de los pesos y contrapesos que se diseñan en los regímenes políticos para dar funcionalidad y balance al poder mismo y tiene que entenderse en la visión de que

¹⁴ Emmerich, Gustavo Ernesto “Democracia, ciudadanía y transparencia”, en Mayer-Serra Carlos, Emmerich Gustavo, (et. al.), *Democracia y transparencia*, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2005 p. 29.

¹⁵ Uvalle Berrones, Ricardo “La relevancia contemporánea de la rendición de cuentas. Su necesidad en los marcos de la institucionalidad democrática”, Op. cit., p. 741.

¹⁶ Marván Laborde María y Corona Copado Roberto, “democracia y transparencia, lecciones a dos años de la ley de acceso a la información en México”, en Mayer-Serra Carlos, Emmerich Gustavo, (et. al.), *Democracia y transparencia*, México: Instituto Electoral del Distrito Federal, 2005, p. 41.

el poder controle al poder.”¹⁷ Es de suma importancia dentro de las democracias contemporáneas, que existan mecanismos de control y vigilancia del poder con el propósito de mantener un equilibrio de funciones y responsabilidades que permitan la adecuada atribución de cada poder.

1.3 Control y vigilancia del poder.

La rendición de cuentas está ligada directamente con la división de poderes de los Estados modernos, sobre todo en las sociedades democráticas donde la autoridad se divide en poderes e instituciones autónomas e independientes. La interacción de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial promueve equilibrios y contrapesos, asimismo fomenta una vigilancia circular que tiende a evitar el abuso de cada poder. Así, la democracia se define como el sistema en donde los poderes controlan el poder, por ello la rendición de cuentas y la apertura a la información, son los mecanismos que contribuyen a ese equilibrio.

El ostentar y hacer efectivo el poder es relativo a mantener una responsabilidad que debe ser vigilada con el propósito de supervisar la labor de cada poder de la Unión, dentro de la lógica de las democracias contemporáneas “la responsabilidad del poder es una de las facetas más conspicuas de la eficacia y confiabilidad de la democracia, dado que se alude cómo los mandatos que se confieren a las autoridades por parte de los ciudadanos, se han de traducir en el diseño e implementación de las políticas públicas.”¹⁸ La delegación del poder conferido a las autoridades políticas debe ser ejercido de manera eficiente y eficaz, salvaguardando siempre el bienestar social.

El ejercicio del poder se materializa por medio de acciones burocráticas, las cuales se caracterizan por la toma de decisiones, generando mediante recursos públicos los bienes y servicios que resuelvan demandas y problemas sociales.

¹⁷ Uvalle Berrones, Ricardo, “La relevancia contemporánea de la rendición de cuentas. Su necesidad en los marcos de la institucionalidad democrática”, Op. cit., p. 739.

¹⁸ *Ibidem*, p. 731

Coincidiendo con Uvalle en que regular el desempeño del poder es alcanzable gracias a reglas, normas y procedimientos, lo cual hace posible generar canales de legitimidad y legalidad, asegurando certeza del desempeño institucional, que en caso de no apegarse a la normatividad se buscará la sanción adecuada que regule el inadecuado accionar gubernamental. “En el ámbito de la democracia contemporánea el ejercicio del poder se ha instituido como un sistema de reglas y procedimientos que tienen como objetivo no sólo regularlo, sino asegurar su control que permita monitorearlo, evaluarlo y supervisarlos con eficacia”¹⁹, de esta manera, es posible apreciar que por medio de reglas institucionales es posible darle orden al ejercicio del poder público.

El Estado de Derecho caracterizado por ser un entramado de reglas y normas que controlen el actuar tanto social como institucional de la Administración Pública es de suma importancia, ya que es la base de control dentro de las democracias contemporáneas. Por ello García señala que “el control democrático del poder permite contrarrestar los intentos de definir con criterio único e inamovible la manera en la que los actores se articulan en torno a las cuestiones que son de su interés, pues ese control democrático parte del reconocimiento de las diversas cosmovisiones y capacidades en el manejo de los asuntos públicos.”²⁰

La rendición de cuentas aunada al Estado de Derecho, colaboran en resguardar la conducta de las instituciones públicas. La vigilancia del poder expone información y procesos de acción, creando puentes de comunicación que instauren el conocimiento de la labor de los diversos entes involucrados e interesados en el ejercicio del poder.

El control del poder es referente al manejo de reglas y normas que buscan regular acciones ilegales que afecten la vida colectiva de la sociedad civil, las democracias modernas han generado formas para controlar el poder del Estado con fines preventivos y correctivos. Los fines preventivos se relacionan con el evitar que las tareas gubernamentales infrinjan la norma, que los recursos se ejerzan conforme a

¹⁹ *Ibíd.*, p. 746.

²⁰ García Guzmán, Maximiliano, “Estado de Derecho y Rendición de Cuentas” *Op. cit.*, p. 92

lo previsto y que haya una relación entre lo alcanzado con lo planteado. Los fines correctivos tienen como objetivo eliminar fallas, errores, ineficiencias, incluso prácticas de corrupción, así como faltas a la de ilegalidad. En este caso, la rendición de cuentas es una de las formas de control democrático que se han creado para que el poder controle al poder.

Es necesario dentro de una democracia contemporánea el tener mecanismos que se encarguen de supervisar y evitar los abusos de poder, es por eso que “la rendición de cuentas se ha instituido como una herramienta que coadyuva a que el prestigio del Estado sea ascendente desde el momento en que es factible vigilarlo, controlarlo y evaluarlo”²¹. Es posible discernir que la rendición de cuentas es parte fundamental del sistema de pesos y contrapesos, en donde es factible con base en reglas la detección de irresponsabilidades que atenten contra el actuar gubernamental, desprestigiando y debilitando la armonía estatal, entre otros aspectos como lo son el daño patrimonial al Estado y las responsabilidades civiles del mismo ante los ciudadanos.

1.4 Rendición de cuentas.

Para fines de esta tesina, se detallan las definiciones de rendición de cuentas, rendición de cuentas vertical y, en particular, la rendición de cuentas horizontal. La rendición de cuentas se ha constituido como un elemento central de las democracias representativas contemporáneas, ya que en su actuar encontramos uno de los principales instrumentos para controlar el abuso del poder, respaldando que los gobernantes cumplan con transparencia, honestidad, eficiencia y eficacia el mandato y responsabilidades adquiridas por la ciudadanía, que a través de un ejercicio democrático, los han elegido como sus representantes.

El autor Andreas Schedler adecuó el concepto *accountability*: “Un término que no tiene un equivalente preciso en castellano, no una traducción estable. A veces se

²¹ *Ibíd*em, p. 728.

traduce como control, a veces como fiscalización, otras como responsabilidad. Sin embargo, la traducción más común y la más cercana en la rendición de cuentas”²². Schedler también añadió que el concepto de rendición de cuentas se debe entender como *The extent to which one must answer higher authority* (La medida en que uno debe responder a la autoridad superior). La delegación de autoridad para que actúe en beneficio del que delega, aunado a la libertad que debe gozar del delegado para llevar a cabo esa tarea.

Dicho concepto en inglés es tratado por Henio Millán y Alejandro Natal, quienes lo definen siguiente manera: “La *accountability* es el derecho de un actor A de exigir a B que cumpla con su obligación de dar cuenta de – es decir, de informar y justificar – sus acciones, decisiones y de los resultados bajo su dominio, cuando A delega autoridad a B para que se ejerza con ciertos grados de libertad relativa – es decir, de discrecionalidad --, a fin de que actúe en su nombre y en su beneficio y, además dispone de los instrumentos y la fuerza necesaria para imponer sanciones a B, en la eventualidad de que su gestión – es decir, el conjunto de acciones, decisiones y resultados – sea insatisfactoria, a la luz de parámetros previamente establecidos por el delegante”²³, el autor explica la relevancia de conocer qué se está haciendo, cómo y de qué manera, esto revelado al actor interesado o facultado para percibir la función y desempeño del ente cuestionado.

Nona Rosell es otra autora que aborda el concepto, la cual especifica que la rendición de cuentas debe entenderse como “El requerimiento a una organización tanto pública como privada, para explicar a la sociedad sus acciones y aceptar consecuentemente la responsabilidad de las mismas”²⁴, es por ello, que la rendición de cuentas debe ser vista como una herramienta funcional de la democracia contemporánea en México, denotando la voluntad política tanto de los gobiernos

²² Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de Transparencia, número 3, IFAI, México, 2004, p. 2.

²³ Millán, Henio y Natal, Alejandro, “Un paseo por el subdesarrollo. Examen de las limitantes históricas de la *accountability* en México a través de un modelo de agencia”, en Millán, Henio y Natal Martínez, Alejandro (coordinadores), *Rendición de cuentas, democracia y sociedad civil*, Editorial El Colegio Mexiquense, México, 2008, p. 72.

²⁴ Rosell, Nona, *Transparencia y buen gobierno: la rendición de cuentas (accountability) en una sociedad avanzada*, editorial Icaria, Barcelona, 2006, p. 17.

como de los servidores públicos de las instituciones para hacerla realidad, aunado a comprender que la labor primordial del gobierno es crear un entramado institucional, que por medio de una gestión encaminada por la rendición de cuentas permita la provisión de bienes públicos.

La rendición de cuentas contempla una serie de principios básicos:

“La conducta ética y su traducción en un compartimiento regulado por determinados códigos.

Unos sistemas de información que suministren datos entendibles, asequibles y transparentes y que permitan a los ciudadanos identificar los beneficios sociales que produce la actuación política.

Como condición básica, la voluntad política de llevar a cabo el desarrollo de estos principios que permitan liderar un cambio en la gestión pública en la elaboración de las políticas públicas para favorecer las innovaciones.”²⁵

La rendición de cuentas es un mecanismo básico de la democracia, el cual, colabora en acercar al gobierno con la ciudadanía. La rendición de cuentas representa un instrumento viable para resolver los problemas de gobernabilidad de las instituciones y organizaciones, en cuanto a la manera en la que los representantes y tomadores de decisiones de los gobiernos puedan encaminar las demandas sociales de la población.

La rendición de cuentas se encuentra vinculada con la proporcionar información hacia el actor o ente interesado, en conocer qué y cómo se está realizando la gestión pública. La información representa un bien ya que permite visualizar la acción gubernamental, representando un pilar de la democracia contemporánea, facilitando al ciudadano incorporarse más al desarrollo de la misma e implicarse en el futuro de las sociedades. “La rendición obligatoria de cuentas (*accountability*) favorece el diseño e instrumentación de medios de control como las auditorías de

²⁵ *Ibídem*, p. 14.

desempeño, las preguntas incómodas, las respuestas obligadas por parte de la autoridad (*answerability*), el ejercicio dialógico entre vigilante y vigilado, la argumentación sobre el modo de proceder, la justificación de la obra de gobierno y la posibilidad de sancionar a aquellos que transgreden la norma (*enforcement*).²⁶

Guillermo O'Donnell especifica que la rendición de cuentas es factible en cuanto tenga los siguientes elementos: "Los pilares de la rendición de cuentas en castellano: "la información", "la justificación" y "el castigo". "Tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: que obliga al poder a abrirse a la inspección pública (*accountability*); lo fuerza a explicar y justificar sus actos (*answerability*); y lo supedita a la amenaza de la sanción (*enforcement*)."²⁷, con base en dichas bases de la rendición de cuentas es posible vigilar, controlar y en su caso, promover la sanción de diversas acciones gubernamentales de las instituciones públicas.

La rendición de cuentas representa un instrumento que busca resolver los problemas de gobernabilidad de las instituciones y organizaciones. La función del gobierno es crear un entramado institucional que facilite y genere la competencia en la provisión de bienes públicos, aunado a llevar a cabo la gestión de todo el proceso de rendición de cuentas.

La información es un bien que tiene un coste en términos de tiempo para adquirirla y en términos de formación para utilizarla adecuadamente. La información es un beneficio que permite al ciudadano incorporarse más al desarrollo de la misma e implicarse en el futuro de las sociedades, es por ello que debe contener las siguientes características:

"La información debe servir para:

²⁶ Schedler, Andreas, *¿Que es la Rendición de Cuentas?*, Op. cit., p. 26

²⁷ O'Donnell Guillermo, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, vol. 5, number 1, Estados Unidos, 1994, pp. 55-69.

- 1) Llevar a cabo un control efectivo de los ingresos y de los gastos que realizan todas y cada una de las unidades responsables de ejercer recursos públicos de manera oportuna.
- 2) Detectar y evitar desviaciones en el ejercicio del gasto, de manera oportuna.
- 3) Detectar y evitar compromisos financieros, de cualquier índole, que puedan poner en riesgo la capacidad de acción financiera del gobierno en el futuro.
- 4) Registrar y controlar el patrimonio público.
- 5) Conocer los costos efectivos en los que incurre cada una de las unidades responsables de ejercer gasto público.
- 6) Relacionar los costos de operación e inversión, de cada unidad responsable de ejercer gasto público, con los resultados que efectivamente se obtienen al final de cada ejercicio fiscal.
- 7) Informar al público de manera eficaz y completa sobre el ingreso, el uso y el destino de los recursos públicos.”²⁸

Es posible analizar con base en la cita anterior que el rendir cuentas significa literalmente entregar o dar cuentas ante alguien. De ahí que rendir cuentas sea siempre una acción subsidiaria de una responsabilidad previa, que implica una relación transitiva y que atañe a la manera en que se dio cumplimiento a esa responsabilidad. Así pues, aun en la concepción más elemental de la rendición de cuentas hay siempre, al menos:

- a) Dos sujetos involucrados
- b) Un asunto sobre el que se rinden cuentas, relacionado necesariamente con una responsabilidad asumida por el primer sujeto (en el sentido de responder por lo que se ha hecho o dicho).

