

# El derecho fundamental a recibir cuentas, a través de la Fiscalización Superior



Ignacio Alberto Carreón Concha



COMISIÓN DE  
VIGILANCIA  
DE LA ASF

UEC

# **El derecho fundamental** a recibir cuentas, a través de la **Fiscalización Superior**

Ignacio Alberto Carreón Concha



**COMISIÓN DE  
VIGILANCIA  
DE LA ASF**

**UEC**

El Derecho Fundamental a recibir cuentas,  
a través de la Fiscalización Superior

Autor: Mtro. Ignacio Alberto Carreón Concha

ISBN: 978-607-97934-6-3

Diseño de portada e interiores:  
Printor S.A. de C.V.

Cuidado de la edición:  
Dr. Leonardo Arturo Bolaños Cárdenas  
Mtra. Rosa Elena Cárdenas Escobar

México, Junio 2018.

La versión electrónica de este documento se encuentra disponible en el  
sitio web de la Unidad de Evaluación y Control:  
<<http://uec.diputados.gob.mx>> o <[www.diputados.gob.mx/UEC](http://www.diputados.gob.mx/UEC)>.

Impreso en México. *Printed in Mexico*

*A la Unidad de Evaluación y Control  
y su Titular Doctor Alejandro Romero Gudiño.*



# Contenido

<b>Acrónimos y Siglas .....</b>	<b>9</b>
<b>Presentación.....</b>	<b>13</b>
Diputado Luis Maldonado Venegas	
<b>Prólogo .....</b>	<b>17</b>
Alejandro Romero Gudiño*	
<b>Introducción .....</b>	<b>23</b>
<b>Capítulo I. Los Derechos Humanos.....</b>	<b>35</b>
1.1 Derechos Humanos.....	35
1.1.1 Positivización de los Derechos Humanos.....	37
1.1.2 La Rendición de Cuentas como Derecho Fundamental .....	40
1.2 Generaciones de los Derechos Humanos.....	43
1.3 Rendición de Cuentas, Empoderamiento Social y Acceso a la Información .....	56
1.4 Puntos Básicos sobre la esencia del Derecho Humano a recibir Cuentas...	59
1.5 Aspectos Generales de la Participación Social en el Gasto Público.....	60
1.6 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción .....	60
1.7 Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 .....	62

1.8 Ley General de Desarrollo Social.....	62
1.8.1 Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social.....	62
1.8.2 Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.....	63
1.9 Lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social en los Programas Federales de Desarrollo Social.....	63
1.10 El valor de la Participación Social en el Gasto Federalizado.....	66
1.11 Antecedentes de la Contraloría Social.....	68
1.11.1 Objetivo de la Contraloría Social.....	73
1.12 Objetivo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.....	76
1.13 Construcción del Derecho de Acceso a la Información en México.....	77
1.14 Derecho de Acceso a la Información.....	79

## **Capítulo II. Problemática de la Implementación de la rendición de cuentas como Derecho Humano.....81**

2.1 Problemas jurídicos relacionados con la Rendición de Cuentas.....	81
2.2 Las Normas del ejercicio del Gasto Público y la Fiscalización.....	83
2.3 Las Normas en materia de Acceso a la Información y Transparencia.....	84
2.4 Normas relacionadas con la Responsabilidad.....	85
2.5 Normas en materia de Control Jurisdiccional.....	89
2.6 Informes, Comparecencias y Facultades de Investigación.....	90
2.7 El Sistema Electoral.....	90
2.8 Cambios Necesarios.....	90

## **Capítulo III. Antecedentes de la Fiscalización Superior en México.....93**

3.1 Antecedentes históricos de los Órganos Superiores de Fiscalización en México.....	96
3.2 Reforma Constitucional de 1999 en materia de Fiscalización Superior..	106
3.3 Legislación secundaria, principales aspectos.....	108

3.4 La Reforma de 2008.....	110
3.5 La necesidad de Leyes Reglamentarias	
por una nueva Reforma Constitucional.....	113
3.5.1 Reforma de la CPEUM de 2015 .....	113
3.5.2 Reformas a la CPEUM de Julio de 2016 .....	115
3.6 Perspectivas de la Rendición de Cuentas en el Marco del Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema Nacional de Fiscalización .....	122
3.7 Descripción del Sistema Nacional Anticorrupción .....	123
3.7.1 Reforma Constitucional del SNA.....	124
3.8 Comité Coordinador del SNA.....	124
3.9 Funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción .....	125
3.10. El rol de la Auditoría Superior de la Federación en el Sistema Nacional Anticorrupción .....	127
3.11 Desafíos de la Auditoría Superior de la Federación .....	130
3.12 Consideraciones Supranacionales en la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción .....	131

## **Capítulo IV. Estudio Jurídico de Tres Modelos de Fiscalización Superior.....135**

4.1. Sistema de Auditoría o Contraloría, explicado mediante el caso Norteamericano.....	142
4.2. Tribunal de Cuentas.....	155
4.2.1 Tribunal Federal de Cuentas de la República Federal de Alemania... 155	
4.2.2 Consejo de Auditoría explicado mediante el caso práctico de Japón.. 166	
4.2.3 La Rendición de Cuentas y la Fiscalización en el Derecho Internacional.....	178
4.3 Comparativo de Entidades de Fiscalización Superior.....	183

<b>Capítulo V. Restricciones Constitucionales .....</b>	<b>193</b>
5.1 Contexto Histórico.....	193
5.2 El Derecho Supranacional a partir del análisis de tres casos de la SCJN..	200
5.2.1 El expediente 489/2010 “Caso Rosendo Radilla: Consulta” .....	200
5.2.2 El expediente 912/2010 “Varios” .....	200
5.2.3 El expediente 293/2011 “Una Decisión de Corte” .....	200
5.3 Diferencia entre Derecho a la información y rendición de cuentas.....	214
<b>Capítulo VI. Judicialización del Derecho Humano</b>	
<b>a recibir cuentas.....</b>	<b>217</b>
6.1 Los Derechos Humanos a través del Derecho Comparado	
y los Tratados Internacionales .....	222
6.2 Amparo en Revisión 323/2014 Aprendamos Primero.....	229
6.3 Relación entre Rendición de Cuentas, Fiscalización Superior	
y corrupción en México .....	267
6.4 La Declaración sobre el Derecho a la Paz y sus similitudes	
con el D.H. a Recibir Cuentas.....	281
<b>Conclusiones .....</b>	<b>285</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>293</b>

## Acrónimos y siglas

<b>APF</b>	Administración Pública Federal
<b>AED</b>	Auditoría Especial de Desempeño
<b>ASF</b>	Auditoría Superior de la Federación
<b>BANXICO</b>	Banco de México
<b>CCS</b>	Comité de Contraloría Social
<b>CECAS</b>	Comités Estatales de Calidad en Salud
<b>CHPF</b>	Cuenta de la Hacienda Pública Federal
<b>CIDE</b>	Centro de Investigación y Docencia Económica
<b>CIDH</b>	Corte Interamericana de Derechos Humanos
<b>CNDH</b>	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
<b>CONAC</b>	Consejo Nacional de Armonización Contable
<b>CONADE</b>	Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte
<b>CONAGUA</b>	Comisión Nacional del Agua
<b>CONAPASE</b>	Consejo Nacional de Participación Social en la Educación
<b>CONAPRED</b>	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
<b>CONSEVAL</b>	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
<b>COVC</b>	Coordinación de Órganos de Vigilancia y Control
<b>CPEUM</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>CRE</b>	Comisión Reguladora de Energía
<b>CVASF</b>	Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación

DIF	Desarrollo Integral de la Familia
DOF	Diario Oficial de la Federación
EFS	Entidades de Fiscalización Superior
EFSL	Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales
ENCIG	Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental
FAEB	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal
FAETA	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos
FAFEF	Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples
FASP	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal
FASSA	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
FIDE	Fondo de Infraestructura Deportiva
FISE	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal
FISMDF	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOCU	Fondo de Cultura
FONHAPO	Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares
FOPEDEP	Fondo de Pavimentación, Espacios Deportivos, Alumbrado Público y Rehabilitación de Infraestructura Educativa para Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
FRR	Fincamiento de Responsabilidad Resarcitoria
GAO	Oficina General de Responsabilidad y Contabilidad de los Estados Unidos de Norteamérica
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
INTOSAI	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores

ISSAI	Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
LFRCF	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
LFSF	Ley de Fiscalización Superior de la Federación
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
LGTAIP	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
LIF	Ley de Ingresos de la Federación
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
NAO	Oficina Nacional de Auditoría
NPASNF	Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización.
OEC	Órganos Estatales de Control
OIC	Órganos Internos de Control
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAAF	Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública
PAC	Programa Anual de Capacitación de la ASF
PATCS	Programa Anual de Trabajo de Contraloría Social
PDR	Proyectos de Desarrollo Regional
PEEARE	Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PETC	Programa Escuelas de Tiempo Completo
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PO	Pliegos de Observaciones
PPs	Programas Presupuestarios
PRAS	Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
PROSPERA	Programa de Inclusión Social (Componente de Salud)
REPUCE	Registro Público de los Consejos Escolares
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SEP	Secretaría de Educación Pública
SFP	Secretaría de la Función Pública
SICALIDAD	Sistema Integral de Calidad en Salud
SICS	Sistema Informático de Contraloría Social
SICSA	Sistema de Control y Seguimiento de Auditorías
SIRSJP	Subsidio para la Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción
SNF	Sistema Nacional de Fiscalización
SNFSF	Sistema Nacional de Fiscalización Superior de la Federación
SNSP	Sistema Nacional de Seguridad Pública
SPA	Subsidio a las Entidades Federativas para el Fortalecimiento de sus Instituciones de Seguridad Pública en Materia de Mando Policial
SPP	Sector Público Presupuestario
SPSS	Sistema de Protección Social en Salud
SSA	Secretaría de Salud
SUBSEMUN	Otorgamiento de Subsidio a los Municipios y, en su caso, a los Estados cuando tengan a su Cargo la Función o la Ejerzan Coordinadamente con los Municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para la Seguridad Pública en sus Demarcaciones Territoriales
U006	Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales
U067	Fondo para Elevar la Calidad de la Educación Superior
U079	Programa de Expansión en la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior
U080	Apoyo a Centros y Organizaciones de Educación
U081	Apoyos para Saneamiento Financiero y la Atención a Problemas Estructurales de las UPES
UEC	Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

# Presentación

Diputado Luis Maldonado Venegas\*

*El Derecho Fundamental a Recibir Cuentas a través de la Fiscalización Superior* se agrega al ya de por sí nutrido acervo bibliográfico que ha producido la Unidad de Evaluación y Control, en la LXIII Legislatura, apoyando las labores de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

La presentación de esta obra, del Maestro Ignacio Carreón Concha, me permite ponderar la labor que realiza la Unidad de Evaluación y Control en la generación y divulgación del conocimiento, lo primero mediante su programa de especialización permanente y, lo segundo, a través de su programa editorial.

Con la reforma constitucional que crea el Sistema Nacional Anticorrupción, se consolidó la autonomía técnica y de gestión de la Auditoría, se amplió su mandato —eliminando los principios de anualidad y posterioridad, así como dándole facultades para auditar empréstitos y participaciones federales— y se reforzó el mecanismo de control parlamentario, mediante nuevos informes parciales y un informe ejecutivo con los resultados de la fiscalización de la Cuenta Pública.

La prospectiva de nuestro binomio Auditoría-Comisión de Vigilancia es que sus funciones son propias y complementarias. Por una parte está el trabajo sistemático de la Auditoría Superior de la Federación, que es planeado, sigue protocolos y responde a una normativa que da rigor, precisión y

---

\* Diputado Federal y Presidente de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación en la LXIII Legislatura. Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México; Doctor Honoris Causa por la Universidad Autónoma de Chiapas; Vicepresidente de la Academia Mexicana de Derecho Internacional, Presidente en funciones de la Academia Nacional de Historia y Presidente del Comité Rector de la Institución “Día del Abogado”.

certeza a sus conclusiones; lo que sustenta las consecuencias jurídicas que corresponden a los hallazgos de las auditorías, que pueden ser tanto administrativas como penales.

Por su parte, como consecuencia de la capacidad sinóptica con la que la Cámara puede ver la gestión del país y la pluralidad política que representa, puede promover el trabajo cooperativo de las dependencias gubernamentales que, de otro modo, se mantendrían actuando de manera aislada y carente de sistematicidad en la consecución de determinados objetivos transversales, como es la lucha contra la corrupción.

En *El Derecho Fundamental a Recibir Cuentas a través de la Fiscalización Superior* el Mtro. Carreón Concha se ha esforzado por construir una narrativa que conecte los temas de rendición de cuentas y fiscalización superior con la exigibilidad de los derechos humanos, lo que puede hacerse en el marco de un estado democrático de derecho.

A lo largo de sus seis capítulos sintetiza el marco jurídico nacional y lo pone en contexto de las normas de fiscalización superior aceptadas internacionalmente, las mejores prácticas que vinculan la proyección supranacional de la fiscalización en los casos de Estados Unidos, Japón y Alemania.

Los aportes principales se concentran en los capítulos cinco y seis. Ahí desarrolla el enfoque garantista y pasa a exponer la distinción y articulación entre los conceptos de derecho a la información y rendición de cuentas. A través de la técnica de estudio de caso, efectúa un razonamiento jurídico respecto a la judicialización del derecho humano a recibir cuentas, que será de enorme interés para los lectores.

Estoy convencido de la contribución que hace el autor al tema del combate a la corrupción, la rendición de cuentas y la fiscalización superior, abordando un enfoque original, multidisciplinario y de derecho comparado.

Apunto la necesidad de que este libro sea leído por los que están directamente en posiciones de responsabilidad como sujetos obligados a la rendición de cuentas, así como también es una valoración del aporte que hacen organizaciones de la sociedad civil en ir ampliando los alcances de la transparencia, por lo que facilita los caminos que puede seguir la participación ciudadana que tanto ha dejado y tanto tiene por ofrecer en el contexto de los Sistemas Nacionales de Fiscalización, de Transparencia y Anticorrupción.

Acerca de la trayectoria del autor me parece conveniente destacar que el Maestro Ignacio Carreón Concha nació en Oaxaca de Juárez en 1980; estudió Derecho en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) obteniendo Mención Especial; cuenta con el Certificado Profesional en Contabilidad y Auditoría Gubernamental, por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP).

