



**ASF** Auditoría Superior de la Federación

CÁMARA DE DIPUTADOS



# La participación de la Auditoría Superior de la Federación en el Procedimiento Penal Acusatorio

---

## **La participación de la Auditoría Superior de la Federación en el Procedimiento Penal Acusatorio**

Asociado a la elaboración del presente documento quedan asentados los siguientes registros. Colaborador: Ricardo González Jiménez. Por parte del proceso editorial se asientan los siguientes registros. Directora del equipo editorial: Claudia Sofía Corichi García, Titular de la Unidad de Igualdad de Género y Cultura de la Fiscalización (UIGCF) y Presidenta del Comité Editorial (CE-ASF). Cuidado de la edición: Francisco Reyes Cervantes, Secretario Técnico del Comité Editorial. Revisión editorial: Fermín Edgardo Rivas Prats y Marco Antonio Muñoz de la Sota Riva.

País: México

Sello editorial: Auditoría Superior de la Federación

Copyright © Auditoría Superior de la Federación, 2024

Todos los derechos reservados.

ISBN: 978-607-99503-4-7

Impreso en México, Ciudad de México.

## DIRECTORIO

LIC. DAVID ROGELIO COLMENARES PÁRAMO

AUDITOR SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

MTRO. EMILIO BARRIGA DELGADO

TITULAR DE LA AUDITORÍA ESPECIAL DEL GASTO FEDERALIZADO

MTRA. CLAUDIA MARÍA BAZÚA WITTE

TITULAR DE LA AUDITORÍA ESPECIAL DE CUMPLIMIENTO FINANCIERO

MTRA. ARELY GÓMEZ GONZÁLEZ

TITULAR DE LA AUDITORÍA ESPECIAL DE DESEMPEÑO

LIC. NEMESIO ARTURO IBÁÑEZ AGUIRRE

TITULAR DE LA AUDITORÍA ESPECIAL DE SEGUIMIENTO, INFORMES E INVESTIGACIÓN

MTRA. CLAUDIA S. CORICHI GARCÍA

TITULAR DE LA UNIDAD DE IGUALDAD DE GÉNERO Y CULTURA DE LA FISCALIZACIÓN

LIC. VÍCTOR MANUEL ANDRADE MARTÍNEZ

TITULAR DE LA UNIDAD DE ASUNTOS JURÍDICOS

DR. EBER OMAR BETANZOS TORRES

TITULAR DE LA UNIDAD TÉCNICA DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

DR. JAIME BOLAÑOS CACHO GUZMÁN

TITULAR DE LA UNIDAD DE NORMATIVIDAD Y ENLACE LEGISLATIVO

MTRA. MARLEN MORALES SÁNCHEZ

TITULAR DE LA UNIDAD GENERAL DE ADMINISTRACIÓN

## índice

Introducción	<b>4</b>
La participación de la Auditoría Federal de la Federación en el proceso penal	<b>6</b>
A manera de conclusión	<b>13</b>

## **Introducción**

Con la entrada en vigor del Sistema Penal Acusatorio a nivel federal, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) ha ocupado un papel trascendental en los procesos penales federales en los que es parte.

La ASF es el organismo constitucional encargado de fiscalizar la Cuenta Pública de la Federación. Si como resultado de la revisión de ésta, la Auditoría tuviere conocimiento de actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, tiene la obligación constitucional de promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, con el fin de que se impongan las sanciones que correspondan a las personas servidoras públicas federales, de los estados, municipios, de la Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales, así como a personas particulares.

La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, establece que, de la detección de las irregularidades antes mencionadas, la ASF procederá a presentar las denuncias y querellas penales, que correspondan ante la Fiscalía Especializada, por los probables delitos que se detecten derivado de sus auditorías.

Para llevar a cabo lo anterior, el Reglamento Interior de la ASF faculta a la Unidad de Asuntos Jurídicos, misma que, a través de la Dirección General Jurídica, presentará dichas denuncias o querellas penales, con apoyo de los dictámenes técnicos emitidos por las unidades competentes tales como Direcciones Generales de Seguimiento e Investigación.

Por otra parte, el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el proceso penal tiene por objetivo, entre otros, el esclarecimiento de los hechos, proteger a quien resulte inocente, procurar que las personas culpables no queden impunes y que los daños causados por el delito se reparen.

