

# RNP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

## 137

Volumen L, No. 2  
mayo-agosto 2015

### Fiscalización, control y auditoría gubernamental

**INNPA**

SECCIÓN MEXICANA DEL  
INSTITUTO INTERNACIONAL  
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO  
NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA, A.C.

 Años  
al servicio  
de México

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.  
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca No. 2151  
Col. Palo Alto, C.P. 05110, Delegación Cuajimalpa  
México, Distrito Federal  
Teléfono (55) 50 81 26 57  
<http://www.inap.org.mx>  
[inap.rap@gmail.com](mailto:inap.rap@gmail.com)

ISSN 0482-5209

Publicación periódica  
Registro número 102 1089  
Características 210241801

Certificado de licitud de título número 2654  
Certificado de licitud de contenido número 1697

Las opiniones expresadas en esta revista son estrictamente responsabilidad de los autores. La RAP, el INAP o las instituciones a las que están asociados no asumen responsabilidad por ellas.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los artículos, citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

## **CONSEJO DIRECTIVO 2014-2017**

Carlos Reta Martínez

**Presidente**

Carlos F. Almada López	Ricardo Uvalle Berrones	Harvey Gutiérrez Álvarez
<b>Vicepresidente para Asuntos Internacionales</b>	<b>Vicepresidente</b>	<b>Vicepresidente para los IAPs de los Estados 2015-2016</b>

### **CONSEJEROS**

José Ángel Gurría Treviño

Arturo Núñez Jiménez

Julián Olivas Ugalde

María Fernanda Casanueva de Diego

Jorge Márquez Montes

Jorge Tamayo Castroparedes

Fernando Pérez Correa

Manuel Quijano Torres

María del Carmen Pardo López

Mauricio Valdés Rodríguez

María de Jesús Alejandro Quiroz

Eduardo S. Topete Pabello

### **CONSEJO DE HONOR**

Luis García Cárdenas

Ignacio Pichardo Pagaza

Adolfo Lugo Verduzco

José Natividad González Parás

Alejandro Carrillo Castro

José R. Castelazo

### **IN MEMORIAM**

Gabino Fraga Magaña

Gustavo Martínez Cabañas

Andrés Caso Lombardo

Raúl Salinas Lozano

## **FUNDADORES**

Francisco Apodaca y Osuna  
José Attolini Aguirre  
Enrique Caamaño Muñoz  
Antonio Carrillo Flores  
Mario Cordera Pastor  
Daniel Escalante Ortega  
Gabino Fraga Magaña  
Jorge Gaxiola Zendejas  
José Iturriaga Sauco  
Gilberto Loyo González  
Rafael Mancera Ortiz  
Antonio Martínez Báez  
Lorenzo Mayoral Pardo  
Alfredo Navarrete Romero  
Alfonso Noriega Cantú  
Raúl Ortiz Mena  
Manuel Palavicini Piñeiro  
Álvaro Rodríguez Reyes  
Jesús Rodríguez y Rodríguez  
Raúl Salinas Lozano  
Andrés Serra Rojas  
Catalina Sierra Casasús  
Ricardo Torres Gaitán  
Rafael Urrutia Millán  
Gustavo R. Velasco Adalid

## **REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

### **Nueva Época**

Revista cuatrimestral publicada por el  
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

**Director Coordinador de este número:  
Francisco Moyado Estrada**

### **COMITÉ EDITORIAL**

Héctor Zamitiz Gamboa, Maximiliano García Guzmán,  
Guillermina Baena Paz, María de J. Alejandro Quiroz,  
Francisco Moyado Estrada, Roberto Padilla Domínguez

# REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

# 137

Volumen L, No. 2  
(mayo-agosto 2015)

## Fiscalización, Control y Auditoría Gubernamental

### ÍNDICE

Presentación <i>Carlos Reta Martínez</i>	11
---	----

### ANÁLISIS

Notas sobre Corrupción y Ética: Una perspectiva desde la administración pública <i>Carlos Reta Martínez</i>	15
Enfoque sistémico de la Rendición de Cuentas en México: los nuevos sistemas nacionales <i>Hipólito Romero Reséndez</i>	33
Evolución del Control Gubernamental en México y los retos para fortalecer el Sistema Nacional Anticorrupción <i>Eugenio Aurelio Álvarez Orozco</i>	61
Fiscalización, Control y Auditoría gubernamental <i>Elsa Bibiana Peralta Hernández</i>	107
Control administrativo y fiscalización en la Administración Pública Federal <i>Francisco Moyado Estrada</i>	119