Como parte del convenio para impartir la Maestría en Estrategias Anticorrupción y Estado de Derecho, que comprende el Master en Prevención y Combate a la Corrupción de la Universidad de Salamanca (2016-2017), coordinado por el Instituto Nacional de Ciencias Penales, el Maestro Carreón obtuvo el Master por la Universidad de Salamanca, España. Cuenta además con la Especialidad en Teoría y Práctica de la Rendición de Cuentas, Auditoría y Fiscalización Superior en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Y es Maestro en Derecho por la Escuela Libre de Derecho (ELD) con mención especial.

Actualmente se desempeña como Subdirector Consultivo y de Análisis Jurídico de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

La obra que estoy presentando es producto de la tesis de grado resultado de la Maestría en Derecho que el autor culminó en la Escuela Libre de Derecho. Respecto a la realización de estudios como este, quiero señalar que la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación nos demanda una estrategia de profesionalización permanente, me refiero al compromiso que se desprende del artículo 109 que establece para el personal de la Unidad: cumplir con los perfiles académicos de especialidad que se determinen en su Reglamento, preferentemente en materias de fiscalización, evaluación del desempeño y control; disposición que guarda continuidad con el artículo 35 del Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control que dispone una estrategia permanente de especialización técnica y profesionalización de su personal.

En ese sentido se reconoce el compromiso del Mtro. Carreón como da cuenta el programa académico que completó destacadamente y ahora prolonga a través de esta obra.



# Prólogo

Alejandro Romero Gudiño\*

Tengo la satisfacción de hacer el prólogo de este libro *El Derecho Fundamental a Recibir Cuentas a través de la Fiscalización Superior* del Maestro en Derecho Ignacio Carreón Concha, Subdirector Consultivo y de Análisis Jurídico de la Unidad de Evaluación y Control.

Puede decirse que en la cita de Octavio Paz “Cuando una sociedad se corrompe, lo primero que se gangrena es el lenguaje”, Ignacio Carreón encontró no sólo una inspiración, sino un programa. En los años recientes la corrupción ha cobrado un sentido de urgencia en nuestro país por lo que la ciudadanía exige más contundencia en las tareas de fiscalización. Este trabajo resulta profundamente técnico, va dedicado a un público que busca nuevas aportaciones al conocimiento jurídico en torno a la fiscalización, la rendición de cuentas, el combate a la corrupción y los derechos humanos.

La fiscalización se concentra en un inmenso trabajo de gabinete, cotejando cifras, oficios, fechas y un sin número de formalidades de cumplimiento. Los resultados sustantivos e impactos pueden resultar soslayados en una auditoría que concluya sin observaciones.

---

1 Doctor en Derecho por la Universidad Panamericana; Posdoctorado en Control Parlamentario y Políticas Públicas por IAPAS-Universidad de Alcalá y autor de 4 libros en materia de Innovación Judicial, Fiscalización y Combate a la Corrupción, Titular de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la ASF, Cámara de Diputados. Es Consejero del Instituto Nacional de Administración Pública y, desde la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados recibió, por voto del Pleno, la Titularidad de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, con prórroga del cargo hasta abril de 2019.

En este sentido la contribución de esta obra puede considerarse visionaria. Pues parte de una reflexión filosófico política del concepto de rendición de cuentas como sustento de un derecho que debe ser protegido. El autor considera que la rendición de cuentas no se agota con la revisión del gasto público, que ni siquiera está estandarizada en el país, sino que se impone una visión amplia que aplique el principio *pro persona* en la fiscalización superior de modo que sea posible fortalecerla a través del control de convencionalidad por la vía jurisdiccional.

Con este enfoque no es que se renuncie al descubrimiento de severos casos de corrupción, sino que, como nos explica el autor, sirva para visibilizar la conducción económica, financiera y programática del país, con lo que además se podrían presentar reconveniones internacionales por afectación del derecho fundamental a una correcta administración.

Bajo este enfoque, el autor considera que la Auditoría Superior de la Federación debe ser un garante proactivo de un derecho humano, lo que representa un evidente cambio de paradigma, del que se desprenden consecuencias como empoderar a las personas mediante actos de control sobre las acciones de gobierno, permite a las personas solicitar sanciones ante inobservancia de los servidores públicos, limita la discrecionalidad del Estado y, sobre todo, reconoce a las personas el derecho a la vigilancia y la denuncia informada sobre la actuación de sus gobernantes y funcionarios.

Bajo este nuevo paradigma el autor entiende la fiscalización superior “como la herramienta consciente y atribución exclusiva del Estado Mexicano, que mediante su correcto ejercicio legitima al poder y permite a sujetos de derechos específicamente determinados objetar, criticar y reorientar la actividad pública, mediante el análisis crítico de su actuar”.

Esta visión de la fiscalización superior exige una reconducción jurídica que pone el tema en el ojo de un huracán. Toda vez que supone también entrar a un debate de filosofía jurídica en el que se desprende determinada interpretación de la ley, que en este caso será en favor de la mayor protección de los intereses del ciudadano.

El trabajo consta de seis capítulos que se distribuyen sobre los temas de derechos humanos, rendición de cuentas, fiscalización superior y restricciones constitucionales y judicialización del derecho a recibir cuentas.

Los dos capítulos iniciales, a forma de antecedente conceptual, están dedicados al estudio de los derechos humanos y de la rendición de cuentas. Se exponen sus fuentes teóricas, sus divisiones y evolución histórica.

El tercer capítulo está dedicado a la revisión del contexto nacional en materia de rendición de cuentas y, más específicamente a la fiscalización superior y al combate a la corrupción. El autor va a los orígenes del concepto de contabilidad de cuentas en la norma fundamental de nuestro país y la legislación secundaria y la dinámica jurídica que ha tenido a lo largo de la historia de nuestro país, hasta alcanzar la reciente reforma Constitucional en materia de anticorrupción y la creación del Sistema Nacional Anticorrupción.

El cuarto capítulo está dedicado a un estudio internacional en el que se comparan diferentes estructuras funcionales de fiscalización y rendición de cuentas en los Estados Unidos, a través de la Oficina de Contabilidad Gubernamental (GAO, por sus siglas en inglés), el Tribunal Federal de Cuentas de Alemania y Consejo de Auditoría de Japón. En esta sección se analiza especialmente las implicaciones supranacionales que tiene el trabajo de las instituciones mencionadas.

El capítulo quinto, titulado, Restricciones Constitucionales aborda una necesaria reflexión doctrinal acerca del principio de proporcionalidad el cual, atendiendo al principio *pro persona* debe someterse a las tres reglas siguientes: la conservación de la norma más protectora; la aplicación de la norma más favorable en presencia de conflictos normativos que requieren la primacía de uno de estos derechos, así como la interpretación con el sentido más protector y la visión más favorable.

Asimismo, el autor aborda una oportuna distinción y articulación entre los conceptos de derecho a la información y rendición de cuentas. El derecho al acceso a la información como la transparencia son dos instrumentos ciudadanos de control y supervisión de sus gobiernos, en cambio la rendición de cuentas es un proceso de comunicación por parte de las autoridades sobre la pertinencia de sus decisiones y acciones de gobierno. Por ello se asocia con la transparencia y la lucha contra la corrupción.

La resolución de la investigación del Maestro Carreón se desarrolla en el sexto capítulo. Ahí encontramos un innovador estudio sobre la judicialización del derecho humano a recibir cuentas, pues los tribunales quedan como baluartes de una Constitución limitada.