²⁸ Merino, Mauricio, “Informe sobre la calidad de la información en las Cuentas Públicas en México”, en Merino, Mauricio, López Ayllón, Sergio y Cejudo, Guillermo (coordinadores), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, CIDE, UNAM, México, 2010, p. 238

c) Un juicio y/o una sanción emitida por el segundo sujeto”²⁹

La responsabilidad conferida a las autoridades gubernamentales debe estar vigilada y controlada, a la manera de llevar a cabo dichas acciones es por medio de la rendición de cuentas, “la rendición de cuentas tiene por objeto favorecer y preservar las prácticas democráticas mediante el control efectivo del poder público, el cual puede desviarse hacia formas de actuación cerradas, distantes de la ciudadanía e incluso secretas, cuestión que es opuesta a la naturaleza pública de la actividad gubernamental.”³⁰ La rendición de cuentas representa un mecanismo idóneo en cuanto a la supervisión y mejora de prácticas gubernamentales, generando canales de comunicación entre la sociedad con el gobierno.

La rendición de cuentas como se ha expresado anteriormente, funge como mecanismo que permite conocer de que manera se llevan a cabo las acciones gubernamentales por medio del conocimiento de las acciones realizadas por los actores gubernamentales dentro de los diversos entes e instituciones públicas, aunado a esto, se tienen dos tipos de rendición de cuentas que es de suma importancia mencionar con fines del presente trabajo de investigación, las cuales son: la rendición de cuentas vertical y la rendición de cuentas horizontal, las cuales se detallarán en los sub apartados siguientes.

1.4.1 Rendición de cuentas vertical.

La rendición de cuentas vertical es definida por Guillermo O’Donnell como:

“El recurso de elecciones razonablemente limpias y libres donde los ciudadanos pueden castigar o recompensar a los representantes votando a favor o en contra de ellos, o de los candidatos que ellos apoyan, en la próxima elección. Igualmente por definición, la libertad de opinión y de

²⁹ *Ibíd*em, pp. 1-2.

³⁰ Uvalle Berrones, Ricardo, *Espacio público, misión del Estado y gestión pública*, en Revista Convergencia, número 1, enero-abril, año 7, UNAM, México, 2000, pp. 258-260.

asociación, así como el acceso a fuentes de información razonablemente variadas, permite articular demandas a las autoridades públicas y eventualmente denunciar sus actos ilícitos, a lo cual colabora la existencia de una prensa razonablemente libre, incluida también en la definición de poliarquía.”³¹

La rendición de cuentas vertical es el mecanismo de control social por el cual la ciudadanía mediante información, acercamiento con autoridades e interés por conocer el actuar gubernamental, puede supervisar, y, en su caso, castigar por medio del voto su acción institucional.

La rendición de cuentas vertical concede a los ciudadanos la oportunidad de evaluar mediante el voto la oferta que realiza el gobierno de bienes, servicios y políticas públicas, valorando las propuestas de los políticos y funcionarios públicos tanto en momentos de elección como cuando asumen el cargo de gobierno al ser electos, es preciso señalar; que las políticas públicas responden a un contexto de problemas, demandas, posibilidades y soluciones, las cuales, se materializarán en la vida de la sociedad, siendo los responsables de recompensar o castigar a sus autoridades por medio del voto.

Dicha rendición de cuentas se da entre relaciones donde los principales (ciudadanos), se encargan de delegar autoridad a agentes (políticos). Desde un punto de vista estricto, las elecciones son las líneas temporales e institucionales donde los ciudadanos demuestran su conformidad del impacto de los resultados de los gobernantes por medio del voto.

Las autoridades electas deben tener en cuenta que dicha participación por parte de la sociedad debe ser de manera continua; entonces, a los gobernantes les corresponde de llevar una gestión adecuada no solo antes de terminar su mandato,

³¹ O’Donnell, Guillermo, Una reformulación posterior en “Horizontal Accountability in New Democracies”, EN ECHEDTLER ET AL., Universidad de Notre Dame, Kellogg Institute of International Studies y Departamento de Government. Artículo publicado en POSTData, Revista de Reflexión y análisis político, Nº 7, Buenos Aires, 2001, p. 2.

sino que es una obligación el llevar a cabo la adecuada administración de los recursos públicos en todo momento, aunado a cumplir con los objetivos planteados.

En las democracias contemporáneas se suele tener la apatía de la sociedad por conocer el actuar del gobierno, es por ello, que la rendición de cuentas no será efectiva hasta que la sociedad presione y exija el conocimiento de la información pública en virtud que le incumbe conocer acerca de las decisiones gubernamentales, dando a entender el poco o nulo interés por presionar y buscar cambiar el entramado institucional.

En cambio, la rendición de cuentas horizontal fungirá como el mecanismo implementado dentro de la esfera burocrática con el propósito de dar a conocer información relevante al desempeño institucional, siendo determinante en cuanto a la responsabilidad conferida a los actores y entes públicos que deberán actuar en todo momento con base en la normatividad correspondiente.

1.4.2 Rendición de cuentas horizontal.

La responsabilidad horizontal se relaciona con el equilibrio de poder, entre los tres poderes clásicos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), especificando la importancia del poder Legislativo sobre los otros dos poderes, en este sentido, Guillermo O'Donnell define a la rendición de cuentas horizontal como "a la creación de un organismo que con autonomía o no, crea al Estado para vigilar los diversos organismos tanto en su desempeño, así como en el modo de cumplir la legalidad a la que están obligados."³², siendo necesario un órgano que se encargue de realizar la vigilancia del poder.

El sentido de la rendición de cuentas horizontal se orienta a establecer el control, la vigilancia y la supervisión para que el Estado tenga el conocimiento puntual de cómo funcionan los organismos que lo integran, a partir de la relación del principal y el agente, es decir, del político electo como autoridad y los colaboradores que designa

³² *Ibíd*em, p. 1

para dar cumplimiento a la tarea de gobernar. “Se ha llamado responsabilidad horizontal (*accountability* horizontal, en inglés) a la que se da entre órganos de gobierno situados en un mismo nivel, y responsabilidad vertical a la de los órganos de gobierno en conjunto frente a los ciudadanos constituidos en electorado. Sin transparencia, no hay ninguna de estas formas de responsabilidad, y por ende tampoco hay gobierno responsable”³³. Las instituciones públicas, así como el personal público deben ser supervisados de manera continua con el fin de conocer, evaluar y corregir el desempeño gubernamental.

La rendición de cuentas horizontal como mecanismo dentro de un Estado democrático representa tener un control sobre las instituciones públicas, así como de su desempeño, además de, promover en caso de incurrir en delitos o irresponsabilidades.

“Una premisa básica en la rendición de cuentas horizontal consiste en que los titulares del gobierno puedan auditar a sus subordinados para evitar que tiendan a eludir la responsabilidad que tienen en el ejercicio de sus tareas. Auditar a quienes tienen autoridad delegada es fundamental para evitar tendencias hacia la autonomía sin justificación. Así, es posible que con el control de los titulares del gobierno tengan mejor conocimiento sobre la información relacionada con los organismos que tienen bajo su responsabilidad y que por motivos de la propia investidura y el principio de la división del trabajo, deben delegar en cuerpos administrativos y burocráticos. Con la rendición de cuenta horizontal es posible que el desempeño de los organismos auditados destierren las ineficiencias, la irresponsabilidad, las prácticas de corrupción, las dilaciones y la negligencia, elementos éstos, que surgen cuando el peso de las inercias y rutinas envejecidas son rebasadas por falta de controles más efectivos y por una vigilancia mejor cimentada. Se puede lograr a la vez, el mejor cumplimiento de las políticas, los objetivos, las metas y los presupuestos

³³ Emerich Gustavo Ernesto, “Democracia, ciudadanía y transparencia”, Op. cit., p. 23.

de manera articulada y coherente, cuando en los procesos de revisión se localizan fallas o errores que son susceptibles de diluir.”³⁴

La vigilancia tanto horizontal como vertical, genera mayor exigencia para favorecer la inspección pública, para responder por el ejercicio de la autoridad y para controlar y sancionar las conductas que excedan los límites de la ley (y de la prudencia política).

Las democracias contemporáneas como la mexicana exigen mecanismos o acciones que regulen el actuar gubernamental, asegurando la supervisión del desempeño de las instituciones públicas, con el fin de garantizar conductas sanas en torno al ejercicio presupuestario y adecuada labor de las funciones institucionales, por ello en el siguiente apartado se aborda la importancia del órgano fiscalizador encargado de vigilar, detectar y con base en hallazgos emitir observaciones de los entes públicos auditados, denotando sus funciones y sustento jurídico, como lo es la Auditoría Superior de la Federación.

³⁴ Uvalle Berrones, Ricardo, “La relevancia contemporánea de la rendición de cuentas. Su necesidad en los marcos de la institucionalidad democrática”, Op. cit., pp. 744-745.

Apartado 2: La Auditoría Superior de la Federación: En el marco de la Rendición de Cuentas Horizontal.

2.1 Contexto.

2.1.1 Control del poder y necesidad de un órgano fiscalizador superior.

Durante 71 años (1929-2000) México fue gobernado por una agrupación política, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) que se convirtió desde 1929 en el partido hegemónico del Estado mexicano, dicho partido nace como el Partido Nacional Revolucionario (PNR) para conjuntar a todas las organizaciones políticas de México con el fin de terminar con disputas entre caudillos rivales, mismos que se originan durante la Revolución de 1910-1917.

La hegemonía implementada por el PRI representó el control del poder político, incluso en los Estados de la República, sin embargo, desde los años 90's, la sociedad comenzó a exigir un cambio democrático, aunado al control y vigilancia del poder, siendo notorio que al preservar el dominio político de los Poderes de la Unión no era posible tener una vigilancia objetiva del desempeño gubernamental. No es posible ser juez y parte en la labor institucional, para ello era necesario un cambio de dirigentes políticos, con el propósito de alternar el poder y organización del mismo.

El año 1997 fue trascendental debido a que por primera vez, el PRI perdió la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados, por ende, el entonces Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León ya no podía optar por "el mayoriteo" acostumbrado, teniendo en ese entonces que negociar con los diputados de oposición.

El año 2000 mostró que la alternancia política era posible, incluso en las elecciones para presidente, el PRI por primera vez en la historia pierde las elecciones presidenciales, donde el candidato del Partido Acción Nacional (PAN), Vicente Fox Quesada, derrotó con el 42.52% de los votos al candidato del Partido Revolucionario

Institucional (PRI), Francisco Labastida Ochoa, quien obtuvo 36.11%, dando fin al dominio político del Partido Revolucionario Institucional.

Gracias a la alternancia en el poder del sistema político mexicano es posible reorganizar la estructura de las instituciones, así como sus fines y propósitos, siendo latente la necesidad de contar con organismos que representen un cambio en el quehacer institucional y sobretodo, que simbolizaran una transformación en el modo en que los nuevos actores políticos estuvieran a las órdenes del mandato social, por medio de mecanismos que transparentaran las decisiones u omisiones gubernamentales, demostrando cercanía y una nueva relación Estado-sociedad.

La sociedad demandaba un mecanismo u organización que brindará certidumbre a la población sobre el quehacer del gobierno, por ello, en 2001 surge la Auditoría Superior de la Federación, la cual sustituye a la Contaduría Mayor de Hacienda, con base en las reformas de 1999 se aplicaron a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de apoyar a la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en la labor de la fiscalización, “la Auditoría Superior de la Federación (ASF) es el órgano técnico especializado de la Cámara de Diputados, dotado de autonomía técnica y de gestión, se encarga de fiscalizar el uso de los recursos públicos federales en los tres Poderes de la Unión; los órganos constitucionales autónomos; los estados y municipios; y en general cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.”³⁵ Dicho órgano en su carácter de fiscalizador, tiene la función de la constante vigilancia del manejo de recursos públicos federales de los entes de gobierno de México.

El Poder Legislativo por conducto de la Auditoría Superior de la Federación, se encarga de que la fiscalización sea el camino para verificar que el mandato ciudadano se cumpla en los términos previstos, por el mandatario o autoridad electa.

³⁵ Portal de la Auditoría Superior de la Federación, *¿Qué es la ASF?*, consultado en línea el 02 de octubre de 2017 en: http://www.asf.gob.mx/Section/84_Preguntas_Frecuentes

En la LVII Legislatura (1997-2000) del Congreso de la Unión se logró materializar que la fiscalización superior tuviera un nuevo ordenamiento jurídico, dando entrada a la creación de una entidad dotada de llevar a cabo la fiscalización superior, en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda, para hacer posible dicho propósito, como antes se mencionó fue necesario reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, modificando los artículos 73, 74, 78 y 79, aunado a la promulgación de Ley de Fiscalización Superior de la Federación en diciembre de 2000, dando pie a la creación de la Auditoría Superior de la Federación.

2.1.2 Contexto político / institucional.

La Auditoría Superior de la Federación es el órgano superior de fiscalización de la Federación de México, el cual nace con la finalidad de vigilar el actuar de los servidores públicos de los diversos entes encargados del ejercicio los recursos públicos federales del país. La ASF representa un gran logro en torno a la rendición de cuentas, debido a la supervisión y constante requerimiento de información gubernamental, permitiendo conocer el desempeño de las instituciones públicas de la Administración Pública Federal.

El Estado mexicano se encuentra organizado con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por medio de reglas y normas marcadas que permiten el establecimiento de derechos, obligaciones y controles, con el propósito de mantener un orden jurídico que será materializado del Estado hacia la sociedad. Por ello el funcionamiento de la Auditoría Superior de la Federación se concreta en un imperativo del Estado mexicano.

La creación del órgano que permitiera llevar acabo la labor de fiscalización y rendición de cuentas federales era fundamental para la consolidación de un Estado de Derecho sólido, para esto, fue necesario darle origen a la Auditoría Superior de la Federación por medio de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

La ASF sustituye a la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual carecía de atribuciones legales para emitir recomendaciones a los entes auditados, con el propósito de corregir o mejorar ciertas áreas críticas, por medio de informes, en donde plasma observaciones donde se mencionan aquellos detalles encontrados en las auditorías correspondientes a los diversos entes públicos.

Como se plasmó con anterioridad la Auditoría Superior de la Federación representa un logro democrático en cuanto a la mejora del desempeño gubernamental, siendo el órgano encargado de vigilar, detectar y emitir observaciones sobre actos indebidos de los servidores públicos que manejen recursos federales y que actúen en contra de la normativa que regule la conducta burocrática de las instituciones públicas de la Administración Pública Federal , siendo fundamental precisar la naturaleza jurídica de la ASF en cuanto a su actuar y creación.

