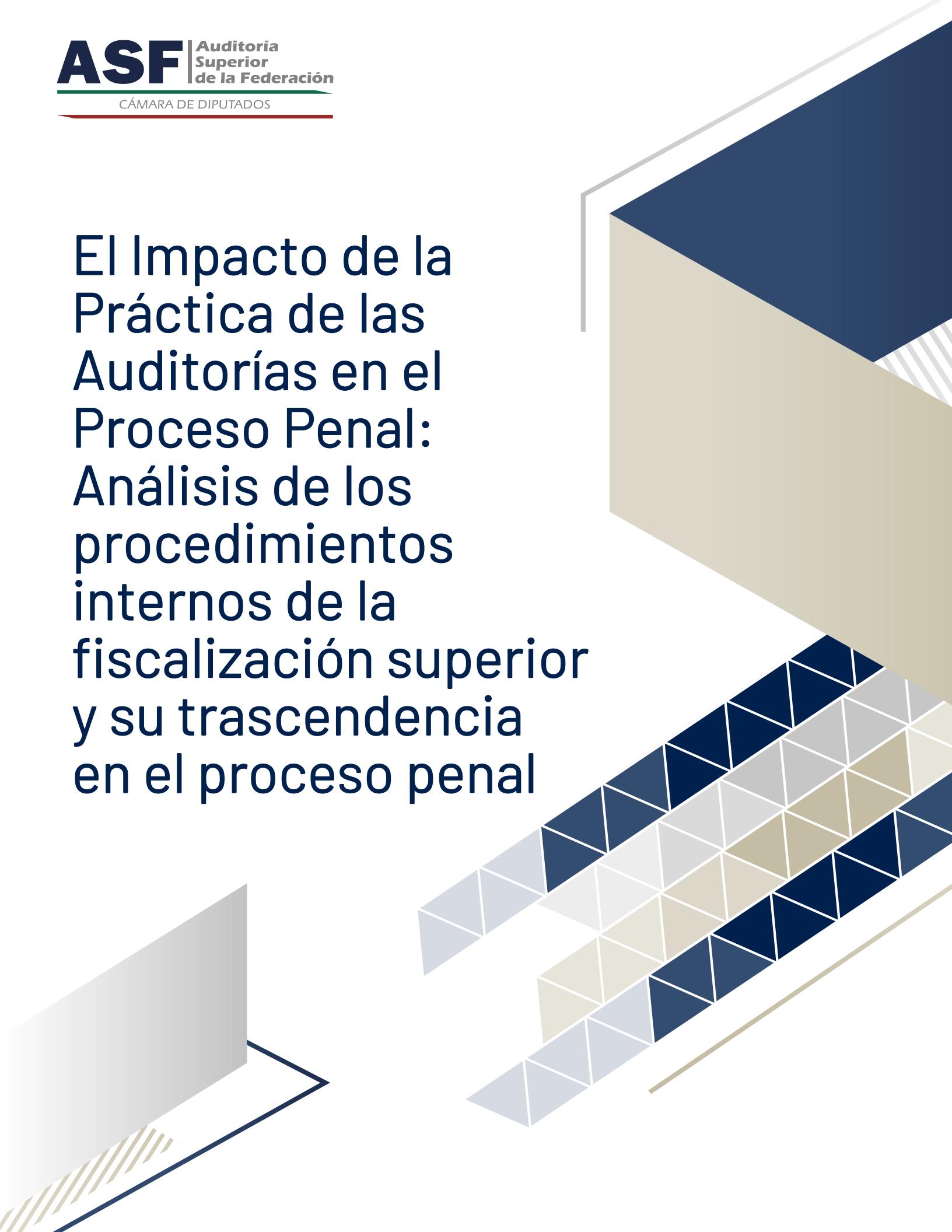


El Impacto de la Práctica de las Auditorías en el Proceso Penal: Análisis de los procedimientos internos de la fiscalización superior y su trascendencia en el proceso penal



El Impacto de la Práctica de las Auditorías en el Proceso Penal: Análisis de los procedimientos internos de la fiscalización superior y su trascendencia en el proceso penal.

Asociado a la elaboración del presente documento quedan asentados los siguientes registros: Persona colaboradora: Mario Delfino Cervantes López. 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 (ASF). Cuidado de la edición: Francisco Reyes Cervantes Secretario Técnico de la Unidad de Igualdad de Género y Cultura de la Fiscalización (UIGCF) de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Revisión editorial: Marco Antonio Muñoz de la Sota Riva y Fermín Edgardo Rivas Prats.

País: México

Sello editorial: Auditoría Superior de la Federación

Copyright © Auditoría Superior de la Federación, 2024

Versión actualizada 2025

Todos los derechos reservados

ISBN: 978-607-69296-2-9

Impreso en México, Ciudad de México



**AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN
DIRECTORIO**

LIC. DAVID ROGELIO COLMENARES PÁRAMO
Auditor Superior de la Federación

MTRA. ARELY GÓMEZ GONZÁLEZ
Titular de la Auditoría Especial de Desempeño

MTRO. AURELIANO HERNÁNDEZ PALACIOS CARDEL
Titular de la Auditoría Especial del Gasto Federalizado

LIC. MARTÍN SÁNCHEZ ARROYO
Titular de la Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero

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 Enlace Legislativo, Planeación y
Transparencia