La segunda parte del capítulo expone minuciosamente algunos casos de solicitud de amparo que se suscitan por insuficiencias en el cumplimiento de las obligaciones del Estado en el uso y reporte de los recursos públicos en materia de educación, actos reclamados por la Asociación Mexicanos Primero, como violatorios del derecho a la educación

Estas acciones crean precedentes para ulteriores reclamaciones que recaen en la defensa del derecho a la rendición de cuentas, si bien, como hace ver el autor, en las primeras instancias del Poder Judicial prevalece una visión rigorista, formal y nacionalista respecto de lo que es interés legítimo que habilita la protección por reclamo de un derecho fundamental violentado.

Por último, las 18 conclusiones contienen abundantes propuestas para la fiscalización que realiza la Auditoría Superior de la Federación como también para el Poder Judicial, entre ellas, como ejemplo aplicativo quiero destacar lo que se propone para reestructurar el sistema la rendición de cuentas de modo que la ASF no incurra en omisión del fincamiento de responsabilidades y procedimientos penales, en su caso, ya que se ha identificado que en situaciones similares se actúa de manera diversa; asimismo resolver un área gris cuando se detectan irregularidades en el uso de los recursos de fondo de aportaciones federales, en que corresponde imputar responsabilidades a las Entidades Federativas, a los funcionarios que los ejercieron, frecuentemente por intermedio de las Entidades Fiscalizadoras Estatales pero ello no se cumplimenta.

Asimismo, responder al hecho observado que en ciertos casos, cuando se determinan daños o perjuicios a la Hacienda Pública Federal, la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación tuvo por satisfecha la irregularidad, con el simple reintegro de los recursos, sin observar que su actuación en el fincamiento de responsabilidades debió continuar.

De manera sumaria quiero destacar la importancia de esta obra respecto del papel que otorga el Sistema Nacional Anticorrupción a la participación ciudadana.

Después de la publicación de la legislación secundaria, el Sistema Nacional Anticorrupción quedó estructurado con una arquitectura que otorga un papel muy significativo al Comité de Participación Ciudadana, toda vez que la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción asigna la presidencia del Comité Coordinador a un integrante ciudadano que ejercerá esta función por un año, de forma rotativa.

La ciudadanía tiene un importante papel, pues a través de la LGSNA se faculta al Comité de Participación Ciudadana a realizar propuestas sobre la política nacional y las políticas integrales de combate a la corrupción, así como proyectos de bases de coordinación interinstitucional e intergubernamental en las materias 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; mejoras a los sistemas de información, a la Plataforma Digital Nacional, al sistema de denuncias y quejas de faltas administrativas y hechos de corrupción.

Durante la participación de la Maestra Arely Gómez González, Secretaria de la Función Pública en el Foro 2017 de Integridad y Anticorrupción de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, realizado del 27 al 29 de marzo de 2017 se expusieron las características del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción. En su intervención pidió ver el sistema como una co-creación, que otorga el papel central a la ciudadanía, no sólo por dejar en manos ciudadanas la Presidencia del Consejo Coordinador del Sistema, sino porque requiere la corresponsabilidad, el trabajo en conjunto, la denuncia ciudadana, todo ello para suscitar un cambio cultural de las malas prácticas. Otra vertiente de esta participación consiste en la revisión del sistema Compranet para dar más transparencia y para que todos los ciclos de adquisiciones estén abiertos al escrutinio público. También a nivel nacional, se insiste en la importancia de la ética, a la luz del anuncio que hizo la Secretaria de la renovación de los Códigos de Ética.

El autor de esta obra, viene a aportar otro enfoque, también pertinente en esta agenda que reclama dar a la fiscalización un rostro humano. Entender que detrás de cada acto de auditoría o fincamiento de responsabilidades está detrás el beneficio de la gente, cuando se le dota efectivamente de servicios médicos, de medicamentos, se protege el medio ambiente de la contaminación, asegurar educación de calidad a los niños, por mencionar sólo algunas ideas.

Me parece que este punto de vista reviste originalidad, profundidad y compromiso a un tema que puede verse sólo como un asunto técnico pero que de hecho significa un impacto muy concreto en las expectativas de vida de la presente y futuras generaciones de mexicanos. Ello amerita un amplio reconocimiento y felicitación al autor.



# Introducción

*No basta la sustancia: requiérase también la circunstancia*<sup>1</sup>

Iniciamos este proyecto con este aforismo, porque el llamado “Sistema Nacional de Fiscalización Superior de la Federación” aún no ha visto la luz completamente y ya se pueden anticipar los enormes escollos que sorteará su aplicación, ya que el Modelo Mexicano de Fiscalización Superior no ha sido ajeno a la molición que se ha presentado en el Legislativo Federal, expresada en posicionamientos que cada vez con mayor frecuencia consideran ineficiente el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación y del resto de las instituciones que conforman el pretendido Sistema. El estado actual de la percepción ciudadana respecto de la corrupción, ubica a México en el lugar 135 de un universo de 167 países.<sup>2</sup>

Esta situación, de hecho, contrasta por mucho con las disposiciones normativas con las que cuenta México, pero entonces ¿por qué no se avanza en esta materia? La respuesta es: por el alto nivel de impunidad que existe. Nuestro país, desde su conformación como territorio independiente y desde las aportaciones de Don José María Morelos y Pavón en “Los Sentimientos de la Nación”, documento redactado en 1813, ha tenido como anhelo permanente para su forma de gobierno, las siguientes instituciones jurídicas: el

---

1 Aforismo 14 de Baltasar Gracián en: *El arte de la prudencia*, Edición de Emilio Blanco, Barcelona, Ariel Quintaesencia, 2012.

2 Transparencia Internacional, Índice de Corrupción., <http://www.transparency.org/cpi2015#results-table>, fecha de consulta, 19 de mayo de 2016, 11:29 am.

federalismo;<sup>3</sup> la división y equilibrio de poderes, y el arreglo democrático como forma de gobierno. Igualmente se puede identificar de manera constante la esperanza de conformar una unidad en la pluralidad y que con base en un proyecto de Nación se termine con las diferencias regionales, sociales y económicas que han caracterizado a todos los periodos históricos, desde el colonial hasta el actual, y que en muchos casos continúan siendo pesadas cargas para la Nación Mexicana.

Nuestra patria debería ofrecer un horizonte esperanzador al mexicano, centro de imputación normativa<sup>4</sup> de un Sistema Jurídico, muchas veces señalado por carente de legitimidad, ya que la única regla de vida del mexicano parece ser la frustración, pues casi siempre ve incumplidas o inacabadas las promesas de sus gobernantes y, en consecuencia, desconfía de todo lo que tenga que ver con lo público.

El método de análisis y síntesis de este trabajo parte de un diagnóstico cuantitativo (14 años) y cualitativo de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, (ASF) y de su Marco Jurídico, desde el ámbito Constitucional hasta el nivel reglamentario. En el estudio se hace un especial énfasis en la vertiente supranacional para presentar una alternativa de solución viable para el estado actual que guarda la fiscalización superior del gasto público en México. Se estudia esta actividad como la expresión objetiva y concreta de un derecho fundamental, el cual consiste en que sus autoridades le rindan cuentas respecto de cómo administran el patrimonio público.