2.2 Naturaleza de la Auditoría Superior de la Federación.

La naturaleza de la ASF reside en que su actuar es de carácter transversal, es se refiere a que atraviesa los ámbitos federal, estatal y municipal en cuanto a los recursos federales, aunado a sus atribuciones conferidas en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas.

Su ámbito de competencia se estipula conforme al artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Auditoría Superior de la Federación posee autonomía técnica y de gestión. La ASF tiene por objeto fiscalizar los recursos de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño a fin de verificar que los recursos públicos federales se apliquen a los fines que las leyes les imponen, lo anterior conlleva facultades de vigilancia, control, revisión y evaluación. En el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), tercer párrafo se establece lo siguiente:

“Artículo 79.- La Auditoría Superior de la Federación podrá iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, sin perjuicio de que las observaciones o recomendaciones que, en su caso realice, deberán referirse a la información definitiva presentada en la Cuenta Pública.”

Con el propósito de supervisar que los recursos públicos federales sean ejercidos con base en lo establecido en los objetivos de las instituciones públicas, con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 79 constitucional, último párrafo menciona:

“Artículo 79.- Los Poderes de la Unión, las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas facilitarán los auxilios que requiera la Auditoría Superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones y, en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la Ley. Asimismo, los servidores públicos federales y locales, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso, mandato o fondo, o cualquier otra figura jurídica, que reciban o ejerzan recursos públicos federales, deberán proporcionar la información y documentación que solicite la Auditoría Superior de la Federación, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. En caso de no proporcionar la información, los responsables serán sancionados en los términos que establezca la Ley.”

El Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero 2017 establece una definición jurídica clara de lo que representa la entidad de fiscalización superior del país, la cual menciona:

“Artículo 1o.- La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados es la entidad de fiscalización superior de la Federación que

tiene a su cargo la fiscalización de la Cuenta Pública, así como las demás funciones que expresamente le encomienden la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y demás ordenamientos legales aplicables.”

En un Estado de poderes públicos corresponde al Poder Legislativo, en su papel de órgano que representa la soberanía popular, aprobar el presupuesto y controlar su ejercicio por medio de la fiscalización superior, siendo necesario que todo acto público de interés social debe ser abierto con un adecuado ejercicio de rendición de cuentas horizontal, teniendo en cuenta que deben estar abiertos a la inspección pública, justificar sus actos, y, en su caso, atender las sanciones a las cuales pueden ser acreedores debido a sus actos u omisiones que atente contra el Estado de Derecho instaurado en la democracia mexicana.

La fiscalización superior³⁶ contribuye a fortalecer la rendición de cuentas, así como robustecer la legitimidad con la sociedad. La fiscalización permite la creación de un control del poder, ya que su función es vigilar y supervisar ex – post la correcta labor gubernamental y legal de los servidores públicos, los cuales, solo pueden realizar lo que la ley les dicta.

A nivel federal, el sistema de fiscalización superior compete a la Cámara de Diputados, La Constitución establece en el artículo 74, fracción VI, que es facultad exclusiva de la Cámara “revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos

³⁶ La facultad de la Auditoría Superior de la Federación para revisar y evaluar el contenido de la Cuenta Pública Federal. Artículo 2, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (DOF 18-07-2016), consultado en línea en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>

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. La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. Auditoría Superior de la Federación, ¿Qué es la ASF?, consultado en línea el 04 de diciembre de 2017 en: http://www.asf.gob.mx/Section/84_Preguntas_Frecuentes

contenidos en los programas.” Para lograr lo anterior, la Cámara cuenta con la ASF, órgano que, conforme al artículo 79 de la CPEUM, posee autonomía técnica y de gestión.

La ASF tiene como objetivo el fiscalizar ex – post los recursos de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías³⁷ sobre el desempeño institucional, con el propósito de verificar que los recursos públicos federales se apliquen a los fines que las leyes les imponen, lo anterior conlleva facultades de vigilancia, control, revisión y evaluación.

Por otro lado, la Auditoría Superior de la Federación se encuentra supervisada de manera continua por la Comisión de Vigilancia por medio de la Unidad de Evaluación y de Control (UEC) adscrita a la Cámara de Diputados.

2.2.1 Relación de la Auditoría Superior de la Federación con la Comisión de Vigilancia.

La ASF a pesar de ser la entidad de fiscalización superior de la Federación también esta sujeto a rendir cuentas, por ello la Cámara de Diputados por medio de la Comisión de Vigilancia está facultada para coordinarse con la ASF, tal como se describe en el artículo 80 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF):

“Artículo 80.- La Cámara contará con la Comisión que tendrá las atribuciones de coordinar las relaciones entre aquella y la Auditoría Superior de la Federación; evaluar el desempeño de esta última; constituir el enlace que permita garantizar la debida coordinación entre

³⁷ Auditorías: 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. Artículo 4, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (DOF 18-07-2016), consultado en línea en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>

ambos órganos, y solicitarle que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización.”

La Comisión de Vigilancia es el órgano encargado de evaluar el desempeño de la ASF en nombre de la Cámara de Diputados, la ASF tiene que rendir cuentas a la Comisión de Vigilancia. esto es entendible gracias a lo establecido en el artículo 81 de la LFRCF, en donde se establecen las atribuciones de la Comisión:

- i) “Ser el conducto de comunicación entre la Cámara y la Auditoría Superior de la Federación;
- ii) Recibir de la Mesa Directiva de la Cámara o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la Cuenta Pública y turnarla a la Auditoría Superior de la Federación;
- iii) Presentar a la Comisión de Presupuesto, los informes individuales, los informes específicos y el Informe General, su análisis respectivo y conclusiones tomando en cuenta las opiniones que en su caso hagan las comisiones ordinarias de la Cámara;
- iv) Citar, por conducto de su Junta Directiva, al Titular de la Auditoría Superior de la Federación para conocer en lo específico de los informes individuales y del Informe General;
- v) Evaluar el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación respecto al cumplimiento de su mandato, atribuciones y ejecución de las auditorías; proveer lo necesario para garantizar su autonomía técnica y de gestión y requerir informes sobre la evolución de los trabajos de fiscalización.
- vi) Presentar a la Cámara la propuesta de los candidatos a ocupar el cargo de Titular de la Auditoría Superior de la Federación
- vii) Ordenar a la Unidad la práctica de auditorías a la Auditoría Superior de la Federación;”

La Comisión de Vigilancia tiene la facultad de conocer los procesos e instrumentos que la Entidad de Fiscalización Superior elabore y modifique. Como se puede observar en la fracción VIII, Artículo 81 de la LFRCF referente a la atribución de la Comisión de Vigilancia en cuanto a presentar los candidatos para ocupar el cargo de ASF, así como de solicitar su remoción, esto a disposición del pleno de la Cámara de Diputados. Dicha facultad de la Comisión es de suma importancia, ya que es una decisión política, esto puede transgredir a la ASF, debido a que la elección al ser propia de la Cámara de Diputados por medio de la Comisión de Vigilancia invariablemente puede atender a fines políticos dada la naturaleza del órganos elector y no a las características, aptitudes y habilidades que tengan los candidatos en cuestión.

Bajo esta lógica, la remoción del Auditor Superior de la Federación queda a decisión de la Cámara de Diputados por medio de la Comisión de Vigilancia, la cual, tiene la facultad de solicitar que sea removido del cargo por causas de gravedad, como se expresa en el artículo 93 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación:

“Artículo 93.- El Titular de la Auditoría Superior de la Federación podrá ser removido de su cargo por las siguientes causas:

- 1) Ubicarse en los supuestos de prohibición establecidos en el artículo anterior;
- 2) Ausentarse de sus labores por más de un mes sin mediar autorización de la Cámara
- 3) 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;
- 4) 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;

- 5) Obtener una evaluación del desempeño poco satisfactoria sin justificación, a juicio de la Comisión, durante dos ejercicios consecutivos, y
- 6) 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.”

De conformidad con el párrafo cuarto del artículo 79 de la Constitución, será removido por las dos terceras partes del total de los diputados en la sesión de la Cámara de Diputados.

Una de las características que permanecen en la legislación de fiscalización, es que la ASF tiene que rendir cuentas a la Comisión de Vigilancia. Cabe destacar que la Unidad de Evaluación y Control (UEC) está facultada para sancionar a servidores públicos de la ASF, pero estas sanciones deberán ser aprobadas por la Comisión de Vigilancia.

2.2.2 Relación de la Auditoría Superior de la Federación con la Unidad de Evaluación y Control (UEC).

Las reformas constitucionales que dieron origen tanto a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre del 2000 como a la Auditoría Superior de la Federación fueron cruciales en cuanto a redefinir la fiscalización superior en México, creando la UEC, la cual, es un órgano técnico que forma parte de la estructura de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, encargado de vigilar las funciones realizadas por los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, de acuerdo con lo anterior resulta de gran relevancia mencionar los artículos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) que facultan a la UEC en cuanto a su labor institucional.

En la LFRCF en su capítulo II, de nombre “De la vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación” se establece la relevancia de la UEC como representante de la Comisión de Vigilancia en cuanto a fiscalizar a los servidores públicos que laboren en el órgano de fiscalización superior.

“**Artículo 102.**- La Comisión, a través de la Unidad, vigilará que el Titular de la Auditoría Superior de la Federación, los auditores especiales y los demás servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación en el desempeño de sus funciones, se sujetarán a lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y a las demás disposiciones legales aplicables.”

“**Artículo 103.**- Para el efecto de apoyar a la Comisión en el cumplimiento de sus atribuciones existirá la Unidad, encargada de vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, la cual formará parte de la estructura de la Comisión.”

La Unidad, en el caso de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, podrá imponer las sanciones administrativas no graves previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas o, tratándose de faltas graves en términos de dicha ley, promover la imposición de sanciones ante el Tribunal, por lo que contará con todas las facultades que dicha Ley otorga a las autoridades investigadoras y substanciadoras. Asimismo, podrá proporcionar apoyo técnico a la Comisión en la evaluación del desempeño de la Auditoría Superior de la Federación.”³⁸

La principal labor de la UEC está encaminada a ser la unidad en representación de la Comisión de Vigilancia y por ende de la Cámara de Diputados de supervisar el actuar de la ASF, para ello es necesario especificar las funciones que la UEC tiene

³⁸ Artículo 103, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (DOF 18-07-2016), consultado en línea en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf

para llevar a cabo dicho objetivo, las principales atribuciones que el artículo 104 establece para la UEC son:

- i) “Vigilar que los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación se conduzcan en términos de lo dispuesto por esta Ley y demás disposiciones legales aplicables;
- ii) Practicar, por sí o a través de auditores externos, auditorías para verificar el desempeño y el cumplimiento de metas e indicadores de la Auditoría Superior de la Federación
- iii) Recibir denuncias de faltas administrativas derivadas del incumplimiento de las obligaciones por parte del Titular de la Auditoría Superior de la Federación, auditores especiales y demás servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, iniciar investigaciones y, en el caso de faltas administrativas no graves, imponer las sanciones que correspondan, en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas;
- iv) Auxiliar a la Comisión en la elaboración de los análisis y las conclusiones del Informe General, los informes individuales y demás documentos que le envíe la Auditoría Superior de la Federación;
- v) En general, coadyuvar y asistir a la Comisión en el cumplimiento de sus atribuciones;
- vi) Atender prioritariamente las denuncias;
- vii) Participar en las sesiones de la Comisión para brindar apoyo técnico y especializado.”

Es posible apreciar en los artículos conferidos al actuar de la UEC la importancia de su labor gubernamental en cuanto a vigilar y supervisar a la Auditoría Superior de la Federación, esto aunado a la labor de la Comisión de Vigilancia en cuanto a limitar a la propia ASF. Como se ha podido observar en cuanto a la función que tienen la Comisión de Vigilancia y la UEC.

2.2.3 Limitante funcional de la Auditoría Superior de la Federación.

Es posible deducir que la ASF tiene una autonomía constitucionalmente limitada, esto debido a que se encuentra sujeta a la Cámara de Diputados y a la Comisión de Vigilancia en cuanto a las decisiones del órgano encargado de llevar a cabo la Fiscalización Superior. El artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone la creación de una Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. Dicho artículo en el primer párrafo establece que:

“Artículo 79. 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.”

Con base en el artículo mencionado, es posible analizar las distintas dimensiones de autonomía que el Poder Legislativo le otorga a la ASF:

- Técnica³⁹
- De gestión⁴⁰ y decisión, dividida en: organizativa, funcional y resolutive

La autonomía técnica implica la capacidad en cuanto a regir su comportamiento sin depender de argumentos técnicos por parte de otro órgano. Dicha autonomía conferida a la ASF se relaciona con la función del control de la gestión financiera de los entes públicos, aspecto que se especifica en el artículo 74 fracción IV de la CPEUM, la autonomía de gestión se centra en la decisión interna de estructura y funcionamiento que tendrá la ASF.

³⁹ Autonomía técnica: la facultad de la Auditoría Superior de la Federación para decidir sobre la planeación, programación, ejecución, informe y seguimiento en el proceso de la fiscalización superior. Artículo 4, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (DOF 18-07-2016), consultado en línea en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>

⁴⁰ Autonomía de gestión: la facultad de la Auditoría Superior de la Federación para decidir sobre su organización interna, estructura y funcionamiento, así como la administración de sus recursos humanos, materiales y financieros que utilice para la ejecución de sus atribuciones, en los términos contenidos en la Constitución y esta Ley. Artículo 4, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (DOF 18-07-2016), consultado en línea en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>

La autonomía por parte de la Auditoría Superior de la Federación es limitada, estando subordinada a la Cámara de Diputados, particularmente a la Comisión de Vigilancia, la cual, es el órgano evaluador de la ASF.