MTRA. MARLEN MORALES SÁNCHEZ
Titular de la Unidad General de Administración



Índice

Acrónimos.....	5
Glosario de términos.....	5
Introducción.....	6
Antecedentes.....	7
1. Contexto histórico del seguimiento de auditorías.....	10
1.1 Irregularidades.....	10
1.2 Proceso de compilación de evidencias.....	11
1.3 Proyección de la Denuncia de Hechos.....	12
2. Análisis de la integración del Dictamen Técnico para la presentación de Denuncia de Hechos.....	12
2.1 Integración del Dictamen Técnico.....	12
2.2 Expediente Técnico, relevancia probatoria.....	14
3. El impacto probatorio de las auditorias en los procesos penales.....	15
3.1 Etapa de investigación inicial en fase inicial.....	15
3.2 Etapa de investigación inicial en fase complementaria.....	17
3.3 Etapa intermedia.....	17
3.4 Etapa de Juicio.....	18
Consideraciones finales.....	19
Fuentes de Información.....	20





Acrónimos

ASF	Auditoría Superior de la Federación
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
LFRCF	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
RIASF	Reglamento Interno de la Auditoría Superior de la Federación
CNPP	Código Nacional de Procedimientos Penales
AMPF	Agente del Ministerio Público de la Federación

Glosario de términos

Coadyuvancia	Actividad realizada por el asesor jurídico, con la finalidad de generar mecanismos de cooperación con la Fiscalía en la investigación de los delitos, en donde el principal objetivo es aportar elementos que comprueben el hecho delictivo
Entes auditados	Organismo público o privado sujeto a un proceso de fiscalización o revisión del manejo de recursos públicos.
Hecho ilícito	Es un evento en donde interviene la actividad humana y la Ley en la materia define como delito.
Dato de Prueba	De acuerdo con el artículo 261 del CNPP, es un determinado medio de convicción aún no desahogado ante el Órgano jurisdiccional, que se advierta idóneo y pertinente para establecer razonablemente la existencia de un hecho delictivo y la probable participación del imputado.

Introducción

La Auditoría Superior de la Federación (ASF), al ser una institución especializada en fiscalización y con atribuciones conferidas en los numerales 74 y 79 de la Constitución, ha conformado, como parte de su evolución orgánica e institucional, un seguimiento a partir de los resultados de las auditorías propias de la fiscalización de la cuenta pública; dentro de las acciones correctivas se encuentran las denuncias de hechos que dan inicio a un proceso penal, de las cuales hablaremos en este contenido para encaminar nuestro estudio a la relación entre la fiscalización y las acciones derivadas de ésta, en específico, la presentación de las denuncias de hechos: ¿cuáles elementos la componen? ¿cuál es el origen de la información contenida? ¿cómo se constituye dicha información? ¿quiénes son los encargados de gestionar y vigilar el cause procesal? ¿cuáles son las consecuencias jurídico-penales? Dichos tópicos serán visualizados desde la estructura de los procesos internos con el objetivo de establecer las condiciones legales y pertinentes al presentar la denuncia de hechos como resultado del análisis de los elementos técnicos encontrados en el proceso de fiscalización, que para el caso que nos ocupa, son una herramienta probatoria que apertura y ayuda a la instancia encargada de la investigación de los delitos, con miras a contar con líneas de investigación concisas.

En el contenido de este aparato de divulgación, el lector podrá obtener una proyección simple y estructurada del camino original de las denuncias de los hechos presentadas por la ASF, hasta el momento en que los datos integrados en la misma componen un conjunto de elementos abundantes para brindar a la autoridad del ministerio material para su actividad requerida en la investigación de los delitos, derivado del manejo irregular de los recursos públicos federales; es así que al proyectar o presentar el camino de las evidencias recopiladas, pondrán en contexto un posible hecho que la Ley señale como delito, exemplificando las necesidades de trabajo especializado y coordinado entre las áreas intervenientes de la ASF, toda vez que el trabajo interinstitucional es necesario, con el fin de obtener evidencias suficientes para la acreditación del delito detectado.

Es un trabajo con equipos interdisciplinarios en donde, de manera constante, se dispone de personal capacitado y comunicación institucional, la cual se lleva a cabo gracias a la normativa que integra a la ASF, además de todas las políticas interinstitucionales, como la forma de conducirse de los servidores públicos, atendiendo al profesionalismo, ética, eficacia y transparencia.

Uno de los objetivos de dicho ejercicio de divulgación consiste en que el lector cuente con un enfoque sencillo y práctico de la importancia que ostenta una denuncia de hechos presentada por la ASF, construida y sustentada tanto de manera sustantiva como adjetiva; esta debe contener los siguientes puntos importantes:



- ▶ Una irregularidad efectivamente definida y descrita en todos sus extremos
- ▶ El seguimiento de las acciones al encontrar inconsistencias en los resultados de la fiscalización
- ▶ La evidencia probatoria que sucede, producto de la revisión de especialistas en fiscalización
- ▶ Las ventajas de tener una institución a nivel federal que cuente con acreditaciones internacionales, lo cual transita en el camino de la transparencia, rendición de cuentas y del Sistema Nacional Anticorrupción
- ▶ La salvaguarda de derechos en todos los sentidos, tanto por parte de la Hacienda Pública Federal, así como de los entes públicos auditados y las personas morales involucradas en alguna relación jurídica
- ▶ El reconocimiento a todos aquellos profesionistas de la fiscalización que a diario están en constante capacitación para certificar y brindar atención conforme a protocolos establecidos con el fin de observar procesos que se pueden mejorar, aportando con ello un encuadramiento de efectividad institucional

En ese orden de ideas, este instrumento de divulgación será un estudio del camino antes y después de la emisión del Dictamen Técnico que supone el enlace entre los trabajos de fiscalización superior y el perfilamiento de la denuncia de hechos a fin de que impacte positivamente en el proceso penal. Asimismo, abordaremos la integración de la denuncia de hechos, con los elementos técnicos anexados como datos de prueba, y cómo es que se fusionan en las líneas de investigación que dispone la autoridad ministerial y la importancia de dicho trabajo al iniciar el procedimiento penal para el esclarecimiento de los hechos; buscar que el responsable no quede impune y que se repare el daño ocasionado a la Hacienda Pública Federal.