La presente propuesta transita por los siguientes retos metodológicos: falseamientos ideológicos en relación con la existencia de un concepto único de rendición de cuentas y su instrumentación exclusiva a través de la fiscalización superior del gasto público; necesidad de distinciones conceptuales claras y objetivas entre el acceso a la información; transparencia y rendición de cuentas entre otros y su correlación como elementos necesarios para configurar un derecho humano, expresamente reconocido como fundamental y que actualmente carece de una garantía individual específica en la norma fundamental mexicana<sup>5</sup> para su positivización y consecuente observancia.

---

3 González, Oropeza, Manuel, "El Federalismo que todos deseamos", *Revista Lex*. México, D. F., Difusión y Análisis. 3ª Época. Año VII. Septiembre 2002. Editora Laguna, ISSN 1405-2326. Núm. 87. p. 5-11.

4 Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, México, Quinta reimpresión, UNAM, 1995, p.108.

5 Kelsen, Hans, Op. cit., p.134.

Como incentivo al lector se propone el uso de una metodología analítica-sintética de aproximación al objeto de estudio. Lo anterior permitirá la identificación y análisis de la tesis central del presente trabajo, la cual consiste en que para transitar del estadio actual de la Fiscalización Superior hacia uno en donde impere el principio pro-persona, es necesario recurrir a la perspectiva supranacional, la cual permite estudiar a la Rendición de Cuentas como un Derecho Humano, inherente a esa condición.

Sí se logra demostrar esta premisa, el actual esquema de protección de derechos fundamentales, instrumentado desde la comunidad internacional, con base en el principio general conocido como: *pacta sunt servanda*,<sup>6</sup> se reproduce casi de manera automática, sin necesidad de cambio alguno en la Legislación Nacional.

Sería a través del control de convencionalidad que la ASF y todo el Estado Mexicano tendrían que reorientar su actuación, no sólo en lo concerniente a la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, sino a todas las políticas públicas involucradas con la rendición de cuentas, para transitar hacia la protección y potenciación de este derecho humano, obligando incluso a las autoridades involucradas en esta actividad a actuar con base en condiciones mínimas de cumplimiento, fijadas ahora incluso desde el ámbito internacional.

Se parte del supuesto de que el Estado Mexicano ya se encuentra, de facto, obligado a ejecutar esta actividad con estos estándares mínimos, pues ello forma parte de las normas del INTOSAI y de la Declaración de Lima, entre otras Convenciones Internacionales, y ordenamientos normativos internacionales.

El proceso de suscripción de estas obligaciones no revistió todos los formalismos establecidos para signar un Tratado Internacional por parte del Ejecutivo Federal y del Senado de la República, éste último en su calidad de representante de los Estados de la Federación y garante del pacto federal; la actual fiscalización superior del gasto público evidencia la demagogia gubernamental expresada en el ámbito internacional, aun por instituciones adscritas a un solo Poder de la Unión, como lo es la ASF. Lo anterior, tiene aparejadas consecuencias y obligaciones, muchas veces no previstas al momento de firmar esta clase de instrumentos normativos.

El tema es altamente controversial y las premisas de acercamiento no encuentran un sentido único aunque se privilegian generalmente los arreglos de orden legal, existe por primera vez la posibilidad de corrección mediante

<sup>6</sup> Locución latina que significa: "Los pactos deben ser cumplidos", <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1093/16.pdf>, fecha de consulta, 30 de junio de 2016, 11:17 hrs.

la vía del control jurisdiccional (Juicio de Amparo) para coaccionar a la autoridad por omisión en el debido cuidado o cumplimiento parcial de sus obligaciones, es decir, y parafraseando al Ministro José Ramón Cossío Díaz, “Las omisiones también cuentan.”<sup>7</sup>

Otro incentivo fundamental para el lector es que no se demandará como propuesta de solución el tradicional esfuerzo parlamentario, para abigarrar aún más la praxis jurídica en torno al reconocimiento de un derecho humano y su correlativa exigibilidad; por el contrario, la respuesta es que basta un correcto entendimiento de los fundamentos jurídicos subyacentes en el concepto de rendición de cuentas para vislumbrar su necesaria protección y potenciación a través del control de la convencionalidad por la vía jurisdiccional.

En relación con las reticencias inerciales en materia de rendición de cuentas, a lo largo de la investigación ahondaremos en los falseamientos epistemológicos que presenta el proceso de rendición de cuentas, como el principio de anualidad, que ha sido utilizado con frecuencia como justificación, en aras de la certeza y seguridad jurídica, para tomar decisiones opacas y cometer abusos, sobre todo por parte de los ejecutores del gasto en cuanto a su obligación de rendir cuentas; o en el caso de las evaluaciones al desempeño, por su falta de oportunidad y coacción, que permiten la recurrencia de observaciones en ejercicios fiscales.

La revisión del gasto público es una actividad en la que no se agota la rendición de cuentas y mucho menos considerando que exclusivamente involucra el estudio de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, documento que ni siquiera se encuentra estandarizado y que año con año cambia en aspectos metodológicos, a pesar de ser el instrumento que desglosa la ejecución Presupuestal del Gobierno Federal. Mediante la técnica de descartar elementos ajenos al concepto de rendición de cuentas aprenderemos un concepto menos equívoco y que efectivamente confirme que tratamos con una actividad que protege un derecho fundamental de los gobernados.

Este proyecto de investigación no es obtuso en cuanto a la simulación que muchas veces se presenta en los procesos de rendición de cuentas, al revestir éstos de una formalidad sacramental en su manejo técnico y poca capacidad de impacto en lo sustantivo de su actividad. Al respecto, es pertinente señalar la escasa publicidad que tiene, a pesar de la existencia de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia, como garante de la calidad del trabajo de la ASF, debido a que con base en el número de solicitudes de

---

7 El Universal mx, Las omisiones también cuentan, <http://m.eluniversal.com.mx/notas/articulistas/2013/08/65886.html>, fecha de consulta, 30 de junio de 2016, 11:17 hrs.

información, se infiere que la ciudadanía simplemente no se interesa en este ejercicio de rendición de cuentas.

También se intentará confirmar, mediante el análisis factual de la recurrencia institucional de observaciones derivadas de la actividad fiscalizadora, que ésta no se ha modificado sensiblemente, a pesar de los constantes cambios normativos, incluso a nivel constitucional, que se han llevado a cabo; la premisa es sencilla: no necesitamos más normas, sino aplicar las ya existentes.

Se persigue como finalidad constituir un llamado de atención serio y objetivo al costo de oportunidad en materia de protección y ampliación de derechos fundamentales que aparejaría un incumplimiento por parte de la institución del Poder Legislativo Federal encargada de llevar a cabo la protección y potenciación de la rendición de cuentas, debido a que las consecuencias serían para todo el Estado Mexicano, en caso de no modificar su actividad revisora, en temas como: el dispendio público, la inejecución de políticas públicas y la no obtención de resultados relevantes en la conducción económico, financiera y programática del país, con lo que además se podrían presentar reconvenciones internacionales por afectación de los derechos fundamentales.