Con base en lo expuesto y de acuerdo con Ackerman y Astudillo, es posible apreciar diversas limitaciones que restringen a la Auditoría Superior de la Federación:

- 1) “No tiene autonomía presupuestal (a pesar de decidir libremente sobre que hacer con sus recursos).
- 2) La Comisión de Vigilancia supervisa el actuar de la ASF.
- 3) La Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia supervisa el desempeño del órgano garante de realizar la fiscalización superior.
- 4) La designación del Auditor Superior es realizado por medio de un proceso politizado (esto debido a que depende de la Cámara de Diputados).”⁴¹

Como se ha mencionado con anterioridad, la autonomía técnica y de gestión de la ASF se ve vulnerada ante las interferencias y limitantes realizadas tanto por la Comisión de Vigilancia y de la UEC. La normatividad que rige el actuar de la ASF está definida en la LFRCF, decretada el 18 de julio del 2016, siendo de suma importancia darle el oportuno análisis, así como describir el desempeño que tiene dicho órgano de fiscalización Superior en cuanto a su labor de vigilancia, supervisión, y emitir recomendaciones.

⁴¹ Ackerman, John, Astudillo Cesar, *La Autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, UNAM, México, 2009, pp. 102-104.

Apartado 3: El Desempeño de la Auditoría Superior de la Federación. Hacia el control del poder

La ASF se creó en un contexto de cambios constitucionales, normas, procedimientos y procesos característicos de las democracias contemporáneas, así como el buscar generar confianza con la sociedad, por medio de las auditorías realizadas a las instituciones públicas, por ello, a continuación se precisa la función de fiscalización superior que tiene la ASF.

La fiscalización superior se centra en supervisar la manera en que se destinaron los recursos públicos, vigilando su correcto destino, siendo relevante el estudio del desempeño institucional de los entes auditados. Las instituciones públicas por medio de la supervisión realizada por la ASF fortalecen el mecanismo de rendición de cuentas, promoviendo la confianza institucional con los ciudadanos.

En el presente apartado, se analizan las atribuciones conferidas a la ASF por parte de la normatividad vigente, así como la labor que tiene dicho órgano en el fortalecimiento de la rendición de cuentas horizontal como mecanismo de control del poder ejercido por los entes públicos de la Administración Pública mexicana. La normatividad vigente que faculta a la ASF, es la LFRCF.

3.1 Ley de Fiscalización y Rendición de cuentas de la Federación.

La LFRCF publicada mediante decreto en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, deroga la antigua Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la cual fue publicada 20 de mayo del año 2009, que en su momento suprimió a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, misma que estableció la normatividad en la creación de la ASF. El origen y objetivo de la presente ley quedan establecidos en el artículo 1ero de la LFRCF (DOF 18-07-2016):

Artículo 1ero.- La presente Ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar los artículos 73 fracción XXIV, 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de revisión y fiscalización de:

- I. “La Cuenta Pública;
- II. Las situaciones irregulares que se denuncien en términos de esta Ley, respecto al ejercicio fiscal en curso o a ejercicios anteriores distintos al de la Cuenta Pública en revisión;
- III. La aplicación de las fórmulas de distribución, ministración y ejercicio de las participaciones federales, y
- IV. El destino y ejercicio de los recursos provenientes de financiamientos contratados por los estados y municipios, que cuenten con la garantía de la Federación. Para efectos de este artículo, la Auditoría Superior de la Federación podrá fiscalizar las operaciones que involucren recursos públicos federales o participaciones federales a través de contrataciones, subsidios, transferencias, donativos, fideicomisos, fondos, mandatos, asociaciones público privadas o cualquier otra figura jurídica y el otorgamiento de garantías sobre empréstitos de Estados y Municipios, entre otras operaciones.”

La labor de la Auditoría Superior de la Federación es de gran relevancia en cuanto a supervisar y corroborar el destino de los recursos públicos federales por parte de los entes públicos del país encargados de ejercer dichos recursos federales. La existencia de la ASF representa un avance significativo en el ejercicio de mecanismos de rendición de cuentas horizontal, generando certidumbre gubernamental al dar a conocer el desempeño de los entes auditados.

Dentro de la normatividad de la LFRCF se establecen los artículos que se encargan de regular la existencia de la ASF, así como se menciona en el artículo 2do de la presente ley.

“Artículo 2.- La fiscalización de la Cuenta Pública comprende:

- I. “La fiscalización de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas para comprobar el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, y demás disposiciones legales aplicables, en cuanto a los ingresos y gastos públicos, así como la deuda pública, incluyendo la revisión del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables, y
- II. La práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas federales.”

Los conceptos claves que son fundamentales para comprender la fiscalización de la Cuenta Pública Federal son: revisar, evaluar, comprobar y verificar, los cuales, son recursos administrativos en los que se apoya la ASF; dichos conceptos se encuentran inmersos en los párrafos segundo y tercero del artículo primero de la LFRCF:

- “Revisar: Ver con atención y cuidado. Someter algo a nuevo examen para corregirlo, enmendarlo o repararlo.
- Evaluar: Estimar, apreciar, calcular el valor de algo. Estimar el conocimiento, aptitud y rendimiento.
- Comprobar: Verificar, confirmar la veracidad o exactitud de algo.
- Verificar: Comprobar o examinar algo de verdad”

Fuente: Diccionario de la Real Academia Española.

La ASF por medio de la fiscalización superior ejerce la labor del control horizontal, la cual permite revisar, vigilar, controlar y evaluar la propia actuación

gubernamental, esto con base en los conceptos mencionados, fortaleciendo la fiscalización, y por ende, mejorando la supervisión realizada a los entes auditados.

Por medio de la generación y movilidad de información, es posible crear legitimidad gubernamental, se encuentra establecido por el actuar realizado por la ASF, la cual exige información y datos necesarios para poder llevar a cabo la fiscalización, manteniendo a la sociedad actualizada del resultado de las revisiones realizadas, en cumplimiento con las disposiciones en esta materia la CPEUM.

3.1.1 Atribuciones.

La fiscalización superior de los recursos federales es llevada a cabo por la ASF, en representación del poder Legislativo, controlando el ejercicio institucional de la Administración Pública Federal, con la creación de la ASF se reformaron diversos artículos de la CPEUM, con el propósito de dotar de facultades al órgano fiscalizador superior para llevar a cabo la fiscalización. A fin de realizar la presente investigación con datos actualizados, se citará únicamente la LFRCF del año 2016.

Diversos artículos establecen las atribuciones conferidas a la ASF, es necesario comenzar por mencionar aquellas que le otorga la CPEUM. Con base en el artículo 79, párrafo 2 de la CPEUM, así como del artículo 3 de la LFRCF se establece que: “La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.”⁴²

Artículo 73, fracción XXIV:

“Se faculta al Congreso de la Unión para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.”

⁴² Artículo 79, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Última reforma publicada DOF 15-09-2017) consultado en línea en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf

Artículo 74, fracción II Facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para:

“Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley.”

Artículo 74, fracción VI

“Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.”

La ASF es el órgano facultado para revisar la Cuenta Pública Federal, esto con el propósito de revisar, supervisar y dar a conocer el desempeño de los resultados de las auditorías realizadas.

Por otra parte, el artículo 79 norma las atribuciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación. Entre las que se encuentran:

- I. “Fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda; las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los Estados y Municipios; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.

- II. También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. En los términos que establezca la ley fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales. Asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos o privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades
- III. Entregar a la Cámara de Diputados, el último día hábil de los meses de junio y octubre, así como el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, los informes individuales de auditoría que concluya durante el periodo respectivo. Asimismo, en esta última fecha, entregar el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, el cual se someterá a la consideración del Pleno de dicha Cámara. El Informe General Ejecutivo y los informes individuales serán de carácter público y tendrán el contenido que determine la ley;
- IV. El titular de la Auditoría Superior de la Federación enviará a las entidades fiscalizadas los informes individuales de auditoría que les corresponda, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que haya sido entregado el informe individual de auditoría respectivo a la Cámara de Diputados, mismos que contendrán las recomendaciones y acciones que correspondan para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes; en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en Ley. Lo anterior, no aplicará a las promociones de responsabilidades ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la Ley. La Auditoría

Superior de la Federación deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas.

- V. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y
- VI. Derivado de sus investigaciones, promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales y, en el caso del párrafo segundo de la fracción I de este artículo, a los servidores públicos de los estados, municipios, del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, y a los particulares.”

El artículo 74, fracción IV, se modificó para separar el Presupuesto de Egresos con respecto a la rendición de cuentas.

Artículo 74, fracción IV, a partir de la modificación, señala:

“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. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la Ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.”

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

“Entre las facultades conferidas a la ASF, sobresalen:

1. La autonomía técnica y de gestión sobre organización interna, funcionamiento, resoluciones y manejo de sus recursos presupuestales.
2. Efectuar revisiones a los tres Poderes de la Unión, los órganos federales constitucionalmente autónomos y, en general, a todas las instituciones públicas que ejercen recursos federales, incluyendo a estados, municipios, e inclusive particulares.
3. Promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción
4. Solicitar, en situaciones excepcionales, información a los Poderes y entes auditados, para rendir informes correspondientes durante el ejercicio en curso.
5. Establecer normas y procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y archivo de libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y gasto público.”⁴³

La ASF tiene la capacidad de revisar, controlar, vigilar y recomendar la labor de las instituciones públicas de la APF, a través de la realización de auditorías financieras, de desempeño y de gestión, la ASF solamente puede promover sanciones

⁴³ Portal de la Auditoría Superior de la Federación, “Normas que dan origen a la ASF”, consultado en línea en: http://www.asf.gob.mx/Section/54_Marco_Legal

administrativas ante los OIC de la entidades fiscalizadas, en caso de ser sanciones penales se promoverán ante la PGR.

La LFRCF establece las facultades más importantes del órgano de fiscalización superior de la federación, las cuales son:

- La fiscalización de la Cuenta Pública Federal, por medio de auditorías, solicitudes de información, emisión de pliegos de responsabilidades y recomendaciones, aunado al informe de auditoría y sus resultados.
- La fiscalización de los recursos públicos federales dirigidos a Estados y Municipios con finalidad etiquetada.
- Revisión de situaciones excepcionales (ejercicio en curso).
- Revisión de la Cuenta Pública anteriores en caso de presentarse actos específicas.
- Revisión del cumplimiento de los criterios establecidos en el Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos de la Federación.
- Supervisar el cumplimiento de los objetivos de los programas federales.
- Exponer observaciones previas a las entidades fiscalizadas, con el propósito de presentar la solventación adecuada del gasto público que éstas presenta.
- Solicitar la colaboración de las Entidades de Fiscalización Locales de los Estados y de la Ciudad de México.

Dentro de las democracias contemporáneas la revisión de la Cuenta Pública Federal debe ser llevada a cabo por una posición crítica, imparcial y objetiva de la gestión hecha por el ejecutor del gasto público. LFRCF contempla en su Título quinto, denominado: “De la Determinación de Daños y Perjuicios y del Fincamiento de

Responsabilidades”, Capítulo I. Del fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias lo siguiente

“**Artículo 67:** Si de la fiscalización que realice la Auditoría Superior de la Federación se detectaran irregularidades que permitan presumir la existencia de responsabilidades a cargo de servidores públicos o particulares”, de conformidad con lo expuesto, la ASF procederá a:

- I. Promover ante el Tribunal, en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la imposición de sanciones a los servidores públicos por las faltas administrativas graves que detecte durante sus auditorías e investigaciones, en que incurran los servidores públicos, así como sanciones a los particulares vinculados con dichas falta;
- II. Dar vista a los órganos internos de control competentes de conformidad con la Ley General de Responsabilidades Administrativas, cuando detecte posibles responsabilidades administrativas distintas a las mencionadas en la fracción anterior;
- III. Presentar las denuncias y querellas penales, que correspondan ante la Fiscalía Especializada, por los probables delitos que se detecten derivado de sus auditorías;
- IV. Coadyuvar con la Fiscalía Especializada en los procesos penales correspondientes, tanto en la etapa de investigación, como en la judicial. En estos casos, la Fiscalía Especializada recabará previamente la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto de las resoluciones que dicte sobre el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal.
- V. Presentar las denuncias de juicio político ante la Cámara que, en su caso, correspondan en términos de las disposiciones aplicables.

La ASF en su labor de fiscalización, emite observaciones a las entidades fiscalizadas, las cuales tienen oportunidad de solventarlas aportando documentación comprobatoria o reintegrando a la hacienda pública los recursos que fueron empleados incorrectamente. No obstante, en caso de no hacerlo, la ASF tiene la facultad de iniciar un procedimiento para sustanciar responsabilidades resarcitorias en contra de los servidores públicos responsables, lo que implica promover la sanción ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA).

La ASF es el ente encargado de revisar la Cuenta Pública Federal, y en caso de encontrar elementos suficientes para acreditar un daño a la hacienda pública federal, substanciará las responsabilidades de carácter penal ante el TFJA y las de carácter administrativo ante la Secretaria de la Función Pública (SFP). Resulta relevante que las reglas cuenten con mecanismos de sanción, para que no queden sin el castigo debido a quien viole la norma. Ambos mecanismos, la supervisión y la sanción efectiva, fortalecerán tanto la fiscalización como el desempeño gubernamental.

La principal labor de la ASF es la fiscalización, esto con el propósito de conocer el resultado e impacto de los entes públicos auditados, detectando áreas de mejora y previniendo actos ilícitos que dañen el actuar gubernamental.

3.2 Fiscalización.

La ASF es el órgano facultado para fiscalizar la Cuenta Pública Federal, “la fiscalización se entiende como sinónimo de inspección, vigilancia, supervisión y de alguna manera evaluación, ya que evaluar es medir y medir implica comparar. El término significa cuidar y comprobar que se proceda conforme a la ley y a las normas establecidas. Es también el medio por el cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno, considerando su veracidad, razonabilidad y el cumplimiento de la ley”⁴⁴. La fiscalización representa un mecanismo de rendición de cuentas,

⁴⁴ Auditoría Superior de la Federación, *Marco Operativo*, tercera edición, ASF-AED, México, 2015, p. 70

debido a que la ASF revisa que los informes de la Cuenta Pública Federal correspondan con lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación, encaminando la vigilancia del correcto ejercicio de los recursos públicos federales el correcto desempeño de los servidores públicos y el sistema de pesos y contrapesos establecidos en la democracia.