Antecedentes

La creación de la ASF es una evolución de la contaduría mayor de hacienda, como parte de su evolución institucional se realizan cambios específicos como los realizados al artículo 73 de la Constitución, en donde se faculta al congreso para expedir la Ley de Fiscalización, cuerpo legal que se constituye como un elemento normativo que da forma a la ASF, agregando regulaciones para la gestión, el control y la evaluación de todo aquello que tenga que ver con un resultado de fiscalización superior. Al ser el Órgano máximo de fiscalización en nuestro país, se reviste de ciertos compromisos más allá de los integrados en su normativa; hablamos de los compromisos sociales per se, y de que es el hermano mayor en materia de Fiscalización, por lo tanto, sirve de referente a nivel nacional y con ello mantiene un compromiso de actualización y testimonio certificado, así como una responsabilidad de estar actualizándose y de asegurar la calidad de cada proceso que haga; además de cada uno de los informes de resultados, producto de la fiscalización, así como el seguimiento de las acciones correctivas.

Dentro de las modificaciones al artículo 74 de la Constitución, faculta a la Cámara de diputados para la coordinación y evaluación de la ASF, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, teniendo como resultado un alineamiento a los ordenamientos y evaluación a la que tenga que someterse, para estar en condiciones de brindar un servicio especializado coherente, ya que como principio básico de la fiscalización, también puede ser vigilado en su actuar y no se toma como una actividad obligatoria, sino más bien como una necesaria para el perfeccionamiento gradual y la transparencia en todos los ámbitos competentes.

En el mismo artículo, en su fracción IV, se visualiza cómo la Cámara de Diputados configura sus criterios de valoración conforme a los resultados que presenta la ASF, dichos resultados en su mayoría se deben estar cumpliendo el principio de anualidad, máxime que es gracias a eso que la Cámara de Diputados visualiza el panorama, y sirve como sustento probatorio y cualitativo de cómo se configura el Presupuesto Anual, además de la determinación de seguimiento correctivo atendiendo a las responsabilidades de acuerdo con la Ley, en este caso de la Ley en materia penal. Lo que procura la reforma al Artículo 79, relacionado con la autonomía técnica y de gestión, es por mucho uno de los puntos más relevantes para la evolución en materia de transparencia, de rendición de cuentas y de prácticas anticorrupción.

Se hace referencia de dos características importantes de la ASF. La primera es la autonomía técnica, la cual se relaciona con la estructura interna, el cómo tendrá que constituirse internamente, la conjunción de los procesos de fiscalización, los procesos de aseguramiento de la calidad para brindar un proceso fiscalizador y todos aquellos multiprocesos que deberán tener una justificación para los fines de la ASF. La segunda es la autonomía, que recae en la especialización en materia de fiscalización que tiene como uno de sus ejes, formar a los equipos multidisciplinarios que requiera para su funcionamiento interno y, con ello, realizar trabajos de fiscalización mediante el principio de anualidad, mismo que se configura orgánicamente por medio de la programación de los trabajos de auditoría y la adecuación de los grupos de trabajo



atendiendo a los diferentes tipos de auditoría que habrán de realizarse. Como tercera característica, se encuentra la gestión, la cual se entiende como la capacidad de poder realizar las actividades conducentes con el fin de atraer la información o datos útiles que se requieran dentro del proceso de fiscalización.

Para que el lector observe la evolución institucional es importante resaltar lo que acontecía en el entorno sociopolítico mexicano, por consiguiente, gracias al movimiento de curules en el ámbito legislativo, se aplicaron cambios importantes para la búsqueda de instituciones especializadas en el ámbito de la fiscalización. Y ello destaca que México cuenta con una historia de instituciones enfocadas en la fiscalización con registros desde 1824, conocida, en este caso, como “Contaduría Mayor”.

Con la creación de la Auditoría Superior de la Federación, se otorgan facultades y atribuciones que atienden a un aumento del espectro de análisis y seguimiento propio de una fiscalización y sus resultados asociando a este concepto un aumento en las prerrogativas, las cuales tienen como finalidad mejorar la efectividad de la aplicación de los recursos federales y la transparencia en la rendición de cuentas por parte de los ejecutores del gasto. Es en este marco, cuando los auditores que participan en los procedimientos de fiscalización, regulados conforme a la normativa vigente informan los resultados de auditoría y eso ocurre en los siguientes momentos:

- 1. Informe preliminar:** contiene datos que encuadran con la aplicación correcta de los recursos públicos y las observaciones para corregir antes de cierre de la auditoría
- 2. Informe de resultados:** es aquel informe dotado de los procedimientos y elementos que sustentan las conclusiones de auditoría

De las observaciones realizadas a los entes auditados, derivado de que exista alguna irregularidad en la documentación entregada para el proceso de fiscalización, los entes públicos tienen la oportunidad, conforme a derecho, de presentar demostraciones que subsanen dichas incongruencias con la finalidad de mantener el principio de finanzas sanas y que, en términos de contabilidad, todo sea congruente y legal. Empero, en muchas ocasiones, el ente público no cumple con tal requerimiento a su favor, por lo que la ASF envía el informe de resultados a un área de seguimiento y, al ser evaluada, se tramitan las acciones pertinentes.

Es importante resaltar que, en esta etapa, es donde podrán obtenerse datos de prueba efectivos para que, en un futuro, a través del proceso penal, se pueda demostrar una conducta de índole delictiva con base en el acervo probatorio obtenido.