La rendición de cuentas como derecho humano tiene en la fiscalización superior una herramienta, y su relevancia impacta diversos ámbitos, se erige como uno de los soportes del desarrollo institucional y democrático del país. Como parte de los distintos procesos de fiscalización que han tenido lugar en los últimos años, se pueden distinguir tres demandas reiteradas por parte de la ciudadanía:<sup>8</sup> la información que se deriva de las auditorías a la Cuenta Pública debe contribuir a contar con una visión estratégica respecto de las problemáticas que se suscitan en la gestión del sector público; dicha información debe aportar elementos para evitar la recurrencia de las observaciones e irregularidades, y los métodos de comunicación deben ser sencillos y directos. A partir de estos requerimientos es que la ASF emprendió, desde el año pasado, un análisis para identificar áreas clave en el aparato gubernamental que enfrentan circunstancias que afectan el funcionamiento de las políticas y programas públicos. Para la Cuenta Pública 2014, se están incorporando nuevos elementos que permiten identificar los factores que explican la presencia de riesgos en las finanzas públicas y su impacto en la consecución de objetivos de política pública que protegen y garantizan derechos fundamentales.

Estos resultados aportan información para los siguientes entornos: la Cámara de Diputados, tanto en la discusión presupuestal como en la deter-

---

8 Auditoría Superior de la Federación, Informe General Cuenta Pública 2014.

minación de aspectos esenciales que debe contemplar la legislación, que sustenten la operación del Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional de Fiscalización; las prioridades en los análisis de mejora en las entidades públicas por parte de sus titulares y mandos superiores; la agenda de trabajo de los medios de comunicación y los temas en las investigaciones académicas vinculadas con la rendición de cuentas. En el sector público se observan áreas clave, con importancia relativa en el Presupuesto de Egresos de la Federación y relevancia en el funcionamiento del aparato estatal. Éstas presentan vulnerabilidades que están afectando actualmente la operación y ejecución de los Programas Federales y en el futuro, se materializarán en espacios para la opacidad y el dispendio.

La materialización de los riesgos puede repercutir en cuatro planos distintos: gasto público aplicado de manera inadecuada e inercial; recursos públicos utilizados fuera de lo dispuesto en la normativa aplicable; metas propuestas en programas y políticas públicas no alcanzadas, a pesar de cumplir con la norma, y deterioro de la imagen que la sociedad tiene del estado.

Las once áreas clave de riesgo determinadas por la ASF, como resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2014, son las siguientes:

1. Información sobre beneficiarios de programas sociales.
2. Revelación de pasivos y gastos.
3. Integración efectiva de la participación ciudadana en la gestión de los programas públicos.
4. Adquisiciones, contrataciones o inversiones que cumplen la norma, pero que no representan las mejores condiciones para el Estado.
5. Obra pública.
6. Participación de intermediarios en la dispersión del gasto público.
7. Subejercicios.
8. Débil incorporación de tecnologías de información en el ejercicio gubernamental.
9. Programas públicos duplicados y sin coordinación.
10. Servicios suministrados por particulares de manera deficiente.
11. Diseño e implementación de la política para atender el problema público.

Aunado a lo anterior, hay que tener presente la sofisticación de la presentación de la información financiera del gobierno federal en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Sólo por resumir los principales resultados del grupo funcional denominado “Gasto Federalizado”, se destaca que éste concentra el 91% del total del riesgo del país, y su presupuesto ascendió a 1 billón 635 mil 980.9 millones de pesos<sup>9</sup> en 2016. El Gasto Federalizado ascendió al 90% de los ingresos totales de las entidades federativas, excluido el Distrito Federal; en los municipios esa proporción es en promedio del 74% y alcanza el 90% en los municipios de mayor marginación; la relevancia del Gasto Federalizado programable destaca en los siguientes rubros: es el 74.5% del gasto educativo federal; representa el 73.8% de la matrícula pública de educación básica; tiene el 74.1% del gasto federal en salud; contiene el 93.6% del gasto federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP); con éste se atiende la realización de alrededor de cien mil obras y acciones anuales para la población en pobreza extrema; el otorgamiento de 5.1 millones de desayunos escolares diarios; 59.5% del gasto federal en educación para adultos; acciones de seguridad pública y pago de obligaciones financieras, entre otros.

Sector de la cuenta pública 2014 Riesgo - auditoría	
Gasto Federalizado	90.79%
Subejercicios.	20.33%
Adquisiciones, contrataciones o inversiones que cumplen con la norma pero que no representan las mejores condiciones para el Estado.	16.32%
Obra Pública.	16.07%
Participación de intermediarios en la dispersión del gasto público.	11.61%
Diseño e implementación de la política para atender el problema público.	11.58%
Servicios suministrados por particulares.	10.04%
Programas públicos duplicados y sin coordinación.	2.79%
Integración efectiva de la participación ciudadana en la gestión de los programas públicos.	1.88%
Revelación de pasivos y gastos.	0.81%
Otros.	8.57%

9 Datos de Transparencia Presupuestaria, contenidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016. [http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Home/PEF2016/imagenes/PEF\\_2016%20\\_ONLINE.pdf](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Home/PEF2016/imagenes/PEF_2016%20_ONLINE.pdf), Fecha de Consulta 30 de junio 2016, 11:34 hrs.

Sectores de la cuenta pública 2014 Riesgo – auditoría	
<b>Desarrollo Económico</b>	<b>4.14%</b>
Obra Pública.	36.11%
Diseño e implementación de la política para atender el problema público.	16.11%
Información sobre beneficiarios de los programas sociales.	12.22%
Adquisiciones, contrataciones o inversiones que cumplen con la norma pero que no representan las mejores condiciones para el Estado.	8.89%
Débil incorporación de tecnologías de la información en el ejercicio gubernamental.	3.89%
Participación de intermediarios en la dispersión del gasto público.	3.33%
Servicios suministrados por particulares.	2.78%
Revelación de pasivos y gastos.	2.22%
Programas públicos duplicados y sin coordinación.	1.67%
Subejercicios.	1.67%
Otros.	11.11%
<b>Desarrollo Social</b>	<b>2.88%</b>
Diseño e implementación de la política para atender el problema público.	30.40%
Obra Pública.	20.80%
Adquisiciones, contrataciones o inversiones que cumplen con la norma pero que no representan las mejores condiciones para el Estado.	12.00%
Información sobre beneficiarios de los programas sociales.	8.80%
Débil incorporación de tecnologías de la información en el ejercicio gubernamental.	5.60%
Servicios suministrados por particulares.	2.40%
Subejercicios.	1.60%
Participación de intermediarios en la dispersión del gasto público.	1.60%
Programas públicos duplicados y sin coordinación.	0.80%
Integración efectiva de la participación ciudadana en la gestión de los programas públicos.	0.80%
Otros.	15.20%
<b>Gobierno</b>	<b>2.07%</b>
Diseño e implementación de la política para atender el problema público.	25.56%

Sector de la cuenta pública 2014 Riesgo – auditoría	
Adquisiciones, contrataciones o inversiones que cumplen con la norma pero que no representan las mejores condiciones para el Estado.	11.11%
Revelación de pasivos y gastos.	7.78%
Débil incorporación de tecnologías de la información en el ejercicio gubernamental.	6.67%
Obra Pública.	6.67%
Servicios suministrados por particulares.	1.11%
Información sobre beneficiarios de los programas sociales.	1.11%
Otros.	40.00%
Otras no Clasificadas en Funciones Anteriores	0.12%
Revelación de pasivos y gastos.	60.00%
Diseño e implementación de la política para atender el problema público.	20.00%
Otros.	20.00%
<b>Total</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: elaborado con información de la ASF, IRFSCP 2014.