Ejerciendo su autonomía técnica y de gestión, la ASF informa de manera oportuna el resultado de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública Federal, emite observaciones y recomendaciones, con el propósito de impulsar la obtención de resultados y satisfacción de las necesidades de la población, en cuanto a la sanción “para la aplicación de sanciones administrativas, la ASF debe promover acciones ante los OIC o, en el caso de sanciones penales, presentar las denuncias ante el Ministerio Público.”⁴⁵

Las reformas jurídicas en materia de fiscalización superior son muestra de la importancia que tiene este tema para la representación ciudadana y han implicado, en todos los casos, un reto importante para alinear ese marco los procedimientos, metodologías y lineamientos internos de la ASF.

Las principales reformas se registran a continuación.

Tabla 1: Reformas a la normatividad de la Fiscalización Superior

AÑO	PUBLICACIÓN CONSTITUCIONALES	FECHA
1999	Decreto por el que se declaran reformados los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	30/07/99
2004	Reforma al artículo 74 Constitucional.	30/07/04

⁴⁵ Edna Jaime, et. al. *Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción: Retos y Desafíos*, Cuadernos sobre Rendición de Cuentas, IFAI, México, p. 66

2008	Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	07/05/08
2012	Reforma al artículo 74 Constitucional.	09/08/12
2015	Reforma al artículo 74 Constitucional.	27/05/15
2015	Reforma al artículo 79 Constitucional.	27/05/15
LEYES		
2000	Ley de Fiscalización Superior de la Federación	29/12/00
2000	Decreto por el que se reforman diversas disposiciones fiscales.	31/12/00
2005	Decreto por el que se reforma la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. (Se reforma la fracción VI del artículo 2 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación).	04/04/05
2007	Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 32 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.	30/08/07
2008	Decreto por el que se reforma el artículo 86 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.	20/06/08
2009	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.	20/05/09
2010	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.	18/06/10
2016	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.	18/07/16
REGLAMENTOS		
2001	Reglamento interior de la Auditoría Superior de la Federación.	12/09/01
2007	Reglamento interior de la Auditoría Superior de la Federación.	06/07/07

2009	Reglamento interior de la Auditoría Superior de la Federación.	26/08/09
2010	Acuerdo por el que se reforma y adiciona el Reglamento interior de la Auditoría Superior de la Federación.	15/04/10
2011	Reglamento interior de la Auditoría Superior de la Federación.	28/02/11
2013	Reglamento interior de la Auditoría Superior de la Federación.	29/04/13
2017	Reglamento interior de la Auditoría Superior de la Federación.	20/01/17
MANUALES		
2002	Acuerdo del Auditor Superior de la Federación, por el que se expide el Manual General de Organización de la Auditoría Superior de la Federación.	07/06/02
2007	Manual de Organización de la Auditoría Superior de la Federación.	11/07/07
2009	Manual General de Organización de la Auditoría Superior de la Federación.	14/09/09
2010	Acuerdo por el que se reforma y adiciona el Manual de Organización de la Auditoría Superior de la Federación.	15/07/10
2014	Manual de Organización de la Auditoría Superior de la Federación.	7/02/14
2017	Manual de Organización de la Auditoría Superior de la Federación.	26/04/17

Fuente: Tabla obtenida del portal de la Auditoría Superior de la Federación, "Normas que dan origen a la ASF", consultado en línea en: http://www.asf.gob.mx/Section/54_Marco_Legal

Dichas reformas tanto constitucionales, de leyes, reglamentos y manuales muestran la trascendencia normativa que ha tenido la fiscalización superior mediante el órgano encargado de realizar dicha acción.

3.2.1 Fiscalización interna (control interno).

El control interno realizado por la Administración Pública es entendido como el conjunto de políticas y procedimientos que fija cada institución pública, con el propósito de generar seguridad y certidumbre en el manejo de presupuesto público, así como en el desempeño de los servidores públicos de cada ente. El control interno es efectuado por los órganos de la propia entidad administrativa, llamados órganos internos de control generalmente.

El Poder Ejecutivo ejerce el control interno sobre su propia gestión, esto estará a cargo de la Secretaría de la Función Pública (antes Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)), dicho control llevado a cabo por la SFP abarca los siguientes instrumentos:

- "Comisarios y delegados ante las entidades y dependencias del Gobierno Federal.
- Órganos Internos de Control en cada una de las entidades y dependencias.

También se realiza un control interno por conducto de los Órganos Internos de Control de las Cámara de Diputados, de Senadores, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la Judicatura Federal, del Banco de México, del Instituto Nacional Electoral, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, del Tribunal Agrario y del INEGI"⁴⁶

La Secretaría de la Función Pública (SFP) por medio de los Órganos Internos de Control (OIC) realiza la revisión, control y evaluación en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público y de obras públicas así como la enajenación de bienes, todo esto establecido por programa gubernamental dentro de las instituciones públicas. Dicho control es realizado con el propósito de verificar la eficiencia y eficacia del cumplimiento de la labor institucional de los entes supervisados.

⁴⁶ *Ibíd*em, p. 71

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público también se encarga de fungir como actor garante del control interno, controlando la gestión financiera y fiscal de las dependencias federales, instaurando normas y lineamientos con el propósito de llevar a cabo el adecuado uso de los recursos públicos federales.

Cabe destacar la relevancia de la labor que realizan los OIC de las dependencias fiscalizadas, esto por la coordinación y coadyuvancia que deben tener con la ASF, representando la coordinación de supervisión y constante vigilancia de ambos órganos.

3.2.2 Fiscalización Superior (control externo).

El control externo se caracteriza por ser realizado por órganos diferentes al ente que se está supervisando; los principales objetivos se centran en supervisar la utilización de los fondos públicos y la gestión administrativa de los entes en cuestión, el control externo que lleva a cabo la entidad Superior de Fiscalización es de suma importancia ya que conlleva la correcta supervisión del desempeño de las instituciones públicas de la APF.

El control externo corresponde a la ASF como órgano técnico de la Cámara de Diputados, encargado de llevar a cabo la fiscalización superior en cuanto a la aplicación de los recursos públicos federales y del desempeño de la APF para reducir y controlar el desvío de los programas presupuestarios. Dicho control basado en la división y equilibrio de poderes, representa un contrapeso para frenar el ejercicio abusivo de la actividad gubernamental, siendo una representación idónea de rendición de cuentas horizontal.

El control externo se caracteriza por ser implementado por un organismo ajeno a los entes auditados, comprobando la eficacia y eficiencia de la labor institucional de las diversas organizaciones públicas. La función del control externo realizado por la ASF permite comprobar la eficiencia y efectividad de la actividad institucional, tanto del desempeño como de la labor económico-financiera de la APF, de lo contrario,

sin la correcta fiscalización e intervención, asimila de manera incorrecta de ejercer el poder público.

Por medio de las auditorías, es posible detectar zonas de mejora dentro de los entes públicos, dichas auditorías se dividen en diferentes mecanismos de evaluación y seguimiento continuo relevante al desempeño gubernamental, asimismo beneficia a la labor de combatir la corrupción inmersa en las acciones gubernamentales del país.

3.3 Tipos de auditoría y responsabilidad de su ejercicio.

3.3.1 Auditorías.

La ASF es un órgano especializado y dependiente de la Cámara de Diputados, dicho órgano contará con autonomía técnica y de gestión, con base en lo establecido en el artículo 70 constitucional. Es el órgano encargado de realizar la fiscalización superior, responsable de fiscalizar la Cuenta Pública Federal por medio de auditorías, las cuales estarán dirigidas a los tres Poderes de la Unión; los órganos constitucionales autónomos; los estados y municipios; y en general cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya ejercido recursos públicos.

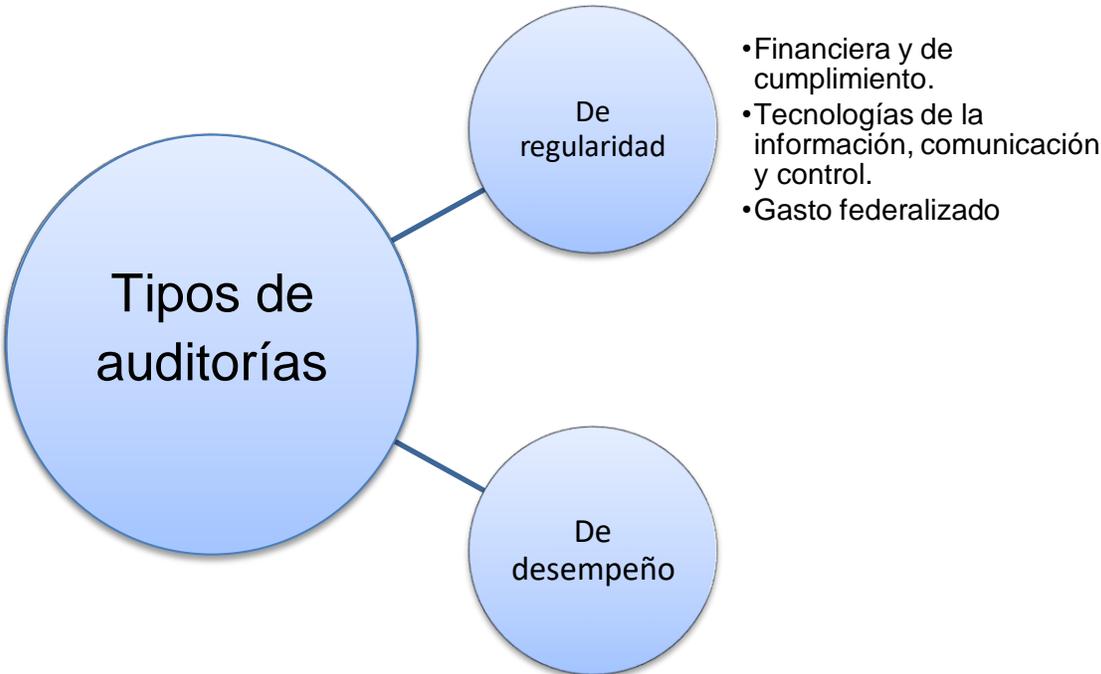
Los tipos de auditoría que efectúa la Entidad de Fiscalización Superior se organizan en dos grupos: de regularidad y desempeño, siendo el conducto por el cual la ASF analiza, audita, revisa, fiscaliza, vigila y recomienda sobre el quehacer institucional de los entes auditados.

La labor de la ASF fortalece la vigilancia externa del adecuado uso de los recursos público, incentivando del cumplimiento de objetivos y metas de los programas presupuestarios, representando un mecanismo institucional que inhibe los actos de corrupción, mejorando el desempeño de las instituciones públicas.

Para fines de la presente investigación se definirán 4 tipos de auditorías que lleva a cabo la ASF: Especial de Cumplimiento Financiero; Especial de Tecnologías de Información, Comunicación y Control; la Auditoría Especial de Gasto Federalizado, asimismo se profundiza la labor de la Auditoría Especial de Desempeño (AED). (Como se observa en la Figura 1) Por medio de las auditorías se logra evaluar a los organismos públicos si cumplen con sus objetivos, en donde los auditores solicitan y analizan la información obtenida de cada ente auditado.

Las actividades de auditoría forman parte de la confianza de la sociedad en el gobierno, Con base en el Reglamento Interior de la ASF, es posible realizar las siguientes auditorías⁴⁷:

Figura 1: Tipos de auditorías



⁴⁷ Auditorías: 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. Consultado en: Artículo 4, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, (DOF 18-07-2016) consultado en línea en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>

Fuente: Elaboración propia con base en: Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación

Los tipos de auditorías realizadas por la ASF se caracterizan y diferencian por ser de dos tipos: de regularidad y de desempeño.

Regularidad: Supervisión que los entes auditados recauden, capten, administren e implementen los recursos públicos, con base a los programas y recursos solicitados.

Desempeño: Vigilancia realizada a los objetivos y metas de las instituciones auditadas.

Es fundamental para la comprensión del presente trabajo de investigación, el objetivo primordial de cada actor encargado de representar cada tipo de auditoría:

- Auditorías de regularidad

La Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero está a cargo del Auditor Especial de Cumplimiento Financiero, cuyas labores son: “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 cuentas de las operaciones que apoyen el mejoramiento de las prácticas gubernamentales”⁴⁸

La Auditoría Especial de Tecnologías de Información, Comunicación y Control, la cual está a cargo del Auditor Especial de Tecnologías de Información, Comunicaciones y Control, cuyas labores son: “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,

⁴⁸ Auditoría Superior de la Federación, Manual de Organización, 2017, consultado en línea en: http://www.asf.gob.mx/uploads/41_Instrumentos_Legales/Manual_de_Organizacion_de_la_ASF_26-04-17.pdf p. 44

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, 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

- b) 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,⁴⁹

La Auditoría Especial de Gasto Federalizado está a cargo del Auditor Especial de Gasto Federalizado, cuyas labores son: “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”⁵⁰

- Auditorías de desempeño.

La Auditoría Especial de Desempeño está a cargo del Auditor Especial de Desempeño, cuyas labores son: “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 Federal se efectúen, para

⁴⁹ *Ibíd.*, p. 159

⁵⁰ *Ibíd.*, p. 213

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”⁵¹

Por medio de las auditorías es posible revisar si los organismos públicos del país cumplen con sus objetivos contemplados, para lo cual los auditores se encargan de recopilar y analizar la información solicitada, generando un mecanismo de poder gubernamental con el cual es posible fortalecer la confianza entre la ciudadanía con el gobierno respecto al cumplimiento de los programas que se establecen en el Plan Nacional de Desarrollo, así como las políticas públicas que reflejan los principales compromisos que el gobierno tiene con los gobernados

Conforme al artículo 74, fracción VI de la CPEUM:

“**Artículo 74:** Fracción VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.”

La importancia que tienen las evaluaciones realizadas por la ASF con los entes públicos, es la finalidad de conocer los resultados e impactos de las políticas públicas implementadas por el Gobierno Federal, así como la vinculación con la población beneficiada.

3.3.2 Auditorías Especiales de Desempeño.

Las auditorías de desempeño resultan de alto impacto en el fortalecimiento de la rendición de cuentas horizontal dentro de las actividades gubernamentales, permitiendo el conocer si se logran los objetivos y metas establecidas de los entes

⁵¹ *Ibíd.*, p. 104

públicos auditados. Las auditorías de desempeño trascienden por ser las encargadas de revisar los recursos públicos federales de los programas públicos federales, de manera transversal en las entidades y dependencias responsables de ejercer dichos recursos.