La integración de las áreas de seguimiento en la ASF se compone a partir de grupos multidisciplinarios en diversas materias. El área jurídica es la encargada de dar seguimiento a las auditorías de donde se desprenden hechos con apariencia de delito, los cuales serán aquellos que encuadren en una descripción legal contenida en el Código Penal Federal. De acuerdo con la temporalidad de los hechos y considerando que la ASF ha presentado diversas denuncias de hechos desde el año 2000, se puede destacar que los órganos específicos, bajo los cuales se han promovido las mismas, son:

- ▶ Fiscalía General de la República
- ▶ Fiscalía Especializada en Materia de Combate a la Corrupción

La acotación de la autoridad competente para presentar las denuncias de hechos ha tenido evoluciones inherentes a la misma evolución del sistema judicial en el país ya que, con el cambio del Sistema de Justicia Penal, la adecuación administrativa, operativa y secuencial de las indagatorias ha ocasionado una diversificación en las instancias que cubren las facultades referidas. Sin embargo, dicho proceso induce a tener como característica un dinamismo constante, ello representa un reto para la ASF durante la presentación y seguimiento de las denuncias de hechos, amparadas por un dictamen y Expediente Técnico.

El desafío radica en la constante identificación del camino de las diversas indagatorias dentro del sistema judicial, como la extinta Procuraduría General de la República o la actual Fiscalía Especializada en Materia de Combate a la Corrupción, esto trae como consecuencia una mayor interacción entre la ASF y la FGR, amén de que la búsqueda de las indagatorias con los movimientos y la nueva distribución de las Instituciones antes mencionadas, forma parte de la constante interacción entre la ASF y otras dependencias.

1. Contexto histórico del seguimiento de acciones

De acuerdo con los procesos de fiscalización superior y como parte del seguimiento de acciones acotadas en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, se refieren, en su contenido, al concepto de autonomía técnica en la cual se le atribuye las facultades de seguimiento de la fiscalización superior, consecutivamente, en el artículo 17, fracción II en donde parte de sus atribuciones son establecer los lineamientos técnicos y criterios para las auditorías y las acciones de seguimiento. Por otro lado, el segundo concepto prevé, en el artículo 14, los objetos de la fiscalización de la cuenta pública y, en su fracción XVII, la obligación de promover y dar seguimiento ante las autoridades competentes.

1.1 Detección de Irregularidades

En el marco de la fiscalización, una irregularidad es aquel estado contable en el que no hay un equilibrio entre las entradas y salidas de los recursos económicos, esto puede acontecer por diversas causas, sin embargo, para fines específicos de este estudio, nos centraremos en las posibles causas que pudieran tener como consecuencia un hecho que la Ley señale como delito y con ello tener que dar seguimiento y gestión en materia penal, por medio de la presentación, de una denuncia de hechos.

La irregularidad debe contener algunas características que den indicios de la existencia de un hecho con apariencia de delito. Algunas de las cuales podemos enlistar, de manera generalizada, de la siguiente manera:

- ▶ Visualizar contablemente una discrepancia de la justificación de los recursos públicos federales
- ▶ Acciones dentro del proceso para ejercer el gasto público no transparentadas



- ▶ No cumplir con la normativa vigente, que corresponde a los recursos públicos federales ejercidos
- ▶ Destinar recursos para un fin distinto al establecido por la Ley
- ▶ Transferir recursos para un uso propio o ajeno de una persona física o jurídica
- ▶ Destinar recursos para la compra de un bien o servicio efectivamente establecido en la norma, pero no acreditar la existencia de éstos

Hay que considerar la existencia de un catálogo amplio vinculado a la ejecución del gasto público en los casos en lo que es ejercido un recurso público federal. En el supuesto de que una irregularidad no fuese solventada, o que no exista hasta el momento justificación certera y transparente del ejercicio del gasto dentro de la cuenta pública, se considera iniciado un proceso de seguimiento respaldado por las áreas internas de la ASF. Dichas áreas son constituidas por equipos especializados que evalúan, bajo un estricto procedimiento, en donde se aplican protocolos internacionales en materia de fiscalización y/o manuales internos a las condiciones específicas de la irregularidad y, en caso de aplicar un tamiz que concluya que la conducta pueda ser constitutiva de un delito, dará como resultado el inicio del proceso de la elaboración del dictamen técnico para la presentación de una denuncia de hechos.

1.2 Proceso de compilación de evidencias

En ese sentido, como parte de la elaboración del dictamen técnico, en el caso de que haya culminado con una irregularidad que genere un daño al patrimonio de la federación y este daño no fuera solventado ni esclarecido por el ente fiscalizador en los tiempos marcados por la Ley, ni tampoco fuera sometido a una valoración por parte del área correspondiente, éste se encarga de amparar cada una de las cuestiones vertidas en dicho dictamen, como pueden ser los cuerpos normativos, las documentales requeridas en el proceso de revisión, las cédulas de resultados de auditoría, las actas circunstanciadas de trabajo, la documentación específica entregada por el ente público en donde se visualice la constitución de la irregularidad, diagramas del proceso alineado del recurso público federal, por referir algunas; además de un resumen ejecutivo de la proyección acontecida hasta la detección de la irregularidad.

Cabe resaltar que todas las pruebas documentales aludidas en el párrafo anterior, al iniciarse el proceso penal, transformarán su naturaleza administrativa y se convertirán en datos de prueba, estos sustentarán las irregularidades observadas por el personal auditor, toda vez que su construcción contenga eventos pervividos por el ente fiscalizador y sirvan para ilustrar a la Fiscalía y al Órgano Jurisdiccional sobre hechos posiblemente delictivos.