El cuadro anterior ilustra lo que la ASF identificó en cada uno de los sectores que integran la Cuenta de la Hacienda Pública Federal como áreas claves de riesgo, esta medición es la cuantificación cualitativa de todo lo observado en el universo fiscalizado por la entidad de fiscalización superior de la Federación, con lo que se acredita que el impacto a las finanzas públicas es mayor y por ende, incide en los derechos fundamentales. Lo anterior dimensiona el impacto de la violación al Derecho Humano sobre una correcta administración.<sup>10</sup> La Dra. Alina del Carmen Nettel-Barrera, en su texto relativo a la actividad procedimental y la buena administración desde una perspectiva transnacional, señala que los principios de una adecuada administración se refieren más a evitar los efectos de la ausencia de este tipo de administración.<sup>11</sup>

10 Artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf), fecha de consulta, 5 de agosto 2016, 13:44 hrs.

11 En Europa, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea reconoce el derecho a la buena administración y lo establece de manera directa y expresa; la finalidad de este precepto es proteger los derechos fundamentales de las personas frente a actos adoptados por instituciones de la Unión Europea y por los Estados miembros en la aplicación del *ius cogens*. México, como miembro del sistema interamericano, reconoce la vinculatoriedad de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y a pesar de que el término no ha sido reconocido formalmente como un derecho en

Retomando el ejemplo, se evidencia que la ausencia de Rendición de Cuentas trastoca los siguientes derechos humanos: salud, educación, seguridad, vivienda, buena administración y derecho a una vida digna, ya que del total del 1 billón 610 mil 865.3 millones de pesos ejercidos en el 2014 en estos conceptos y rubros existe un 91% de posibilidades de que se ejerza mal; que se cometan conductas ilícitas, que se subcontrate, que no existan políticas públicas coordinadas, que los servicios públicos sean administrados de facto por particulares y que no exista revelación de información sobre el nivel de endeudamiento sub-nacional, entre otros fenómenos.

Como propuestas viables y operables tenemos la convencionalidad y el control de omisión dentro del Juicio de Amparo, las cuales son herramientas de corrección de la actuación de las instituciones públicas, que no interiorizan correctamente en su corresponsabilidad ética y moral en el desempeño de sus funciones. Asimismo, se plantea combatir la solicitud de Constitucionalización del entramado normativo, referente a la rendición de cuentas, para hacer de la ASF un organismo constitucionalmente autónomo,<sup>12</sup> idea que debe ser combatida con el único objetivo de evitar la demagogia en el texto constitucional.

Esta propuesta plantea un retorno a los fundamentos de conformación normativa en sentido formal, atendiendo al modelo Kelseniano; desde esta perspectiva, no se trata de modificar siempre y con cualquier pretexto a la CPEUM, ahora para hacer de la ASF un organismo coercitivo.

Se trata de cambiar, mediante la crítica, el paradigma institucional de manera radical para que la ASF no se asuma como una entidad de control de legalidad, sino como un garante proactivo en la protección de un derecho humano,<sup>13</sup> de todos los que convivimos en los ámbitos de validez normativos que conforman lo que se conoce como México. Resulta indispensable que las autoridades de un país y especialmente las de carácter jurisdiccional, no

---

un instrumento internacional en el ámbito de Latinoamérica, la actividad jurisprudencial sí ha contemplado este concepto en sentencias relativas a la buena administración de justicia, como son los casos: Bayarri vs. Argentina, de 30 de octubre de 2008; Myrna Mack Vs. Guatemala, de 25 de noviembre de 2003; Caesar Vs. Trinidad y Tobago, de 11 de marzo de 2005, por citar algunos.

12 Portal Martínez, Juan Manuel, Auditor Superior de la Federación, *Autonomía Constitucional de la ASF*, Red por la Rendición de Cuentas, México, CIDE. Enero de 2013.

13 Álvarez Ledesma señala que: “los llamados derechos fundamentales o derechos humanos, conforman el ideal de justicia que busca ser alcanzado por la sociedad con la protección y cuidado del Estado. Por eso, los derechos humanos han terminado por constituirse en el criterio de justicia y de legitimidad de los Estados democráticos y de Derecho modernos”. Álvarez Ledesma, Mario Ignacio *Conceptos jurídicos fundamentales*, México, Mac Graw Hill, 2008, p. 178.

sólo estén obligadas a realizar un control de legalidad y constitucionalidad atendiendo a sus competencias, sino que consideren también el control de convencionalidad, so pena de ver cuestionada su actuación ante órganos de naturaleza supranacional.

Se retoma, por su idoneidad para el presente trabajo, el modelo de Hans Kelsen<sup>14</sup> sobre el esquema lógico formal de reconocimiento y determinación de la validez que un sistema jurídico aplica para que exista una convivencia armónica entre los diversos niveles de la jerarquía normativa, por lo que se debe mencionar al respecto, que la Convención de Viena sobre derecho de los Tratados señala que, tratándose de la observancia de los Tratados Internacionales frente al derecho interno, “una parte no podrá invocar las disposiciones de su Derecho Interno como justificación del incumplimiento de un Tratado o Convención Internacional necesario”.<sup>15</sup> Hay que recordar que el sentido común, expresado en principios, reglas y máximas jurídicas, representa correcciones jurídicas incluso a criterios poco versados en el ámbito del derecho.

En términos generales, el control de convencionalidad surge como consecuencia directa de la suscripción de un instrumento internacional, por medio del cual el Estado Mexicano adquiere derechos y obligaciones. Si bien es entendida la idea de que el contenido del instrumento internacional, especialmente cuando estamos en presencia de Tratados Internacionales que se incorporan al régimen constitucional positivo mexicano, a través del artículo 133° de la CPEUM, es una realidad inobjetable, es necesario reflexionar sobre el esquema obligacional en su conjunto, y específicamente sobre las prescripciones normativas, entendiendo que el ámbito de responsabilidad constriñe a todo el Estado Mexicano, aun cuando sólo se trate de una autoridad con las características de la ASF.

Nuestro país ha suscrito instrumentos que conforman el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, con lo cual se ha obligado al cumplimiento de tal normativa, además de reconocer la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con lo que se abrió la posibilidad de que se pueda cuestionar la actuación de los órganos del estado mexicano. El sentido inédito de esta propuesta es un retorno hacia los principios básicos de un constructo específico de Estado, se pretende la objetivación de una actividad que garantiza el control del poder por el propio poder y que por ende, no se puede alejar del destinatario final, el ser humano avecindado en México.

---

14 Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, México, UNAM, 1995.

15 Convención de Viena, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/12.pdf>, fecha de consulta, 30 de junio de 2016, 11:39 hrs.

Finalmente, para redirigir el modelo de fiscalización superior del país hacia un estadio de respeto al derecho humano a recibir cuentas, es fundamental dignificar la actividad fiscalizadora a través de la concientización de que su ejercicio no es simplemente la ejecución de un tramo de control entre poderes federales o de funciones gubernamentales diferenciadas, sino que representa la defensa de un derecho fundamental, elemental para la capacidad decisoria de un ciudadano.