Otra característica de este paradigma penal es que el juicio se celebrará ante un juez que no haya conocido del caso previamente, la presentación de los argumentos y los elementos probatorios se desarrollará de manera pública, contradictoria y oral. Es esta última particularidad la que establece un parteaguas en la participación de la ASF en los procesos penales de los que es parte y cómo las personas servidoras públicas de esta Institución son pieza fundamental en el éxito o fracaso para la persecución y castigo de los delitos que atentan en contra del debido ejercicio de los recursos federales por parte de los distintos niveles de la administración pública y de particulares.

El presente ensayo, abordará el papel de las diversas personas en su calidad de servidoras públicas de la ASF, en el proceso penal acusatorio; las experiencias tanto de quienes ejercen la asesoría jurídica coadyuvante con la Fiscalía, así como del personal auditor que, luego de la practica de las auditorías, a través de sus testimonios expertos, obtienen sentencias favorables para la Institución. Finalmente, se puntualizarán aquellas áreas de oportunidad que permitan mejorar los procesos y procedimientos de la ASF, con el fin de perfeccionar, aún más, la participación de este Órgano de Fiscalización en los procesos penales en contra de la corrupción.

## **La participación de la Auditoría Superior de la Federación en el proceso penal**

La ASF tiene encomendada la función de revisar y fiscalizar la Cuenta Pública; las situaciones irregulares que se denuncien respecto al ejercicio fiscal en curso o a ejercicios anteriores distintos al de la Cuenta Pública en revisión; la aplicación de las fórmulas de distribución, ministración y ejercicio de las participaciones federales y el destino y ejercicio de los recursos provenientes de financiamientos contratados por los estados y municipios, que cuenten con la garantía de la Federación. La ASF 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.

Pero, ¿cómo lleva a cabo el objeto para el cual fue creada la ASF? Si bien el artículo 89 de la LFRC señala que el Auditor Superior de la Federación concentra las facultades relacionadas con la función encomendada a la ASF, una sola persona no puede realizarlas al mismo tiempo. La persona titular de la ASF, en términos del artículo 90 de la Ley, será auxiliado en sus funciones por auditores especiales, así como por titulares de unidades, direcciones generales, personas auditoras y otras que, en funciones en el servicio público, al efecto señale el Reglamento Interior de la ASF.

Atento al proceso de fiscalización de la Cuenta Pública, una vez que le es notificado al ente sujeto a revisión la practica de una auditoría, en el documento de notificación le será señalado el personal expresamente comisionado por la ASF para llevar a cabo la misma o mediante la contratación de profesionales o despachos independientes, habilitados por la misma; lo anterior sin perjuicio de que, de considerarse necesario, puede haber un aumento o disminución de este personal.

Luego de la práctica de las auditorías y previo a la emisión de los informes individuales (documentos en los que consta el resultado de la fiscalización efectuada) la ASF dará a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les compete de los resultados

finales de las auditorías y las observaciones preliminares que se deriven de la revisión de la Cuenta Pública, para que dichas entidades presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan. De no justificarse o aclararse las observaciones señaladas, la ASF emitirá y notificará a los entes auditados, los informes individuales correspondientes para que, en un plazo de 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones pertinentes. Agotado ese plazo, las unidades administrativas auditoras remitirán a la Auditoría Especial de Seguimiento, Informes e Investigación, específicamente a la Dirección de Seguimiento, la información y documentación relativa a cada una de las auditorías que se practicaron, así como aquella que las entidades fiscalizadas presenten sobre las recomendaciones y acciones que se les hayan notificado con los informes individuales.

Una vez agotado este proceso, la ASF deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles, contados a partir de la recepción de la información y documentación antes señalada y, en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las acciones y recomendaciones. La Dirección General de Investigación, encargada de este pronunciamiento, suscribirá el dictamen sobre la no atención de las acciones, derivado de las respuestas recibidas de las entidades fiscalizadas, así como del oficio de pronunciamiento correspondiente y, en su caso, de conformidad con la normativa aplicable, emitirá los dictámenes de no solventación del pliego de observaciones e integrará el expediente técnico determinando en cantidad líquida, el monto de los daños o perjuicios o ambos, a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales.

En este Dictamen, se precisará la presunta responsabilidad de quienes resulten infractores, a fin de que se instruya el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias y participar en la substanciación de dicho procedimiento.

Esta Dirección elaborará y remitirá a la Dirección General Jurídica, el dictamen y expediente técnico que integre la documentación y comprobación necesarias para promover las acciones legales en el ámbito penal que procedan como resultado de las irregularidades que se detecten. Finalmente, la Dirección General de Seguimiento remitirá a la Dirección General de Investigación el expediente técnico que integre la documentación y comprobación necesaria en los casos en



que no se hayan solventado los pliegos de observaciones, así como el expediente técnico de presunta responsabilidad administrativa correspondiente, con el fin de que esta realice investigaciones debidamente fundadas y motivadas respecto de las conductas de los servidores públicos y particulares que puedan constituir responsabilidades administrativas.