1.3 Proyección de la Denuncia de Hechos

La denuncia de hechos en el eslabón idóneo para el razonamiento lógico jurídico presentado ante la autoridad competente, en donde, como parte de sus finalidades, podemos enlistar las siguientes:

- ▶ Cumplir con la normatividad establecida para el seguimiento de acciones ante la autoridad penal
- ▶ Tener en cuenta los objetivos durante la gestión y seguimiento ante autoridades diversas a la ASF
- ▶ Buscar el esclarecimiento de hechos posiblemente constitutivos de un delito
- ▶ Buscar el esclarecimiento de los hechos, tendientes a que el culpable no quede impune y la reparación del daño ocasionado a la Hacienda Pública Federal

La denuncia de hechos es parte de las actividades culminantes de la ASF para iniciar con el seguimiento ante diversa autoridad, en ese sentido, es un contenido jurídico normativo que anexa a los hechos presentados un paquete de desarrollo técnico en la recopilación de datos de prueba y de antecedentes, son las circunstancias de tiempo, modo y lugar que requiere la autoridad ministerial para poder integrar una investigación efectiva y con ello cumplir con sus facultades.

2. Análisis de la integración del Dictamen Técnico para la presentación de Denuncia de Hechos

El análisis jurídico penal se define como aquella transformación relevante para poder concebir el análisis del expediente de una manera firme ante la presentación de una denuncia de hechos, además de las estructuras jurídico-penales que se encuadran al momento de iniciar con el estudio de la teoría del delito, para con ello fijar una teoría del caso y perfeccionar la congruencia entre los hechos y los datos de prueba que avalen la exposición de la denuncia ante una autoridad jurisdiccional. Aunado a ello, en la denuncia de hechos se describe concisa y detalladamente las observaciones de la autoridad fiscalizadora, atendiendo a la búsqueda de las conductas que pueden ser relevantes en concatenación a ello como puede ser el hecho de que exista una relación entre los hechos y la documentación que avale la existencia de una irregularidad que en un siguiente momento se convierta en evidencia de hechos y, por lo tanto, en datos de prueba. Dicho expediente se presenta como anexo de documentación comprobatoria para sustentar los planteamientos vertidos.

2.1 Integración del Dictamen Técnico

Este documento es un conjunto de escritos que aportan evidencias sustanciales para el procedimiento penal y que otorgan una ayuda considerable para la autoridad ministerial, sin embargo, la estructura referida es de naturaleza fiscal y contable, la precisión de este documento puede ser valorada como un dictamen especializado,



lo que normalmente considera la autoridad ministerial como un peritaje en materia de contabilidad. No obstante, es necesario especificar que los peritajes son como “un traje hecho a la medida” de lo que requiere la autoridad ministerial y por ello, en muchas ocasiones, un documento de esta naturaleza es considerado por la autoridad ministerial como un documento técnico-científico. Entonces, a efecto de generar una perspectiva clara y certera de los elementos relevantes para el procedimiento penal, es necesario realizar una interpretación de los elementos constitutivos de un dictamen fusionado con la investigación ministerial.

Dentro de los elementos que contiene el dictamen técnico, está el apartado de antecedentes, en este contenido se presenta toda la normativa que da inicio al proceso de fiscalización de la cuenta pública. En este punto, lo que es relevante para la autoridad ministerial es la normativa vigente que rige a la ASF para poder acreditar su personalidad como garante de la hacienda pública federal, lo cual se complementa con la acreditación de la personalidad en la denuncia de hechos, posterior a ello, se presenta el objetivo de la auditoría en donde se describe el alcance de la revisión y los procedimientos que se llevaron a cabo. En este punto es importante destacar que es muy similar el sustento metodológico de los dictámenes técnicos al de un informe pericial y, por ello, es una característica importante para considerar por la autoridad ministerial. Además, dentro de los datos que se presentan en dicho apartado se pueden

- I) Las condiciones bajo las cuales se realizó la auditoría
- II) El ámbito territorial y jurisdiccional
- III) Las documentales a las que tuvieron vista los auditores o el alcance de dichos trabajos de fiscalización

La premisa de la autoridad ministerial es definir las líneas de investigación por lo que, al entender el ámbito de aplicación, de territorialidad y de temporalidad que brinda la constitución del dictamen técnico, incluso abona a la comprensión del caso concreto.

El siguiente apartado habla sobre los hechos, los cuales se presentan de forma cronológica, describiendo como se fue actualizando cada trabajo de auditoría. En este apartado se pueden desplegar la valoración de documentación, misma que fue requisitada durante los trabajos de auditoría, además de la interacción de las personas a cargo, desplegando un indicio de las conductas atribuibles de acuerdo con las facultades y obligaciones precedidas en la Ley correspondiente.

Dentro de este apartado, la estructura para acreditar la conducta es un elemento visible para la autoridad ministerial, cuestionamientos propios de una teoría del caso como ¿quién? ¿cómo? ¿cuándo? ¿dónde?, pueden ser resueltos dentro de esta narrativa, incluso abundar en actos de investigación con las instituciones involucradas para requerimientos ministeriales específicos y con ello buscar efectividad en la integración de la carpeta.

Continuando con el orden de aparición en el contenido del dictamen técnico, se observa un apartado de seguimiento de acciones, este punto es culminante para una justificación de la existencia continua de la irregularidad y de las acciones bajo el principio de exhaustividad que se generaron por parte de la ASF como Órgano Técnico de Fiscalización Superior, al buscar la posible solventación de las irregularidades. Esto

genera convicción a la autoridad ministerial de que se agotaron las instancias anteriores a la penal y, con ello, visualizar el delito previsto en el ordenamiento penal vigente en la época de los hechos. Consecutivamente se plantea uno de los principales apartados del dictamen técnico, que es la determinación del daño patrimonial ocasionado, el cual es una descripción concisa del análisis realizado por los especialistas en materia contable, llevando a cabo comparativas del total de la documentación solicitada que acredite el correcto ejercicio de recursos públicos y cómo es que, derivado de la falta de solventación de los hallazgos, se observa un daño cuantificado, y acreditado, al patrimonio de la hacienda pública federal.