El efecto de la fiscalización bajo la perspectiva del desarrollo institucional <i>Lilia Aguirre Romero</i>	149
El valor público de la fiscalización superior en México <i>Rubén Medina Estrada</i>	173
El Sistema Nacional Anticorrupción <i>Marco Antonio Loaiza Montaño</i>	195
Acciones internacionales en materia de combate a la corrupción <i>Héctor Luna de la Vega</i>	229
Participación de la Unidad de Evaluación y Control en el Sistema Nacional Anticorrupción <i>Alejandro Romero Gudiño</i>	253
La Auditoría Interna frente a la Reforma Constitucional Anticorrupción <i>Luis Guillermo López Moreno</i>	283
Importancia de la Auditoría Gubernamental Interna <i>Gabriela Zepeta Mejía</i>	307
La evaluación del desempeño ante la singularidad organizacional y jurídica del Poder Judicial. El reto y avances del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal <i>Joel Herrera López</i>	341
<b>RESEÑA</b>	371
<b>RESÚMENES</b>	375
<b>Instrucciones para colaboradores</b>	383

# Revista de Administración Pública



## Instrucciones para los colaboradores

### 1. Exclusividad

Los artículos enviados a la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (RAP) deben ser inéditos y no haber sido sometidos simultáneamente para publicación en otro medio.

### 2. Naturaleza y temática de los trabajos

Deben ser de carácter eminentemente académico o relacionarse con uno o varios temas considerados de interés para las administraciones públicas de México y otros países.

### 3. Características de los trabajos

- Podrán entregarse, para su dictamen y publicación, en idioma español o en idioma inglés.
- Deberán entregarse totalmente concluidos, ya que iniciado el proceso de dictaminación no se admitirán cambios.
- Deberán ser escritos usando letras mayúsculas y minúsculas y sin errores mecanográficos.
- Deberán tener una extensión mínima de 12 cuartillas y máxima de 25, sin considerar cuadros, gráficas y lista de referencias bibliográficas utilizadas. En casos excepcionales, y a juicio de la RAP, se aceptarán trabajos con una extensión diferente.
- Deberán enviarse o entregarse en formato electrónico en Word de Microsoft Office o documento de texto de OpenOffice o Word Perfect de Corel, en letra tipo Arial tamaño 12 con interlineado de 1.5.



- Deberán contar con una estructura mínima de título, introducción, desarrollo, conclusiones y bibliografía, con las siguientes especificaciones mínimas:
  - a) El título del trabajo debe tener una clara relación con el contenido, debe ser breve. Se podrán aceptar subtítulos si el tema lo amerita.
  - b) Las siglas empleadas deben tener su equivalencia completa al usarse por primera vez en el texto.
  - c) Las notas deben aparecer numeradas al pie de página o agrupadas al final del texto, usando el orden que sigue para las referencias al pie:
    - **Para libro:** nombre, apellido, *título*, lugar de edición, editorial, Año (Si no es primera edición, indicar el número de edición), número de páginas.
    - **Para capítulo de libro:** nombre, apellido, “título del capítulo”, *título de libro*, lugar de edición, Editorial, Año, intervalo de páginas.
    - **Para artículo:** nombre, apellido, “título del artículo”, *nombre de la revista*, Volumen, número, Periodo y año, intervalo de páginas.
  - d) La bibliografía final se ordenará alfabéticamente, siguiendo al formato anterior, pero invirtiendo el orden del nombre y apellido del autor (apellido, nombre). Es obligatorio que todas las referencias y citas contengan todos los datos. Si la fuente original no menciona alguno de los datos, deberá hacerse explícito usando las expresiones “sin pie de imprenta”, “sin fecha” entre corchetes.
  - e) Los cuadros, gráficas, figuras y diagramas deben contener obligatoriamente la fuente completa correspondiente y ser lo más claros y precisos posible; es decir evitar las abreviaturas, a menos que el espacio no lo permita, e indicar las unidades cuando sea el caso. Los cuadros serán numerados con el sistema arábigo (cuadro 1, 2, 3, etc.) y romano para mapas planos, figuras, láminas y fotografías (figura I, II, III, etc.). Debe indicarse el formato electrónico de los archivos gráficos que incluya la colaboración (ppt, jpeg, pdf, bmp, etc.).

- f) Cada gráfica, cuadro, diagrama o figura deberá incluirse en un archivo diferente en cualquier programa de Microsoft Office u OpenOffice o Corel Office, indicándose en el texto el lugar que le corresponde a cada uno.

#### **4. Dictaminación**

Las colaboraciones se sujetarán a un proceso de dictamen imparcial y por pares (“*Peer System*”) con carácter anónimo, llevado a cabo por un comité de árbitros, cuya decisión es inapelable.