Con base en las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (*ISSAI* por sus siglas en inglés), generadas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (*INTOSAI* por sus siglas en inglés), la definición de la auditoría de desempeño es: “Una revisión independiente, objetiva y confiable sobre si las acciones, sistemas, operaciones, programas, actividades u organizaciones del gobierno operan de acuerdo con los principios de economía, eficiencia, eficacia, y sobre si existen áreas de mejora.”⁵²

El Marco Operativo de la Auditoría Especial de Desempeño de la ASF 2015, menciona que “La auditoría de desempeño es una revisión sistemática, interdisciplinaria, organizada, objetiva, propositiva, independiente y comparativa del impacto social de la gestión pública, tanto de las actividades gubernamentales enfocadas en la ejecución de una política general, sectorial o regional, como de aquellas inherentes al funcionamiento de los entes públicos.”⁵³

La ASF por medio de las auditorías de desempeño tiene la tarea de supervisar el logro de objetivos y metas de los programas federales, para esto, se tienen características fundamentales que deben llevar a la práctica en el proceso de revisión:

- “Sistemática, porque utiliza los métodos y las técnicas de las ciencias sociales para obtener sus evidencias y, a partir de ellas, elabora sus consideraciones.

⁵² INTOSAI, ISSAI 300, *Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño*, Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2010, p. 2

⁵³ Marco Operativo de la Auditoría Especial de Desempeño de la ASF. Óp. cit., 2015, p. 158

- Interdisciplinaria, porque se realiza con la aplicación de los conocimientos de varias disciplinas académicas, según la materia o especialidad que trate la revisión.
- Organizada, porque tanto su protocolo de investigación – la auditina – como su ejecución obedecen a un razonamiento lógico, normado con los estrictos cánones de la investigación social aplicada.
- Objetiva, porque trata de describir y explicar los fenómenos como los podría analizar cualquier científico social carente de prejuicios o intereses generados sobre el objeto o sujeto fiscalizado; es también objetiva porque todas las conclusiones están basadas en evidencias suficientes, competentes, relevantes y pertinentes.
- Propositiva, porque sus juicios sobre la materia fiscalizada están encaminados a la búsqueda de las mejores y sanas prácticas gubernamentales, más que a sancionar o demostrar los resultados de las políticas públicas.
- Independiente, porque no intervienen intereses ajenos al grupo auditor más que la razón y la objetividad.
- Comparativa, porque mide el impacto social de la gestión pública y compara lo propuesto con lo realmente alcanzado; sobre todo por los ejercicios de benchmarking de lo logrado contra las mejores prácticas.”⁵⁴

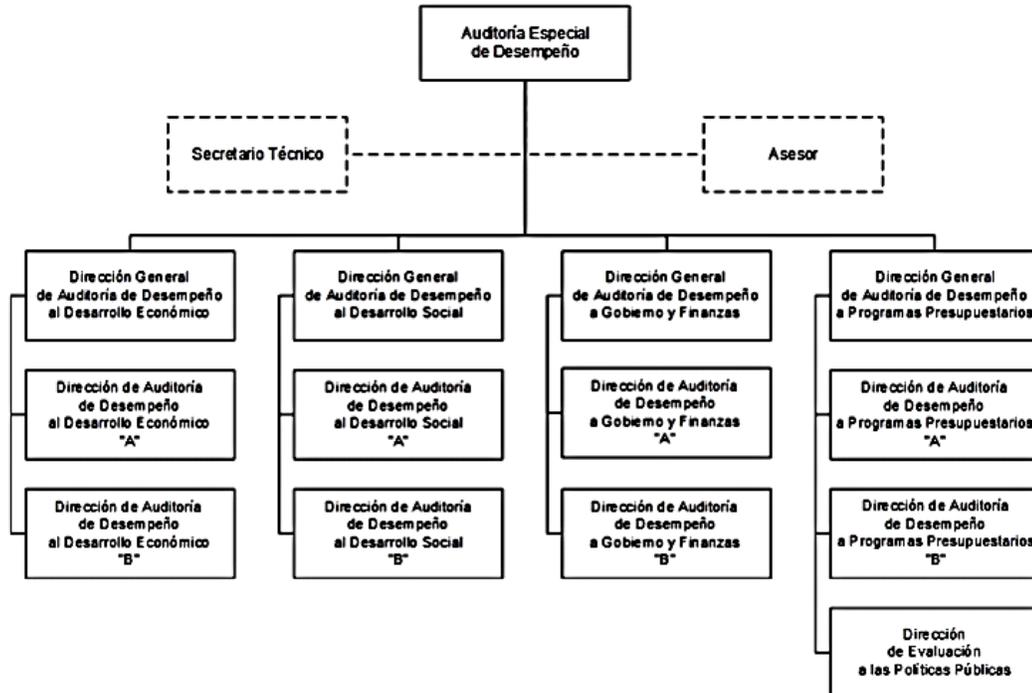
La ASF se encarga de realizar auditorías de desempeño, las cuales se encargan de examinar la eficacia, eficiencia, economía, relación entre ciudadano-usuario, competencia y desempeño de los actores, así como la calidad en los bienes y servicios entregados a los ciudadanos.

⁵⁴ *Ibíd*em, pp. 177-178.

Con base en el Manual de Organización de la ASF, se observa que la Auditoría Especial de Desempeño se estructura de la siguiente forma:

Figura 2: Organización de la AED.

ORGANIGRAMA DE LA AUDITORÍA ESPECIAL DE DESEMPEÑO



Fuente: Manual de Organización de la Auditoría Superior de la Federación de la Auditoría, Organigrama de la Auditoría Especial de Desempeño.

La AED es el área encargada de la ASF de realizar auditorías de desempeño a todo aquel que obtenga y ejerza recursos públicos federales, esto en cuanto a los objetivos de: desarrollo económico, social, gobierno y finanzas, así como programas presupuestarios. La ASF al llevar a cabo las auditorías de desempeño. Dicho desempeño debe estar encaminado por dos principios fundamentales: eficacia⁵⁵ y eficiencia⁵⁶, los cuales serán fundamentales en cuanto a la realización de las actividades institucionales.

En el Marco Operativo de la AED de la ASF establece que las auditorías de desempeño se encargan de realizar un examen objetivo, sistemático,

⁵⁵ Cumplimiento de objetivos.

⁵⁶ Procesos operativos y de gestión con el propósito de cumplir un objetivo.

multidisciplinario, propositivo, organizado y comparativo, tanto de las actividades gubernamentales, midiendo el impacto social de la gestión pública.

Las auditorías de desempeño emiten recomendaciones acerca de las situaciones críticas encontradas con base en la información analizada por parte de la ASF, con el propósito de señalar aspectos que necesitan mejoras, aunado a la verificación del cumplimiento de los objetivos y metas.

Cabe precisar el alcance que tienen las auditorías de desempeño, las cuales deben contemplar lo siguiente:

- 1) “Evaluar los indicadores de desempeño con los que cuenta la entidad.
- 2) Evaluar el cumplimiento de las leyes y regulaciones establecidas.
- 3) Evaluar si la entidad fiscalizada está alcanzando los resultados deseados.
- 4) Evaluar la pertinencia de los sistemas de control con los que cuentan las instituciones para medir, reportar y monitorear la efectividad de la política o programa.
- 5) Identificar los factores que inhiben el desempeño satisfactorio en la gestión de las instituciones.
- 6) Evaluar si las acciones realizadas por las instituciones en términos del cumplimiento de la política o programa.
- 7) Identifican las áreas de oportunidad de los entes públicos responsables de su ejecución.”⁵⁷

De acuerdo a lo anterior se destaca la labor que realiza la Auditoría Superior de la Federación en cuanto a revisar la Cuenta Pública Federal de manera anual, supervisando el actuar gubernamental de los entes auditados.

⁵⁷ Gurza Curiel, Eduardo, “Auditorías de Desempeño”, Auditoría Superior de la Federación, Auditoría Superior de la Federación-Auditoría Especial de Desempeño, México, 2010, p. 6 y 7

3.4 Importancia de la Cuenta Pública Federal.

La Cuenta Pública Federal es el informe que el Ejecutivo Federal presenta a la Cámara de Diputados sobre la gestión financiera, presupuestaria y programática del ejercicio fiscal, el cual abarca el 1 de enero al 31 de diciembre de cada año, esto con el propósito de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales se manejaron en los términos de las disposiciones legales y administrativas correspondientes, conforme a los criterios establecidos y con base en los programas aprobados.

La Cuenta Pública Federal representa un pilar en materia de rendición de cuentas, debido a que es el informe donde los Poderes de la Unión (ejecutivo, legislativo y judicial) rinden cuentas, principalmente sobre ingresos y egresos del ejercicio fiscal en cuestión (recaudación administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales). Dentro de un sistema de pesos y contrapesos, específicamente de control externo, el Poder Legislativo, por medio de la ASF tiene la facultad de fiscalizar la Cuenta Pública Federal mediante auditorías de regularidad y de desempeño.

La LFRCF en su artículo 2, fracción VI, direcciona al artículo 74, fracción VI, de la CPEUM en donde se establece como una facultad de la Cámara de Diputados “revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas”⁵⁸.

El mismo artículo 74, fracción VI, señala que la revisión de la Cuenta Pública Federal la realizará la Cámara de Diputados por conducto de la entidad de fiscalización Superior de la Federación, si de dicha supervisión si se presentarán anomalías entre los montos relacionados con los ingresos y los egresos, conceptos y partidas presupuestarias o en caso de no existir coherencia o justificación en los ingresos

⁵⁸ Artículo 74, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Última reforma publicada DOF 15-09-2017) consultado en línea en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf

obtenidos o en los gastos realizados, se establecerán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

La Cuenta Pública Federal del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales.

La Cámara de Diputados concluirá la revisión de la Cuenta Pública Federal a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su entrega, con base en el análisis de su contenido y en los comentarios impregnados en el informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a que se refiere el artículo 79 de la CPEUM.

La supervisión y revisión de la Cuenta Pública Federal realizada por la ASF busca generar vías de comunicación en el ambiente gubernamental, representando un mecanismo de control institucional que ejerce el órgano fiscalizador con los entes públicos. El control de poder es realizado para prevenir y detectar actos ilícitos por parte de los actores involucrados en las tomas de decisiones y manejo de recursos públicos federales de los entes auditados, para ello se ha consolidado un Sistema Nacional Anticorrupción, en el cual la ASF funge como actor relevante, habiéndose reformado' diversas leyes para que dicho órgano tenga mayor intervención al momento de buscar, detectar y promover la sanción asuntos relacionados con la corrupción.

Apartado 4: La Auditoría Superior de la Federación en el Sistema Nacional Anticorrupción.

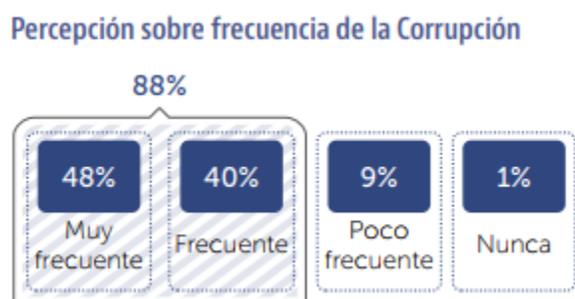
4.1 Contexto.

La democracia como forma de gobierno se sustenta en la relación constructiva y de confianza dada entre ciudadano y gobierno. Desde el momento en que la corrupción se reproduce y crece como un mal público, sobreviene la desconfianza en consecuencia en el sistema de instituciones vigentes en las estructuras del poder.

En el caso de México, la corrupción genera situaciones críticas y dañinas que lastiman a la sociedad, así como al patrimonio y recursos del Estado. En los años recientes, la corrupción se ha convertido en un sistema perverso y nocivo que provoca daños a la economía, los empleos y la vida de los ciudadanos.

Un ejemplo de lo descrito son los datos que a continuación se presentan: La corrupción representa un problema serio por la frecuencia con que ocurre, trayendo con esto diversos problemas que afectan la vida colectiva de la sociedad y el actuar gubernamental en las instituciones. A nivel nacional, la población considera que las prácticas de corrupción son frecuentes o muy frecuentes.

Figura 3:



Fuente: Casar, María Amparo, *México: Anatomía de la Corrupción*, México, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, INEGI 2013, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 2015, p. 19

La corrupción ha representado una inquietud latente dentro de la población mexicana, esto con base en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental del año 2013 donde se aprecia que dicho problema se encuentra en tercer lugar en la percepción de los ciudadanos en cuanto a los problemas más importantes en México con 48.5% de las menciones, únicamente por detrás de problemas como la inseguridad y el desempleo. Cabe destacar que la corrupción preocupa más a la gente que la misma pobreza, esto puede apreciarse de mejor manera con la siguiente gráfica.

Figura 4:



Fuente: Casar, María Amparo, *México: Anatomía de la Corrupción*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 2015, p. 19

Es preciso señalar el impacto que tiene la corrupción en el Producto Interno Bruto (PIB), para ello, “La Organización de los Estados Americanos (OEA) apunta que la corrupción en México cuesta relativamente 5 veces más que a nivel mundial y la sitúa en 10% del PIB nacional.⁹⁴ Por su parte, el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) sostiene que la corrupción le cuesta a nuestro país

cerca de 1.5 billones de pesos, equivalente a 10% del PIB.⁵⁹ Finalmente, con base en el portal *de México ¿Cómo Vamos?*, sitúa la cifra en 341 mil millones de pesos al año que corresponde aproximadamente al 2% del PIB nacional. No obstante, la realidad es que aún no existe una metodología que pueda decirnos con suficiente certeza cuál es el costo económico que la corrupción ocasiona para nuestro país.”⁵⁹

Otro suceso de corrupción que no solo conmocionó a México sino a diversos países de América Latina fue el caso Odebrecht, en donde se corrompían a diversos funcionarios gubernamentales para obtener contratos, México Evalúa realizó un estudio al respecto, en donde se puede observar:

“En nuestro país, la Secretaría de la Función Pública (SFP) recientemente sancionó a la empresa y señaló que “no podrá participar por sí misma en procedimientos de contratación o celebrar contrato alguno con entidades de gobierno federal [...], por encontrarse inhabilitada temporalmente por el plazo de cuatro años. La SFP también informó que se sancionó a Odebrecht por cobrar 119 millones de pesos de costos indirectos, en uno de los contratos celebrados para la realización de diversas obras en la refinería Miguel Hidalgo. El caso Odebrecht nos revela cómo opera la corrupción en el mundo entero.”⁶⁰

Por último, con base en información de la asociación civil *Mexicanos Unidos contra la Corrupción y la Impunidad*, es posible observar el caso Duarte, el cual causó revuelo durante los últimos años.