Este monto resulta ser imperante para los agravios hechos a la parte ofendida, que en este caso es la ASF, gracias a la calidad de garante de la hacienda pública federal, por lo que dicho concepto se transforma bajo el lente de la autoridad ministerial en un daño al patrimonio de la hacienda pública federal y, por lo tanto, la vulneración del bien jurídico tutelado.

Como último apartado se encuentra el de las personas involucradas, en donde el equipo de fiscalización percibe dichas aseveraciones gracias a que, durante los trabajos de auditoría y en concordancia con los protocolos nacionales e internacionales que enlista la INTOSAI, se solicitó a los entes auditados, quienes son las personas que están a cargo del manejo de los recursos y quienes son los que tienen las facultades de ejecutarlos, la mayoría de ellos, servidores públicos.

Los entes auditados, si bien manejan y ejecutan dichos recursos, los representantes legales de las personas jurídicas que tengan alguna obligación con el sector público y que en esas relaciones jurídicas estén involucrados recursos públicos federales, se abstienen de hacerlo.

Con la sola conformación del dictamen técnico, se brinda información con una relevancia probatoria a un nivel especializado, los trabajos durante el proceso de fiscalización son un elemento con una base probatoria firme. Como en muchas ocasiones se ha demostrado, ya no sólo son indicios, sino directrices que forman gran parte de una investigación ministerial que, para el caso de otras indagatorias, sería empezar desde cero. Sin embargo, se brinda a la autoridad ministerial un porcentaje considerable de camino recorrido hacia la integración de la indagatoria.

2.2 Expediente Técnico, relevancia probatoria

La diferencia entre el dictamen técnico y expediente técnico es que el primero es un resumen ejecutivo de la irregularidad detectada, el cual ocasionó un daño al patrimonio de la hacienda pública federal, en concordancia con el proceso de fiscalización, donde la ASF obtiene durante los procesos mencionados un amplio catálogo de evidencias, no sólo la documentación que se obtuvo en el proceso de fiscalización para realizar un tamiz de los procedimientos utilizados para ejercer el gasto público federal, sino también los resúmenes técnicos de los resultados encontrados, de la documentación que no fue presentada, los análisis contables y todo aquello que resulte transcendente para justificar, comprobar o solventar alguna irregularidad. El expediente técnico, por su parte, es una compilación de las evidencias que respaldan los hechos señalados



en el dictamen técnico, es importante agregar que es un documento certificado totalmente, siendo estas algunas de las cualidades que pueden ser relevantes para la autoridad ministerial.

Es importante destacar que aquel documento que constituye el expediente técnico es un dato de prueba o un generador de líneas de investigación para la búsqueda y perfeccionamiento que la autoridad investigadora debe agotar en el proceso bajo el cual está facultado. En múltiples ocasiones, la autoridad ministerial tiene como reto la integración y búsqueda de datos de prueba para estar en condiciones de acatar las facultades y atribuciones conferidas debido a la investigación de los responsables del delito, sin embargo, esto ha sido una de las principales dilaciones en el proceso ya que, para tener una visualización completa de lo que ocurre en una auditoría, es necesario tener conocimientos a nivel contable y financiero, además de dominio de la normativa vigente, con miras a darle certeza a los hechos vertidos en el dictamen técnico y, por lo tanto, avalar las posibles conductas delictivas percibidas en la denuncia de hechos. Por ese motivo, es que los elementos integrados en un expediente técnico son evidencias que comprueban la ilegalidad de un hecho perpetrado por servidores públicos o personas físicas en el manejo de recursos públicos federales y que son un mapa técnico, integrado y científico, ya que lo han realizado personas expertas con calidad de peritaje.

3. El impacto probatorio de las auditorías en los procesos penales

3.1 Etapa de investigación inicial en fase inicial

La denuncia de hechos es el trasfondo jurídico penal para iniciar un proceso de la misma índole ante la autoridad ministerial, en ella se manifiestan los derechos de la ASF adquiridos constitucionalmente como garante de la Hacienda Pública Federal, atendiendo a su calidad como parte ofendida, además, se realiza la asignación de los asesores jurídicos en representación de la ASF en su calidad de parte ofendida, y con ello están en posibilidad de realizar una coadyuvancia para el esclarecimiento de los hechos.

La presentación de una denuncia de hechos va a colaborar con la autoridad ministerial, acotando líneas claras de lo que se requiere para iniciar con el trabajo de investigación, como objetivo compartido entre la institución con facultades investigadoras y la ASF en el avance en el proceso penal, con la finalidad de privilegiar el esclarecimiento de los hechos, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño a esta parte ofendida; lo anterior, de conformidad con lo establecido con el artículo 2º y 109 fracción XIV del CNPP.

Para ello, el AMPF debe tener el mapa integrado de los elementos típicos del delito y un estudio preliminar del caso en concreto, el cual, al ser una denuncia presentada por la ASF, ya debe tener elementos categóricos distinguibles, como los siguientes:

- ▶ Hechos relacionados con el manejo de recursos públicos federales
- ▶ Una irregularidad de la cual se pueden tener elementos normativos que sean clasificados en algún tipo penal

- ▶ Los involucrados tienen calidad de servidor público o son personas jurídicas que tienen relación con el manejo y ejercicio de recursos públicos federales
- ▶ Relaciones jurídicas mediante aparatos jurídicos como convenios, contratos, reglas de operación

El AMPF analiza la conducta y de ello, en la denuncia de hechos, obtiene la narración de los componentes antes mencionados, que acreditan las pruebas y, a partir de las cuales, se hace visible la conducta y los sujetos involucrados además de elementos propios para la acreditación del delito como circunstancias de tiempo modo y lugar.