La Dirección General de Investigación se encargará de determinar la existencia o inexistencia de actos u omisiones que la Ley General de Responsabilidades Administrativas señale como faltas administrativas y, en su caso, calificarlas. Posteriormente, elaborará y suscribirá el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa para su presentación ante la Dirección General de Substanciación, también cuenta con la atribución de elaborar y remitir a la Dirección General Jurídica, el dictamen y expediente técnico que integre la documentación y comprobación necesarias para promover las acciones legales en el ámbito penal, al igual que la Dirección de Investigación.

Como podemos advertir, hay un gran número de personas servidoras públicas de la ASF que intervienen en el proceso de Fiscalización y en los procesos posteriores a esta, es en este punto, en el que debemos analizar la participación de la ASF en el procedimiento penal acusatorio.

A partir de la elaboración del Dictamen Técnico por parte de la Direcciones de Seguimiento e Investigación y su remisión a la Dirección General Jurídica, luego de analizar el referido dictamen y el expediente que sustenta el mismo, elaborará la denuncia de hechos para su presentación ante la Fiscalía correspondiente y así, dar inicio al procedimiento penal.

La ASF tendrá una doble participación en los procesos penales: como coadyuvante de la Fiscalía en todo el procedimiento, a través de la asesoría jurídica de la institución y como testigo, a través de otras personas servidoras públicas que participaron en las auditorías, y en los procesos posteriores a estas, sobre los hechos penalmente relevantes que sean sometidos a juicio.

La Dirección General Jurídica tiene, entre otras atribuciones, la de representar a la ASF en los procesos penales de los que forme parte o en los que tenga interés jurídico, además coadyuvará con la Fiscalía en la investigación y judicialización de los asuntos. Estas actividades se desarrollarán a través de personal adscrito a

la Dirección, quienes, además de reunir esta calidad, se designan como personal asesor jurídico para intervenir en el procedimiento penal en los términos señalados por el artículo 110 del CNPP; es decir, para orientar, asesorar o intervenir legalmente en el procedimiento penal en representación de la ASF sin embargo, debemos cuestionarnos lo siguiente: ¿Qué opinión tienen quienes prestan sus servicios y asesoran jurídicamente a la ASF de su participación en el proceso penal acusatorio? ¿cuál es el balance de la participación de los asesores jurídicos de la ASF en el proceso penal acusatorio?

En diversas entrevistas llevadas a cabo con quienes realizan la asesoría jurídica de la DGJ se pudo constatar la interacción que tienen con Agentes del Ministerio Público en la etapa de investigación y en la judicial. Se advierte la interacción de asesores jurídicos con el personal auditor, para la preparación de la teoría del caso y el señalamiento de propuestas encaminadas a mejorar las actividades de la DGJ en los procesos penales federales.

De acuerdo con las manifestaciones de las personas entrevistadas, estiman que una parte trascendental en el trabajo de la ASF en relación con los procesos penales es una mayor interacción con los Agentes del Ministerio Público encargados de las carpeta de investigación, con el objeto de que conozcan a profundidad el trabajo de la Auditoría.

Consideran que ante la complejidad técnica y la diversidad de actividades que implican la Fiscalización de la Cuenta Pública, las acciones que emite este Órgano Técnico de Fiscalización y el seguimiento de estas, es necesario que la Fiscalía conozca los entresijos técnicos de la Fiscalización, lo que ayudaría enormemente a hacer más eficiente y eficaz la coadyuvancia tanto en la etapa de investigación como la judicial.

Más allá de la interacción derivada producto de las entrevistas que sostienen las personas asesoras en materia jurídica con los Agentes del Ministerio Público Federal (AMPF) para consultar la carpeta de investigación y su posterior propuesta de actos de investigación, estiman viable establecer reuniones, tal vez individuales o con grupos de agentes ministeriales, para exponer no solo el trabajo de la ASF, sino para señalar la interrelación de la fiscalización y su convergencia con la materia penal en beneficio de las denuncias presentadas por la Auditoría.

Desde un punto de vista cualitativo, con la presentación de las denuncias de hechos fundadas en los Dictámenes Técnicos y respaldados con sus respectivos expedientes técnicos, los AMPF tienen los elementos suficientes para que, con un mínimo de actos de investigación, se pueda solicitar la judicialización de los asuntos de la ASF, lo que contribuiría a acortar los tiempos entre la presentación de las denuncias y la fecha de la audiencia de imputación y vinculación a proceso.