“Entre 2012 y 2013, cuatro dependencias del gobierno de Veracruz desviaron 645 millones de pesos mediante 73 contratos

⁵⁹ Amparo Casar, María, “México: Anatomía de la Corrupción, 2da edición corregida y aumentada”, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México 2016, p. 59.

⁶⁰ Jaime, Edna, (23 de diciembre de 2017). “Odebrecht y nuestro rezago”. *México Evalúa*, consultado en línea en: <http://mexicoevalua.org/2017/12/23/odebrecht-y-nuestro-rezago/>

entregados a 21 empresas fantasma para la compra de productos a población vulnerable que nunca llegaron a su destino. Este caso fue revelado por el portal *Animal Político* en mayo de 2016, y que contó para ello con apoyo financiero de *Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad*.

Por estos hechos fue liberada una orden de aprehensión el 13 de octubre de 2016 por un Juez de Distrito Especializado en contra de Javier Duarte de Ochoa, derivada de la causa penal número 97/2016, en la que la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales (SEIDF) de la PGR lo acusa de operaciones con recursos de procedencia ilícita y delincuencia organizada. El mecanismo para desviar recursos del erario veracruzano se repitió en 2014 con 503 millones de pesos de 12 dependencias distintas mediante 19 empresas fantasma.”⁶¹

Frente a datos tan contundentes, se comprende que la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) responde a la necesidad de implementar un mecanismo que desincentive y sancione las conductas que atentan contra el desempeño institucional.

Por lo anterior, el SNA es una respuesta de fondo para desactivar y sancionar las prácticas de corrupción, por ello y con base en los sub-apartados relacionados con las facultades y atribuciones de la ASF se fortalecen las acciones de fiscalización, investigación de actos de corrupción y sanciones, siendo modificados con la entrada en vigor de dicho Sistema.

Para fines de exposición, se explica el sentido y justificación del SNA, así como las partes que lo integran y en particular se puntualizan las atribuciones de la ASF en cuanto a la supervisión, inspección y realización de evaluaciones para conocer el desempeño institucional.

⁶¹ Roldán, Israel, (18 de abril de 2017). “Los actos de corrupción que la justicia debe aclarar con la caída de Duarte”. *Mexicanos Unidos contra la Corrupción y la Impunidad*, consultado el 18 de enero de 2018, en <https://contralacorrupcion.mx/los-actos-de-corrupcion-que-la-justicia-debe-aclarar-con-la-caida-de-duarte-2/>

4.2 Sistema Nacional Anticorrupción.

En virtud de lo mencionado, el SNA “tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la 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. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia.”⁶²

El SNA es una nueva instancia que se encargará de coordinar el trabajo en armonía del conjunto orgánico de los siguientes representantes, los cuales fungirán dentro de un Comité Coordinador encargado del diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción, dicho Comité estará conformado por: el Comité de Participación Ciudadana, quien presidirá el Comité Coordinador, el titular de la Auditoría Superior de la Federación, el titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, el titular de la Secretaría de la Función Pública, un representante del Consejo de la Judicatura Federal y el Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información, Protección de Datos Personales, y el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

El cumplimiento normativo que corresponde al SNA ha añadido una serie de reformas a las llamadas 7 leyes secundarias del sistema, las cuales son: Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (Nueva), Ley General de Responsabilidades Administrativas (Nueva), Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (Nueva), Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. (Nueva), Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (Reformada), Código Penal Federal (Reformado) y Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Reformada). Para fines del presente trabajo de investigación se analiza la importancia de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como la Ley

⁶² Artículo 6, Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, (Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016), consultado en línea en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>

de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, esto en cuanto a la relevancia de la rendición de cuentas y la intervención de la ASF.

El SNA representa un nuevo enfoque de trabajo coordinado entre diversos órganos de gobierno encargados de solucionar/controlar problemas de índole nacional, estatal y local, siendo garante de convertirse en modelo a seguir para futuros casos que se especialicen en temas ásperos.

La creación del SNA genera una visión general de los órganos inmiscuidos en la labor de combate a la corrupción, exhibiendo públicamente a todos los corruptos a través de sistemas de información permanentes, tanto en el servicio público como en observatorios ciudadanos comprometidos con la lucha en contra de la corrupción. Para ello, es preciso señalar de qué manera se ha fortalecido el actuar de la ASF en el combate a la corrupción.

4.2.1 Fortalecimiento funcional de la Auditoría Superior de la Federación

En cuanto al fortalecimiento de la fiscalización, investigación de actos de corrupción y sanciones, es posible apreciar en el siguiente cuadro las reformas constitucionales hechas con el propósito de robustecer el actuar de la ASF con la entrada del SNA.

Fiscalización	Podrá iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, sin perjuicio de que las observaciones o recomendaciones que, en su caso realice, deberán referirse a la información definitiva presentada en la Cuenta Pública Federal. Fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. En los términos que establezca la ley fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales.
---------------	---

Investigación de actos de corrupción	<p>Previa autorización de su Titular, podrá revisar durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores.</p> <p>Podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión.</p>
Sanciones	<p>Derivado de sus investigaciones, promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales, a los servidores públicos de los estados, municipios, del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, y a los particulares.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es posible apreciar en el cuadro anterior el fortalecimiento de la fiscalización de la ASF, sobre un mayor porcentaje, además de poder solicitar informes de resultados de auditorías individuales, aunado a la realización de investigaciones durante el ejercicio fiscal en cuestión con base en denuncias presentadas que tengan relación con actos de corrupción.

En materia de sanción se plantea con el SNA que la ASF promueva responsabilidades con las nuevas instancias de combate a la corrupción, tales como el Tribunal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

Con fines del presente trabajo de investigación y para entender la conformación del SNA, se analizará la relevancia que tiene el Comité de Participación Ciudadana y el Comité Coordinador dentro del SNA. Dicho Comité Coordinador representar ser una pieza fundamental en cuanto a la labor de rendición de cuentas que tiene el SNA.

La ASF encargada de la fiscalización de los recursos públicos federales (cuya integración, organización y funcionamiento encuentra sustento normativo en el

artículo 79 de la Constitución federal, así como en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016).

La normativa vigente establece la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, integrado por el Comité de Participación Ciudadana, el Comité Coordinador y el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, este último será definido en el sub-apartado referido al Sistema Nacional de Fiscalización. Éstos tendrán las siguientes obligaciones que en los siguientes puntos se detallan:

4.2.2 Comité de Participación Ciudadana

El Comité de Participación Ciudadana es una figura de aspecto novedoso dentro de la política de combate a la corrupción, donde la sociedad civil funge como participante directo en el SNA, esto como contrapeso, con el propósito de evitar el abuso del poder y supervisar la labor institucional del SNA.

Con base en el artículo 113, fracción II, de la CPEUM, se establece la organización del Comité de Participación Ciudadana, el cual es pieza relevante del Sistema Nacional Anticorrupción.

- II) “El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley.”

El Comité de Participación Ciudadana se conformará por cinco ciudadanos, de los cuáles, 1 será el presidente del Comité Coordinador, mientras los 4 restantes tendrán parte en la Comisión Ejecutiva

El Comité estará encargado de vigilar, prevenir y detectar actos de corrupción y faltas administrativas, así como coordinar y encauzar los esfuerzos de la sociedad

civil en el combate a la corrupción. Integrado y presidido por ciudadanos que serán elegidos en el Senado a partir de propuestas de universidades y de la sociedad civil.

La idea nodal de crear el Comité de Participación Ciudadana e integrarlo al SNA nace de la necesidad de que los ciudadanos electos para ocupar uno de los 5 puestos disponibles para dicho Comité puedan observar, estudiar y comunicar lo sucedido con las diversas situaciones que violenten el ambiente institucional de la Administración Pública, siendo un mecanismo de vigilancia de la actuación de los servidores públicos inmersos en el SNA.

4.2.3 Comité Coordinador.

Con base en el artículo 113, fracción I, de la CPEUM, se establece la organización del Comité Coordinador, el cual, tendrá como funciones el diseñar políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, así como la prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción.

“El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana.”

El propio artículo 113, fracción III de la CPEUM establece las funciones del Comité Coordinador:

“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;

c) La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno; 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;

e) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.”

El informe mencionado en la cita anterior, será determinante para poder emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades con el propósito de fortalecer el desempeño institucional, controlando y evitando hechos de corrupción.

Es permisible observar que dentro de las facultades que tiene el Comité Coordinador destacan las acciones de prevenir, detectar y en su caso recomendar acciones no vinculantes con el propósito de reforzar la tarea de prevención del SNA.

El Comité Coordinador tendrá como órgano de apoyo a la Secretaría Ejecutiva siendo la encargada de materializar las funciones de dicho Comité, la Secretaría Ejecutiva gestionará la nueva Plataforma Digital Nacional, conformada por las declaraciones patrimonial y de intereses que incorporen a ella las autoridades integrantes del Sistema Nacional; el Sistema de los Servidores Públicos que intervengan en Procedimientos de Contrataciones Públicas; el Sistema Nacional de Servidores Públicos y Particulares Sancionados; el Sistema de Información y Comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización, y el Sistema de Denuncias Públicas de Faltas Administrativas y Hechos de Corrupción.

4.3 Normativa que rige el Sistema Nacional Anticorrupción.

4.3.1 Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Para fines de la presente investigación, se analiza la relevancia que tiene la Auditoría Superior de la Federación dentro de la normativa que rige el Sistema Nacional Anticorrupción. La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 18 de julio de 2016.

Con base en el artículo 2do de la Ley General del Sistema Anticorrupción es permisible observar los objetivos de dicha ley:

“Artículo 2.- Son objetivos de esta Ley:

- i. Establecer mecanismos de coordinación entre los diversos órganos de combate a la corrupción en la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México;
- ii. Establecer las bases mínimas para la prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas;
- iii. Establecer las bases para la emisión de políticas públicas integrales en el combate a la corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos;
- iv. Establecer las directrices básicas que definan la coordinación de las autoridades competentes para la generación de políticas públicas materia de prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción;
- v. Regular la organización y funcionamiento del Sistema Nacional, su Comité Coordinador y su Secretaría Ejecutiva, así como establecer las bases de coordinación entre sus integrantes;
- vi. Establecer las bases y políticas para la promoción, fomento y difusión de la cultura de integridad en el servicio público, así como de la rendición de cuentas, de la transparencia, de la fiscalización y del control de los recursos públicos;

- vii. Establecer las acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los Servidores públicos, así como crear las bases mínimas para que todo órgano del Estado mexicano establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público.”

Esta ley tiene como objetivo establecer los mecanismos de coordinación y colaboración entre las siete instituciones que conforman el SNA, además de que define cómo se van a diseñar y evaluar las políticas públicas en materia de prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a prácticas deshonestas.

4.3.2 Ley General de Responsabilidades Administrativas (Ley 3 de 3)

La Iniciativa Ciudadana Ley 3 de 3 respaldada por más 634 mil mexicanos, es una propuesta de la Sociedad Civil, dicha ley fue reformada el 18 de julio de 2017. Esta ley establece los pilares básicos del nuevo diseño institucional para combatir la corrupción, plantea mecanismos de control internos y externos de la administración pública, fija los límites de actuación de los funcionarios, las obligaciones y sanciones por actos u omisiones de servidores y particulares que incurran en faltas administrativas graves.

Dentro de la presente ley se establece en el artículo 2do; los objetivos de la norma a analizar:

“Artículo 2. Son objeto de la presente Ley:

- I. I Establecer los principios y obligaciones que rigen la actuación de los Servidores Públicos;
- II. 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;

- III. 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.”

El artículo 29 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas establece:

“**Artículo 29.-** Las declaraciones patrimoniales y de intereses serán públicas salvo los rubros cuya publicidad pueda afectar la vida privada o los datos personales protegidos por la Constitución. Para tal efecto, el Comité Coordinador, a propuesta del Comité de Participación Ciudadana, emitirá los formatos respectivos, garantizando que los rubros que pudieran afectar los derechos aludidos queden en resguardo de las autoridades competentes.”

Es de suma importancia señalar que la información personal de aquellos personajes que hayan incurrido en hechos de corrupción será pública, con el propósito de exhibir a aquellos actores gubernamentales que atenten contra el servicio público.

Además, en su artículo 32 de la Ley que nos ocupa determina a los sujetos obligados a presentar su declaración patrimonial y de intereses, lo que incluye solo a servidores públicos, pero elimina a cualquier persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos o contrate bajo cualquier modalidad con entes públicos de la Federación, de las entidades federativas o de los municipios.

Dicha norma otorga facultades a la ASF y a las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas para investigar y sustanciar procedimientos por faltas administrativas graves que detecten en sus auditorías. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y el Consejo de la Judicatura Federal (CJF), también estarán facultados para hacerlo.

La Ley contempla un catálogo de 12 delitos, como tráfico de influencias, enriquecimiento oculto, abuso de funciones, soborno, colusión, uso de información falsa o confidencial, nepotismo, cohecho, peculado, desvío de recursos y obstrucción de la justicia.

4.3.3 Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación tiene una gran correlación en cuanto a las atribuciones y funciones que tiene la ASF, con base en las reformas otorgadas con el propósito de actuar dentro del SNA se faculta a la ASF de mayores facultades y herramientas de investigación que permitan una fiscalización en tiempo real de los recursos federales, dicha ley fue reformada el 18 de julio de 2017. Por primera vez permite que se fiscalicen participaciones estatales por la ASF.

La ASF dentro del SNA como se mencionó en el sub-apartado 4.2 relacionado al “Sistema Nacional Anticorrupción y fortalecimiento funcional de la Auditoría Superior de la Federación” se establece que la fiscalización, sanción e investigación de actos de corrupción son acciones las cuales ha sido ampliadas con el propósito de generar certidumbre institucional y combatir hechos de corrupción.