Aunque a simple vista parece un proceso lineal en una denuncia de esta índole, el reto se observa cuando se trata de identificar la normatividad aplicable al caso en concreto o la norma a la cual se tienen que remitir para especificar la conducta. Ante ello, el AMPF tiene el reto de entender y encuadrar toda la normativa aplicable para hacer énfasis en la conducta. Con base en lo anterior, el proceso de fiscalización debe ser comprendido y analizado desde la configuración de la narrativa de los hechos denunciados, en donde se dan los hallazgos de auditoría y construcción de la teoría del caso con los indicios que se aportan mediante la documentación y el análisis metodológico.

La ventaja que existe al tener evidencias de la irregularidad debido al proceso de fiscalización es que son resultados y análisis técnicos colmados del principio de legalidad: todo esta requisitado conforme a derecho. Por una parte, tenemos las facultades atribuidas a la ASF para solicitar documentación en copia simple o certificada y, por otra parte, están los reportes que abonan para el informe de los procesos de fiscalización acontecidos.

Al contener una narración del proceso de auditoría, la denuncia enfatiza en los hechos en dónde se puede configurar una conducta delictiva; por ejemplo, en la determinación del detrimento a la Hacienda Pública Federal, el cual constituye la vulneración a un bien jurídico tutelado por la Ley Penal y, por ende, el AMPF tiene las facultades de complementar la información contenida en el expediente técnico con la debida gestión de las técnicas de sondeo. Los documentos que se muestran pueden requerir corroboración de las entidades que los generaron y el AMPF ya tiene la información de a quién se debe solicitar y la exactitud de la información que requiere, esto con el fin de no tener información que abone a la indagatoria únicamente en volumen y no en datos de prueba requeridos para sostener una formulación a imputación alguna y, posterior a ello, una vinculación a proceso.

La figura de la autoridad ministerial representada por el AMPF ostenta facultades y atribuciones para la investigación de los hechos que la Ley señala como delito; en ese sentido, para entender la normatividad vigente que colma los elementos de la naturaleza jurídica de los entes públicos y con ello ir en búsqueda de las facultades y atribuciones de los servidores públicos, la federación, los recursos y la forma en que se aplican, al no tener acreditado dicha ejecución, es como se puede configurar un hecho que la Ley señale como delito. Es una labor compleja, en la que el tiempo juega un papel importante, en consecuencia, una vez más, los datos que se requieren y la forma de obtenernos se perfeccionan en el proceso de fiscalización.



3.2 Etapa de investigación inicial en fase complementaria

Al quedar firme la imputación, siendo ésta una de las principales actividades que se tienen que realizar dentro de la fase inicial, continúa la siguiente etapa, la de investigación en su fase complementaria, misma que se reviste con el fin de continuar con la investigación y salvaguardar los derechos de las partes, incluyendo aquellos relacionados con la defensa, quienes, bajo el principio de legalidad y ética profesional, podrán promover conforme a derecho lo que a su defensa convenga. Asimismo, la ASF, en su calidad de parte ofendida, seguirá atendiendo el procedimiento penal, en búsqueda de la reparación del daño y sumando a la concordancia del proceso conforme a los derechos humanos.

En esta etapa, el AMPF logró explicar cómo es que se configura un hecho que la Ley señala como delito y la probable participación de los imputados.

3.3 Etapa intermedia

Una de las principales características de la etapa intermedia es la depuración de los medios de prueba, colmada de los principios de igualdad y contradicción entre las partes. Ante ello, los datos de prueba aportados por la ASF son, por excelencia, acreditados, revisados y presentados con los más altos estándares de calidad.

Poder integrar un dato de prueba es el resultado de diversidad de tamices, en este caso los datos de prueba se convierten en medios de prueba, los cuales serán fuentes de información que podrán reconstruir los hechos; en el asunto de estudio, serán aquellos datos integrados en el expediente técnico que respalde al dictamen técnico, los cuales tienen como ventaja estar ordenados de manera cronológica y ordenada para acreditar supuestos jurídicos transversales para el seguimiento del procedimiento penal; además, en dicha etapa de depuración, la ASF forma parte importante para atender la contradicción en el descarte o admisión de los medios de prueba.

Como se sostuvo, de acuerdo con la ya comprobada idoneidad de las evidencias aportadas por la ASF, es que el proceso se enriquece. No obstante, las defensas pueden intentar descartar medios de prueba idóneos y pertinentes para la teoría del caso del Agente del Ministerio Público de la Federación.

La etapa intermedia tiene como fin determinar cuáles serán los medios de prueba que se desahogarán en la etapa de juicio, por lo tanto, es trascendental que se admita el expediente técnico y el dictamen técnico, con miras a que formen parte del acervo probatorio a desfilar en juicio; por ello, la calidad de los trabajos de auditoría es importante para que no exista una causal de exclusión de medio de pruebas y se impida su desahogo en juicio.

Una de las causales de exclusión de medio de prueba, consiste en la obtención de pruebas mediante actos ilegales o violatorios a derechos humanos, por ende, es importante que las actividades públicas de los auditores se ejerzan con irrestricto apego a la legalidad porque, de no ser así, las pruebas recabadas serían excluidas por haber sido obtenidas mediante un alto de irrestricto respeto a la legalidad y los derechos humanos.