#### **5. Resumen y abstract**

En una hoja por separado se entregará un resumen del artículo con una extensión máxima de 150 palabras, tanto en español como en inglés. También se indicarán en ambos idiomas un mínimo de 3 y un máximo de 5 *palabras clave/Keywords* que describan el contenido del trabajo.

#### **6. Corrección y edición**

La RAP se reserva el derecho de incorporar los cambios editoriales y las correcciones de estilo y de formato que considere pertinentes, de acuerdo con los criterios y normas editoriales generalmente aceptadas.

#### **7. Difusión**

El autor concede a la RAP el permiso automático y amplio para que el material que haya sido publicado en sus páginas se difunda en antologías, medios fotográficos o cualquier medio impreso o electrónico conocido o por conocerse.

#### **8. Formas de entrega de los trabajos propuestos a publicación**

- Los autores podrán enviar sus trabajos al correo electrónico: [inap.rap@gmail.com](mailto:inap.rap@gmail.com)
- En los envíos por correo electrónico, será responsabilidad exclusiva del autor o autores asegurarse que sus propuestas se recibieron completas.

- O podrán entregar sus trabajos en disco compacto o memoria USB, debidamente identificado con el título del artículo y el nombre del autor o autores en:  
*Revista de Administración Pública*  
Instituto Nacional de Administración Pública A.C.  
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca  
Col. Palo Alto, C.P. 05110 Cuajimalpa,  
Distrito Federal, MÉXICO
- La RAP no se hace responsable por la devolución de trabajos no solicitados.

## 9. Identificación

- En el archivo correspondiente a la carátula del trabajo se indicarán el título y la fecha de elaboración. Se deberá omitir el nombre del autor para guardar su anonimato durante el proceso de dictaminación.
- En archivo por separado serán incluidos los siguientes datos:
  - a) Título del trabajo, el cual debe ser breve y claro.
  - b) Nombre completo del autor o autores; indicando para cada uno el máximo nivel de estudios alcanzado y, de ser el caso, los que haya en curso (incluyendo la disciplina e institución);
  - c) Enviar breve currículum académico de cada autor (mencionando líneas actuales de investigación y la bibliografía completa de las últimas 3 ó 4 publicaciones) y profesional (incluyendo la actividad y centro de trabajo donde se encuentra al momento de someter a dictamen el artículo);
  - d) Datos de contacto: domicilio, teléfono, fax y correo electrónico, a fin de poder establecer comunicación directa con el autor o los autores.

## RESEÑA

**Muna Dora Buchahin Abulhosn (2015). *Auditoría Forense. Delitos Contra la Administración Pública*. México, BOSCH-UNAM**

**Alberto Montejano Campos<sup>1</sup>**

Todo buen gobierno o que aspire a serlo, debe cumplir con tres características fundamentales: a) la obligación de rendir cuentas a su sociedad; b) la necesidad, intrínseca a un gobierno democrático, de ser transparente, y c) un elevado nivel de integridad, entendida ésta como el actuar gubernamental apegado al Estado de Derecho. Si a lo anterior agregamos que el artículo XV de la *Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano*<sup>2</sup>, establece que la sociedad tiene en todo momento el derecho de pedir cuentas a los gobernantes; entonces podemos entender la importancia de la publicación del libro que reseñamos, de la Dra. Buchahin, quien además de incursionar en el estudio de la administración pública y la fiscalización, se desempeña actualmente como Directora General de Auditoría Forense en la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

La autora sostiene que la corrupción y la mala administración de los recursos públicos, obligan a replantear tres conceptos clave, como son la fiscalización, el control y la auditoría, lo que conlleva a la puesta en práctica y extensión de la auditoría forense. Derivado de lo anterior, la auditoría forense, se nos presenta

<sup>1</sup> Egresado de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, FCPyS-UNAM.

<sup>2</sup> Aprobada por la Asamblea Nacional Francesa en 1789; Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano *available* <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf>

como una actividad cuyo principal objetivo es la revisión de los procesos, hechos y evidencias, para la detección o investigación de actos y omisiones, que impliquen alguna infracción a la ley o conducta ilícita, con el propósito de documentar con pruebas válidas y suficientes, las conclusiones derivadas de los hallazgos e irregularidades detectadas, apoyándose cuando así se requiera, en la tecnología y herramienta forense, para el desarrollo de este tipo de indagaciones.

En palabras de Buchahin, la práctica de una auditoría en el ámbito forense, implica una revisión integral de los procesos, con acciones que se dirigen a constatar posibles conductas irregulares, en la aplicación de los recursos públicos y en la detección de fraudes financieros, dentro de las organizaciones públicas y, en su caso, determinar presuntas responsabilidades. Para demostrar la utilidad de las prácticas forenses en materia de auditoría, el libro da cuenta de dos casos emblemáticos, en los cuales se muestra todo el proceso de la auditoría de este género y se pone en evidencia el efecto de la mala utilización de los recursos públicos, tanto por parte de funcionarios gubernamentales como de los particulares.