La ASF en el marco del SNA fortalece su función de fiscalización de los recursos federales, siendo posible el determinar informes de auditorías personales y el poder efectuar investigaciones durante el ejercicio fiscal, así como el promover responsabilidades con el Tribunal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

4.4 Sistema Nacional de Fiscalización.

El Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) será considerado como un subsistema que fungirá como eje nodal del SNA, el SNF surge por la necesidad de verificar el

manejo adecuado del ingreso y egreso del gasto público, por medio del fortalecimiento de la rendición de cuentas a nivel nacional con el propósito de vigilar el desempeño de las instituciones públicas. El SNF integra mecanismos interinstitucionales para maximizar la cobertura de la fiscalización en todo el territorio nacional, plantea que todo servidor público estará obligado a rendir las declaraciones patrimonial y de intereses presentados en la Plataforma Digital Nacional.

El SNF tiene por objeto establecer acciones y mecanismos de coordinación entre los integrantes del mismo que, 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,

Con base en el artículo 3ero, fracción XII de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, se define en que consiste dicho Sistema:

“Sistema Nacional de Fiscalización: El Sistema Nacional de Fiscalización 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 el intercambio efectivo de información, sin incurrir en duplicidades u omisiones”

La estructura del Sistema Nacional de Fiscalización se menciona en el artículo 37 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

“Artículo 37. El Sistema Nacional de Fiscalización tiene por objeto establecer acciones y mecanismos de coordinación entre los integrantes del mismo, 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.”

La Ley General del Sistema Anticorrupción es la norma que regula el actuar del SNF, el artículo 37 de la mencionada ley establece los integrantes del SNF:

- I. La Auditoría Superior de la Federación;
- II. La Secretaría de la Función Pública;
- III. Las entidades de fiscalización superiores locales, y
- IV. Las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas.”

La Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, las Contralorías de las entidades federativas, las Entidades de Fiscalización Superiores Locales, las Contralorías Municipales y las Contralorías Internas de los órganos constitucionalmente autónomos, deben tener la capacidad de mantener una vigilancia permanente sobre el desempeño de los entes públicos.

El SNF tendrá en su estructura un Comité Rector, el cual integrará el funcionamiento del propio SNA en colaboración con el Comité de Participación Ciudadana y del Comité Coordinador, por esto, es de suma importancia precisar el actuar del Comité Rector del SNF.

4.4.1 Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización.

El Comité Rector del SNF tiene la tarea de instaurar acciones y mecanismos de coordinación para promover el intercambio de información, ideas y experiencias con el fin de fortalecer la labor de la fiscalización de los recursos públicos ejercidos por los entes que conforman la Administración Pública Federal.

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción establece en el artículo 39 la naturaleza institucional del Comité Rector:

- “El Sistema Nacional de Fiscalización contará con un Comité Rector conformado por la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de

la Función Pública y siete miembros rotatorios de entre las instituciones referidas en las fracciones III y IV del artículo 37 de esta Ley que serán elegidos por periodos de dos años, por consenso de la propia Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación.

El Comité Rector será presidido de manera dual por el Auditor Superior de la Federación y el titular de la Secretaría de la Función Pública, o por los representantes que de manera respectiva designen para estos efectos”.

El Comité Rector está integrado por los titulares de la ASF y de la Secretaría de la Función Pública, además de siete miembros rotatorios provenientes de las entidades de fiscalización superior locales y de las instancias encargadas del control interno.

En este sentido el artículo 39 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción estipula que el SNF contará con un Comité Rector conformado por la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública y siete miembros rotatorios de entre las instituciones referidas que serán elegidos por periodos de dos años, por consenso de la propia Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación, y que el Comité Rector será presidido de manera dual por el Auditor Superior de la Federación y el titular de la Secretaría de la Función Pública, o por los representantes que de manera respectiva designen para estos efectos.

El artículo 40 de la LGSNA establece las funciones del Comité Rector del SNF:

“El diseño, aprobación y promoción de políticas integrales en la materia;

La instrumentación de mecanismos de coordinación entre todos los integrantes del Sistema, y

La integración e instrumentación de mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que en

materia de fiscalización y control de recursos públicos generen las instituciones competentes en dichas materias.”

El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización en coordinación con el Comité de Participación Ciudadana y el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción en materia de fiscalización y detección de asuntos relacionados con hechos de corrupción, representando una nueva etapa de instauración de mecanismos que ayuden a combatir la corrupción así como la comunicación con la ASF con el propósito de fortalecer la rendición de cuentas horizontal en el país.

Conclusiones.

- Las democracias contemporáneas establecen mecanismos de rendición de cuentas horizontal, aunados a un sistema de pesos y contrapesos que se encarga de prevenir los abusos del poder, el cuál debe estar en un balance institucional entre los 3 Poderes de la Unión (Legislativo, Ejecutivo y Judicial). Al respecto es de suma relevancia que la ciudadanía exija que un órgano que se encargue de revisar el desempeño institucional, esto debido a la desconfianza que se hizo latente antes del año 2000 y que da lugar a la Auditoría Superior de la Federación por medio de las reformas constitucionales de los artículos 73, 74, 78 y 79. En tanto su base legal se centra en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación 2016, la cual sustituyo la del 2009, en donde se detallan las atribuciones, funciones y responsabilidades.
- El quehacer de la Auditoría Superior de la Federación está centrado en llevar a cabo auditorías para conocer de qué manera están llevando a cabo su responsabilidad los entes auditados. Las acciones encargadas de dicha labor se clasifican en auditorías de regularidad y desempeño, las cuales se encaminarán a revisar tres áreas fundamentales: el cumplimiento de la normatividad, el cumplimiento de objetivos y metas establecidos y el supervisar que los recursos públicos sean materializados de manera adecuada.
- La auditoría de desempeño es un mecanismo del poder democrático, implicando sistemas de rendición de cuentas y de pesos y contrapesos, así como el mejoramiento del desempeño de la administración pública. Dentro del sistema de rendición de cuentas, la Auditoría Superior de la Federación tiene una intervención fundamental por medio de las auditorías de regularidad y de desempeño respectivamente.
- La fiscalización forma parte de la rendición de cuentas, específicamente de la rendición de cuentas horizontal; dicha acción es llevada a cabo por la

Auditoría Superior de la Federación, reconocida constitucionalmente como el órgano encargado de revisar la Cuenta Pública Federal.

- La función de fiscalización realizada por la Auditoría Superior de la Federación es de suma importancia en beneficio de los diversos entes públicos supervisados, así como de la ciudadanía. Esto debido a que dicha acción permite conocer el desempeño gubernamental, detectando áreas de mejora y generando canales de comunicación que se traduzcan en actos de confianza entre el gobierno y la población.
- La corrupción ha representado un problema de gran envergadura que ha afectado el actuar de los entes públicos del país, por ello, la rendición de cuentas horizontal llevada a cabo por la Auditoría Superior de la Federación representa ser un mecanismo idóneo para combatir y controlar a la corrupción.
- La existencia de instrumentos de rendición de cuentas horizontal mejora el desempeño institucional del Estado, generando certidumbre gubernamental en el quehacer de los diversos entes públicos que conforman la Administración Pública Federal.
- Con la Auditoría Superior de la Federación, el Estado mexicano ingresa a las reglas de la institucionalidad democrática, las cuales formalizan el necesario control democrático del poder. Por tanto, se consolida así una balanza más funcional del poder, que es indispensable para prevenir y sancionar: fallos, errores, ilegalidad u omisiones de la gestión gubernamental.
- La tarea institucional de la Auditoría Superior de la Federación, es testimonio de la institucionalidad democrática del Estado mexicano; que se ha venido consolidando desde 1999. De este modo, se entienden los cambios políticos y democráticos del país, mismos que han contribuido a distribuir el poder, en una lógica de mejor desempeño, desde el momento donde el ejercicio del poder es objeto de fiscalización, inspección, revisión y recomendación que tienden a mejorar su desempeño institucional.

- La Auditoría Superior de la Federación integrará junto a otras instituciones tanto el Sistema Nacional Anticorrupción como el Sistema Nacional de Fiscalización, en los cuales tendrá atribuciones en cuanto al mejoramiento de la rendición de cuentas con el propósito de supervisar, verificar, recomendar y sancionar la gestión pública.

Fuentes de información

1. Bibliografía:

Ackerman, John M., (2008), “Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho” México; Siglo XXI., México.

Ackerman, John, Astudillo Cesar, (2009), “La Autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación”, UNAM, México.

Amparo Casar, María, (2015), “México: Anatomía de la Corrupción”, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.

Amparo Casar, María, (2016), “México: Anatomía de la Corrupción, 2da edición corregida y aumentada”, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.

Castelazo, José, (2011), “La transparencia como razón de Estado republicano”, en Uvalle Berrones, Ricardo (coordinador), *Rumbos de la transparencia en México*, FCPyS, UNAM, México.

Edna Jaime, Avendaño Eréndira, García Mariana, “Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción: Retos y Desafíos”, Cuadernos sobre Rendición de Cuentas, Número 6, Secretaría de la Función Pública, México.

Emmerich, Gustavo Ernesto (2005), “Democracia, ciudadanía y transparencia”, en Mayer-Serra Carlos, Emmerich Gustavo, (et. al.), *Democracia y transparencia*, México: Instituto Electoral del Distrito Federal, México.

García Guzmán, Maximiliano (2013), “Estado de Derecho y Rendición de Cuentas”, en *Revista de Administración Pública, número 130, volumen XLVIII, número 1, enero-abril*, Instituto Nacional de Administración Pública, México.

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

Gurza Curiel, Eduardo, (2010), "Auditorías de Desempeño", Auditoría Superior de la Federación, Auditoría Superior de la Federación-Auditoría Especial de Desempeño, México.

Hayek, Friedrich, (2007) "Camino de Servidumbre", Alianza Editorial, Quinta reimpresión, Madrid.

López Ayllón, Sergio y Merino, Mauricio, (2010), "La rendición de cuentas en México, perspectivas y retos", en Merino, Mauricio, López Ayllón, Sergio y Cejudo, Guillermo (coordinadores), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, UNAM, México.

Marván Laborde María y Corona Copado Roberto, (2005), "Democracia y transparencia, lecciones a dos años de la ley de acceso a la información en México", en Mayer-Serra Carlos, Emmerich Gustavo, (et. al.), *Democracia y transparencia*, Instituto Electoral del Distrito Federal, México.

Merino, Mauricio, (2010), "Informe sobre la calidad de la información en las Cuentas Públicas en México", en Merino, Mauricio, López Ayllón, Sergio y Cejudo, Guillermo (coordinadores), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, CIDE, UNAM, México.

Millán, Henio y Natal, Alejandro, (2008), "Un paseo por el subdesarrollo. Examen de las limitantes históricas de la accountability en México a través de un modelo de agencia", en Millán, Henio y Natal Martínez, Alejandro (coordinadores), *Rendición de cuentas, democracia y sociedad civil*, Editorial El Colegio Mexiquense, México.

Nonell, Rosa, (2006), "Transparencia y buen gobierno: la rendición de cuentas (accountability) en una sociedad avanzada", Barcelona, Editorial Icaria, México.

Olvera, Alberto, (2008), "Espacio público, sociedad civil y democratización en el México contemporáneo", en Merino, Mauricio (coordinador), *¿Que tan público es el espacio público en México?*, Fondo de Cultura Económica, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y Universidad Veracruzana, México.

O'Donnell Guillermo (2001), "Accountability horizontal: accountability horizontal la institucionalización legal la institucionalización legal de la desconfianza política", Universidad de Notre Dame, Kellogg Institute of International Studies y Departamento de Government. Artículo publicado en POSTData, Revista de Reflexión y análisis político, N° 7, Buenos Aires.

O'Donnell Guillermo, (1994), "Delegative Democracy", en Journal of Democracy, vol. 5, number 1, Estados Unidos,

O'Donnell, Guillermo, (2012), "Democracia y Estado de Derecho" en *Más allá del acceso a la información, transparencia rendición de cuentas y estado de derecho*, Editorial Siglo XXI, México.

O'Donnell Guillermo, (2001), "La Irrenunciabilidad del Estado de Derecho", en *Revista Instituciones y Desarrollo N° 8 y 9*, Catalunya, Còrsega 255, 5º 1ª 08036 Barcelona, Espanya Universidad de Notre Dame, Departamento de Gobierno. Instituto Kellogg de Estudios Internacionales.

Schedler, Andreas, (2004), "¿Qué es la rendición de cuentas?", Cuaderno de Transparencia número 3, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública., México.

Uvalle Berrones, Ricardo, (2000), "Espacio público, misión del Estado y gestión pública", en Revista Convergencia, número 1, enero-abril, año 7. México, Universidad Autónoma del Estado de México, México.

Uvalle Berrones, Ricardo (2015), "La relevancia contemporánea de la rendición de cuentas. Su necesidad en los marcos de la institucionalidad democrática", en *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas, tomo 2*, Cámara de Diputados, México.

2. Mesografía:

Diccionario Común. Real Academia de la Lengua Española, disponible en: <http://lema.rae.es>

Gaceta Parlamentaria <http://gaceta.diputados.gob.mx>

Mexicanos Unidos Contra la Corrupción e Impunidad “Los actos de corrupción que la justicia debe aclarar con la caída de Duarte” <https://contralacorrupcion.mx/los-actos-de-corrupcion-que-la-justicia-debe-aclarar-con-la-caida-de-duarte-2/>

México Evalúa “Odebrecht y nuestro rezago”
<http://mexicoevalua.org/2017/12/23/odebrecht-y-nuestro-rezago/>

Normas internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores
<http://www.intosai.org>

[Portal de la Auditoría Superior de la Federación http://www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx)

Secretaría de la Función Pública <http://www.funcionpublica.gob.mx>

3. Legislación consultada:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Última reforma publicada DOF 15-09-2017).

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

Ley de Fiscalización Superior de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2000.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

Marco Operativo de la Auditoría Especial de Desempeño, 2015.

INTOSAI, ISSAI 300, *Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño*, Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2010.