3.4 Etapa de Juicio

En dicha etapa, la declamación argumentativa es el camino principal para generar la convicción en el juzgador y atraer los criterios de aceptación de la teoría del caso planteada por el AMPF; además, es la culminación de todo el trabajo de auditoría por parte de la ASF e investigación por parte de la FGR, con el objetivo de generar convicción en el juez respecto de la responsabilidad del acusado, a través de las pruebas a desahogar en juicio, integradas en su mayoría por los trabajos realizados por el personal auditor durante la fiscalización del ente auditado.

Aunado a lo anterior, la ASF culmina la participación dentro del procedimiento penal, conocida internamente como el seguimiento ante diversa instancia, con el objetivo de buscar el resarcimiento a la hacienda pública federal, ocasionado por un delito tipificado en el Código Penal Federal.

Hasta este momento, es ratificada o desvirtuada la presunción de inocencia, por ello, el ejercicio probatorio se ejecutará a favor de la teoría del caso que sustente la fiscalía y que secunde la parte ofendida, mediante el desahogo de pruebas que, como se indicó, en un alto porcentaje fueron originadas mediante el proceso de fiscalización, sucediendo a esto un proceso de integración y de certificación en el proceso penal, teniendo claro que son elementos colmados de legalidad.

Por otra parte, es importante resaltar que la contraparte tiene un gran reto para poder generar una duda razonable ante las pruebas ofrecidas, tanto en el sentido de ser una defensa pasiva o una defensa activa. En el supuesto de ser una defensa pasiva, hay una gran posibilidad de que la valoración de la prueba esté fundada en elementos lógico-científicos y que, básicamente, es todo el complejo probatorio de un dictamen técnico referenciado con las documentales de un expediente técnico. Ahora bien, en el supuesto de ser una defensa activa, el reto es aún mayor, ya que, se tendrán que integrar pruebas ofrecidas desde la etapa de investigación complementaria con una misma naturaleza científica y estandarizada conforme a lo que dispone la Ley.

La participación del personal que suscribió el dictamen técnico en la etapa de juicio es vital, toda vez que éste sea incorporado verbalmente por los servidores públicos que lo suscribieron, es decir, éstos tendrán la calidad de testigos expertos, puesto que son quienes realizaron el análisis y metodología por la cual arribaron a un resultado consistente en un daño al patrimonio de la federación, ergo de manera personal, verbalizada y directa, acudirán a la sala de audiencias a testificar ante un juez de enjuiciamiento sobre la irregularidad que detectaron, informando verbalmente todos sus extremos, incluyendo las circunstancias de tiempo, lugar, modo u ocasión en que descubrieron un hecho posiblemente delictivo.

Esta intervención del personal suscriptor del dictamen técnico contiene un porcentaje importante en el desarrollo del juicio, puesto que son ellos quienes resolvieron la existencia de un daño al patrimonio de la federación. Entonces, con una proporción importante basada en su testimonio es que el juez de enjuiciamiento resolverá la existencia de los hechos delictivos que se les atribuye a los acusados.



Consideraciones finales

En conclusión a este estudio, se logró dilucidar el proceso de antes y después de una denuncia presentada por la ASF, así como su importancia en el procedimiento penal, los elementos que la componen no sólo como una narrativa de los hechos fundamentada con los trabajos de fiscalización, sino también con un complemento enriquecido de elementos que, al ser reconocidos por parte de la autoridad ministerial, conforman presupuestos que abonan de manera positiva a la investigación sobre hechos constitutivos de delito. Por otra parte, se sustraio de manera clara y precisa la información contenida en los instrumentos técnicos que se presentan ante la autoridad ministerial y la cualificación de su pertinencia dentro del proceso penal, además de observar como se constituye desde su origen y con ello se considere demostrado su nivel de legalidad.

En ese sentido, se encuadran los datos contenidos técnicamente con las primeras impresiones de la autoridad ministerial para conformar su teoría del caso y con ello delimitar o proyectar sus líneas de investigación, mismos que son aportados por la ASF, siendo los siguientes:

- ▶ Irregularidades detectadas
- ▶ Seguimiento de acciones correctivas
- ▶ Elementos dotados de un análisis técnico-especializados
- ▶ Procesos de fiscalización estandarizados a nivel internacional
- ▶ Procesos de fiscalización colmados del principio de legalidad
- ▶ Adecuación factible de las líneas de transparencia, rendición de cuentas y Sistema Nacional Anticorrupción

Como conclusión final de este análisis, es primordial considerar que las denuncias de hechos son absolutamente nutridas por los trabajos de fiscalización por parte del personal auditor, es un trabajo especializado que integra datos de prueba, que posteriormente se convierten en medios de prueba y que terminan siendo pruebas firmes desahogadas en un proceso penal. Asimismo, el análisis especializado realizado por la ASF, en su faceta de Órgano Superior de Fiscalización, brinda a la autoridad ministerial todo lo necesario para navegar por todo el procedimiento penal con certeza jurídica, con elementos a un nivel de peritaje especializado, con procedimientos transparentes que abonan a evitar dilaciones en el procedimiento y con determinación cuantificable del daño ocasionado para su eventual reparación.

Fuentes de Información

- Auditoría Superior de la Federación, (ASF), (2013): Guía para el ciudadano ¿Qué es y que hace la Auditoría Superior de la Federación?, ASF.
- Solares Mendiola, Manuel, (2004): La Auditoría de la Federación: Antecedentes y Perspectiva Jurídica. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Legislación consultada

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
- Reglamento Interno de la Auditoría Superior de la Federación
- Código Penal Federal
- Código Nacional de Procedimientos Penales