Un dato relevante es que el personal de la Dirección General Jurídica debe presentar las Denuncias de Hechos cuando se cuenten con los elementos suficientes en los dictámenes técnicos, los cuales sustentarán las acusaciones y la teoría del caso. Esto ha sido reiterado por el Fiscal General de la República, Alejandro Gertz Manero quien, en el marco de la 44 Asamblea Plenaria de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, que tuvo lugar el 11 de 12 de 2020, realizó un exhorto a las instituciones y autoridades denunciantes oficiales para que cumplan con los requisitos establecidos en los artículos 215 y 222 del Código Nacional de Procedimientos Penales y presentar los datos de prueba o evidencias que sustenten los hechos motivo de la denuncia con el fin de atenderlas de manera expedita.

De este modo, las personas asesoras jurídicas de la DGJ, desde su participación en los procesos penales federales, en coadyuvancia con los Agentes del Ministerio Público, han aportado solidez en las teorías del caso de estos, gracias al manejo que tienen de las actividades de la ASF y como se interrelaciona esta información con la materia penal respecto a los diversos tipos penales que se imputan a las posibles personas investigadas.

Esta participación ha sido tan trascendente que hay audiencias iniciales, de juicio, de sobreseimiento, entre otras, en las cuales los jueces de control o de juicio han emitido sus resoluciones con base en los argumentos expresados por la ASF. Inclusive, de forma literal, refieren expresiones tales como: “Tal como lo menciona la Auditoría Superior de la Federación”, “Con base en lo manifestado por los Asesores Jurídicos de la Auditoría Superior de la Federación”, etcétera.

De acuerdo con la información con la que cuenta la Dirección General Jurídica, del cien por ciento de las audiencias en que la ASF ha participado, el ochenta por ciento ha concluido con un resultado favorable a los intereses de la Auditoría.

Otro aspecto para destacar es la preparación de las audiencias de juicio oral por parte de quienes asesoran jurídicamente, en conjunto con el personal auditor que participó activamente en los trabajos de auditoría, desde la inducción al personal auditor sobre el sistema penal acusatorio, informándoles la trascendencia de su participación a través de su testimonio experto, soportado en los papeles de trabajo aportados en el expediente técnico y las conclusiones que arribaron en sus cédulas de resultados y las actas circunstanciadas de hechos, hasta las simulaciones de juicio oral que se llevan a cabo entre asesores y auditores, con el fin de estudiar las debilidades y fortalezas de la teoría del caso que de manera conjunta planean tanto la Fiscalía como la ASF.

Luego del análisis de las entrevistas y las diversas simulaciones de juicio, se considera que, con el objeto de fortalecer el trabajo de asesoría jurídica, es importante que los equipos asesores se capaciten en conocer con mayor detalle el lenguaje técnico que maneja el personal asesor de campo. Así como los equipos asesores, que ejercen la profesión de la abogacía; el personal auditor de campo cuenta con diversos tipos de perfiles profesionales y especialistas en contaduría, ingeniería, arquitectura, economía, entre otros; cada una de estas personas profesionistas, para el desarrollo de sus actividades, cuentan con un lenguaje propio de la rama del conocimiento en que se desarrolla y, en nuestra calidad de asesores, además facilitamos la interlocución entre el personal auditor con Agentes del Ministerio Público, Jueces en materia penal, también de la sociedad en general, ya que debemos tener un conocimiento de ese lenguaje, para poderlo transmitir en el lenguaje más “ciudadanizado” y sencillo posible a fin de obtener sentencias con resultados contundentes en favor de la Auditoría y de la sociedad.

Es importante que el personal auditor, pieza fundamental en los juicios orales en materia penal de los que la ASF es parte, manifieste sus ideas con el objeto de que haya una retroalimentación entre este y el personal de la Dirección General Jurídica.

De las entrevistas recabadas con auditores, estimamos trascendentes algunos señalamientos que favorecerán el trabajo de ambas áreas con el fin de dar mejores resultados a los ya obtenidos.

Durante los trabajos de auditoría, el personal de campo estima que es necesario

que les asista personal jurídico con especialidad en materia administrativa, con el fin de que les apoye en situaciones que requieran una asesoría la cual les permita tomar una decisión al momento de realizar un acto como autoridad fiscalizadora, con el objeto de reforzar sus actividades.