En efecto, al diseccionar estos dos casos institucionales y mostrar los procedimientos de auditoría forense, es posible observar, algunas prácticas institucionales que aun muestran un importante nivel de opacidad y escasa rendición de cuentas. Dichas prácticas, dan pauta a la maquinación de operaciones financieras y de adquisiciones, que se realizan sin sujeción a tiempos, ni supervisión o fiscalización adecuados.

La autora sostiene que ante casos concretos, en los que se prueba la existencia de operaciones de algunos funcionarios, para el posible desvío del presupuesto asignado a las instituciones, es indudable que se pone en riesgo a los sujetos que reciben los servicios públicos. Por ello hay que entender que una conducta omisa, “impacta severamente en el desarrollo integral y la mejora de la calidad de vida de estos habitantes y con lo que se ocasiona un daño irreversible”.

En suma, la práctica de auditoría forense, conduce a una revisión integral de los procesos de investigación financiera y jurídica.

ca, que deberán ser homologados en el derecho penal, conforme al contenido, principios y valores constitucionales de importancia primaria en la tutela de los derechos sociales, para sancionar a quienes presentan conductas irregulares en la aplicación de los fondos públicos. Es decir, se requiere generar el criterio jurídico adecuado a través de la ley, en los asuntos relacionados con fondos federales y otros subsidios, cuya naturaleza y aplicación tiende a procurar el bien común, mediante programas de salud, infraestructura, seguridad y educación, dado que en algunos casos, los componentes están fuera de la tipicidad de las conductas prohibidas, que describen los delitos del *Código Penal Federal* (CPF) y otras leyes especiales.

En esta perspectiva, la autora propone la conformación de un Sistema Nacional de Auditoría, el cual permita una vinculación efectiva entre los integrantes de los distintos órganos de fiscalización de los tres órdenes de gobierno<sup>3</sup>, que permita evitar duplicidades y omisiones así como fortalecer y ampliar la cobertura en las revisiones de los recursos, tanto federales como locales, con base en auditorías complementarias y el intercambio de información de manera oportuna y efectiva.

Un sistema como el que se propone, habrá de permitir una revisión mucho más exhaustiva sobre la situación que guardan los recursos públicos y se podrá configurar en dos vertientes, distintas pero complementarias. La primera de ellas para poder detectar las áreas de oportunidad en el uso y manejo de los recursos públicos, que a su vez permita brindar información oportuna, para la toma de decisiones, y la segunda, para que los resultados de los informes sean públicos y publicitados; como menciona Buchahin, para que en su conjunto los ciudadanos conozcan el estado que guarda la utilización de los recursos que provienen de sus contribuciones.

El combate a la corrupción ha sido uno de los temas colocados en la agenda pública nacional desde hace más de tres décadas, como un tema prioritario de atención en distintas administraciones. Sin embargo, las reformas a los varios ordenamientos jurídi-

<sup>3</sup> A nivel federal el órgano fiscalizador de los recursos públicos es la Auditoría Superior de la Federación, mientras que cada entidad federativa cuenta con un Órgano Superior de Fiscalización, y a nivel municipal las Contralorías Municipales son las encargadas de las funciones de auditoría gubernamental.

cos, que inciden en el tema, no han logrado establecer los tipos penales necesarios para que, derivado de la práctica forense en materia de auditoría, se pueda proceder de forma penal en contra de los funcionarios gubernamentales, así como de los particulares, que derivado de sus actuaciones u omisiones, incurran en inadecuada utilización o desvío de los recursos públicos, lo cual se traduce en actos de impunidad.

A partir de lo anterior, se presenta una propuesta de tipificación de actos u omisiones de tipo penal, en el quehacer de los funcionarios públicos, que podrían ser incluidos en las leyes de aplicación en la materia, evitando la impunidad en el actuar administrativo público y limitando las posibilidades de cometer actos de corrupción. Así, este libro se convierte en una lectura obligada no sólo para los estudiosos de la Administración Pública, sino también para los funcionarios gubernamentales, que dentro de sus atribuciones y funciones tengan bajo su responsabilidad el manejo, ejecución y custodia de recursos públicos.

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

137

**Fiscalización, Control y Auditoría Gubernamental**

Se terminó de imprimir en octubre de 2015  
por Navegantes de la Comunicación  
Gráfica S.A. de C.V.

La edición consta de 650 ejemplares

Distribución a cargo del INAP