El personal auditor, de forma similar a lo comentado por asesores jurídicos, estiman la necesidad de que cuenten con capacitación por parte de la Dirección General Jurídica, enfocada al empleo del lenguaje adecuado para hacer sus manifestaciones desde un punto de vista técnico, sin el inconveniente de que empleen términos que puedan ser propios del lenguaje jurídico y generen complicaciones tanto en sus documentos emitidos en la fiscalización como en sus manifestaciones ante los jueces al momento de rendir sus testimonios.

Un tema que advertimos coincidente entre asesores jurídicos y auditores de campo, es el empleo de medios tecnológicos en los procesos de fiscalización, mismos que pueden fortalecer el testimonio en los juicios penales, generando una mayor convicción ante los juzgadores, como ejemplo de lo señalado, tenemos el caso de que, quienes auditan en campo y realizan una inspección física con el objeto de verificar la existencia de una obra en una determinada zona. Si bien los hallazgos pueden quedar asentados en un acta circunstanciada de hechos, la posibilidad de emplear una cámara de video daría una mayor certeza tanto a los procesos de auditoría como apoyo al testimonio del personal auditor que se desahogue en juicio.

Otro ejemplo que implica el uso de medios tecnológicos que plantean quienes auditan en campo, es que las entrevistas que se lleven a cabo con personas relacionadas respecto del manejo o uso de los recursos públicos federales puedan ser videograbadas para brindar una mayor certeza jurídica a las partes que intervienen en dichas diligencias, mismas que beneficiarían a los asesores jurídicos en el proceso penal.

Finalmente, es innegable que la participación del personal de la ASF en los procedimientos penales de los que han sido parte, ha generado un éxito en la persecución de conductas ilícitas en el manejo de los recursos públicos por parte de los servidores públicos y de las personas físicas o morales.

Una constante en las manifestaciones de quienes auditan en campo es la emoción

que les ha generado su participación en un aspecto ajeno a sus actividades institucionales cotidianas, como es su contribución en los juicios orales penales a través de su testimonio. Para este personal auditor que ha participado en estos juicios, es motivo de orgullo saber que el trabajo de fiscalización que han desarrollado se ve reflejado en la imposición de sanciones a aquellas personas que se relacionan con las irregularidades que ellos determinan. Su participación también es motivo de compromiso con la Institución, pues luego de su experiencia en los juicios, señalan que seguirán capacitándose y actualizando sus conocimientos para dar mejores resultados a los ya aportados y, en colaboración con el personal de la Dirección General Jurídica, enfocar sus esfuerzos para una mejor participación en los juicios orales; por su parte, el personal asesor jurídico, saben de la enorme responsabilidad que tienen al representar a la ASF, y a la población, en los procesos penales federales en los que la Institución es parte respecto de las irregularidades en el manejo de los recursos penales federales y cómo su participación ha sido esencial para constituirse como interlocutor entre la ASF y la complejidad técnica de sus actividades con los jueces y fiscales para que ellos tengan el pleno conocimiento y convencimiento de las irregularidades denunciadas.

Las personas asesoras conocen la importancia de la colaboración del personal auditor, pues es este el que tiene el conocimiento técnico para explicar estos puntos y la facilidad de exponerlo con un lenguaje sencillo, comprensible y “ciudadanizado” para las partes en un proceso, no podría realizarse sin la participación conjunta de ambas áreas.

#### **A manera de conclusión:**

En suma, la participación de la ASF en los procesos penales federales en los que es parte, derivado de las irregularidades detectadas luego de la fiscalización, es esencial para obtener mejores resultados a los ya obtenidos. Desde la práctica de las auditorías por parte de los auditores de campo, la determinación de las irregularidades en el manejo de los recursos públicos federales, la presentación de las denuncias y la defensa de los intereses jurídicos de la ASF por parte de asesores jurídicos, la preparación de los juicios en colaboración entre estos equipos atendiendo a sus perfiles profesionales; así como la debida coadyuvancia con la Fiscalía para plantear teorías del caso para que los jueces tengan los elementos

probatorios y jurídicos necesarios para la imposición de sentencias en contra de las personas responsables de conductas ilícitas relacionadas con el uso, de forma ilícita, de recursos públicos.

No se debe dejar de lado que la actividad de la ASF en estos procesos es perfectible como toda actividad humana, desde la capacitación de las actividades que realizan unos con otros grupos de trabajo, el empleo de tecnologías aplicadas al trabajo de fiscalización con el objeto de apoyar el testimonio de quienes auditan en los juicios, la generación de una consciencia colectiva institucional, de la importancia y trascendencia del trabajo conjunto entre las diferentes áreas de la Institución.