# Capítulo I.

## Los Derechos Humanos

### 1.1 Derechos Humanos

Es prioritario analizar los fundamentos del quehacer diario del Sistema Nacional de Fiscalización, desde la perspectiva del Dr. Mario Ignacio Álvarez Ledesma, el cual en su libro “Introducción al Derecho”<sup>16</sup> generó una metodología de aproximación al objeto de estudio partiendo de la identificación del objetivo para su posterior análisis y generar así modelos asertivos de explicación de determinados fenómenos jurídicos. Con base en lo anterior, primero habrá que atender la naturaleza de las cosas relacionadas con los derechos humanos. Al hablar de éstos nos referimos a derechos de suma importancia que les corresponden a todas las personas por el sólo hecho de serlo. Vittorio Mathieu dice que hablar de los derechos humanos es referirse a ciertos derechos que pertenecen al hombre en cuanto tal, sea cuales fueren las particularidades accidentales de su posición en sociedad.<sup>17</sup> El concepto de los Derechos Humanos implica crítica a la autoridad en todos los ámbitos de su actuación, también que a ciertos principios se les asigne un determinado valor moral o jurídico que los colocará sobre otros principios morales o normas jurídicas. Se trata de exigencias que funcionan como parámetros o ideales de justicia, los cuales, de no ser protegidos y respetados por el Estado o el Derecho vigente, se constituyen en un argumento de peso para el cuestionamiento de la legitimidad de la autoridad. Los derechos humanos son de importancia fundamental y se hallan sustentados en valores éticos, cuyos principios se han traducido en normas.

---

16 Álvarez Ledesma, Mario Ignacio, *Introducción al derecho*, México, McGraw-Hill, 1995.

17 Vittorio, Mathieu, *Prolegómenos a un estudio de los derechos humanos desde el punto de vista de la comunidad internacional*, Barcelona, Serbal/UNESCO, 1985, p.353.

Los derechos humanos poseen una doble cara,<sup>18</sup> empiezan por ser un grupo de valores que se ponderaron históricamente y que, conforme las condiciones sociopolíticas evolucionan hasta hacer posible que se conviertan en normas jurídicas. Los valores morales en que se sustentan los derechos humanos se revelan en principios éticos muy acreditados, como el de dignidad, autonomía, libertad e igualdad humanas.<sup>19</sup> Estos principios implican que los seres humanos son fines en sí mismos, intrínsecamente válidos, gracias a lo cual todos se hacen merecedores a igual trato y, a igual libertad para satisfacer sus necesidades materiales y realizar, conforme a su propia voluntad, el proyecto de vida que hayan decidido.<sup>20</sup>

Desde las primeras declaraciones de Derechos Humanos, como el *Bill of Rights* inglés de 1688, la Declaración del Buen Pueblo de Virginia de 1776 y la Declaración Francesa de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, aluden a los derechos humanos como derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre. En el preámbulo de la Declaración francesa de 1789 se describe el objetivo jurídico perseguido con la instauración del concepto, que es legitimar el poder político y de la justicia del derecho, de la siguiente manera: “Los representantes del pueblo francés, constituidos en Asamblea Nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos del hombre son la única causa de los males públicos y de la corrupción de los gobiernos, han decidido exponer, en una declaración solemne, los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre, con el fin de que esta declaración, constantemente presente para todos los miembros del cuerpo social, les recuerde permanentemente sus derechos y sus deberes; con el fin de que los actos del poder legislativo y los del poder ejecutivo, al poder ser comparados a cada instante con la meta de toda institución política, sean más respetados; con el fin de que las reclamaciones de los ciudadanos, fundadas desde ahora en principios simples e incontestables se dirijan siempre al mantenimiento de la constitución y a la felicidad de todos.”<sup>21</sup>

A partir de 1789, por el universalismo de la Declaración Francesa, el concepto de derechos humanos ha sido aceptado por otras tendencias doctrinales.

---

18 Prieto Sanchis, Luis, *Estudios sobre Derechos Fundamentales*; Madrid, Debate, 1990, pp. 17-18.

19 Nino, Carlos S. *Ética y Derechos Humanos*; Buenos Aires, Paidós, 1984.

20 Cabe destacar que este modelo de explicitación conceptual implica profundas ideas respecto del concepto de libertad, la cual es el mayor bien jurídico que una persona posee y que precisamente sólo es genuina cuando es informada y consciente.

21 Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789, UNAM.<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf>, fecha de consulta, 9 de agosto de 2016, 12:37 hrs.

La justificación racional de éstos ha buscado vías alternas. Para el positivismo jurídico, los derechos humanos son históricos, variables y relativos, y no naturales, universales y absolutos: “Para este tipo de fundamentación —acota Eusebio Fernández— los Derechos Humanos manifiestan los derechos variables y relativos a cada contexto histórico que el hombre tiene y mantiene de acuerdo con el desarrollo de la sociedad”. A diferencia del iusnaturalismo, continúa Fernández García: “En lugar de derechos anteriores y superiores a la sociedad, se habla de derechos de origen social (en cuanto que son resultados de la evolución de la sociedad)”.<sup>22</sup>

El iuspositivismo es determinante al propiciar una visión realista de los derechos humanos y destaca la utilidad y necesidad de su eficacia jurídica, ya que en tanto los Derechos Humanos no se establezcan en un documento jurídico vinculante, las posibilidades de su concreción disminuyen sensiblemente. Esta influencia del positivismo es notoria en el reconocimiento Constitucional de los Derechos Humanos a lo largo de los siglos XVIII, XIX y XX. Los derechos humanos asumen, entonces, la forma de derechos subjetivos públicos, principios Constitucionales, (generales del Derecho) o garantías individuales que otorga el Estado. Al respecto, y en relación con el objeto de estudio, no existe disposición expresa en la norma fundante básica del Estado Mexicano que identifique y garantice el derecho de recibir cuentas, no al menos de manera formal como lo exige, el canon iuspositivista.

### 1.1.1 Positivización de los Derechos Humanos

Actualmente, la mayoría de los ordenamientos normativos concibe a los derechos humanos como aquellos derechos positivos reconocidos en las constituciones o en la normativa secundaria de los sistemas jurídicos de los distintos estados nacionales y en los instrumentos de derecho internacional. Lo anterior, con base en dos documentos fundamentales: la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano,<sup>23</sup> este documento tuvo la virtud de ver a los derechos humanos como un paradigma ético de la justicia y la legitimidad de todo el sistema jurídico, así como del poder político. El segundo documento fundamental se produce hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial, cuando a partir de 1945 comienza la internacionalización de los derechos humanos a través de la Organización de las Naciones Unidas. En 1948 la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos, que establece derechos como: libertad, igualdad,

---

22 Fernández, Eusebio, *Teoría de la justicia y derechos humanos*, Madrid, Debate, 1984, pp. 100-101.

23 Castán Tobeñas, José, *Los derechos del hombre*, Madrid, Reus, 1976. pp. 93-94.

autonomía y dignidad humanas. Esta Declaración constituye el acuerdo global más relevante en términos morales y jurídicos en la materia.

Al respecto, el doctor Álvarez Ledesma analiza el documento e identifica situaciones relevantes, como las siguientes: “Preámbulo”, la Declaración Universal de forma expresa acepta que los Derechos Humanos son el centro de gravedad de un concepto contemporáneo de justicia, cuando indica: “que la libertad, la justicia y la paz del mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”.<sup>24</sup> Asimismo, en otra parte de ese “Preámbulo”, la Declaración hace hincapié en el papel que el Derecho debe cumplir como garante de tales derechos, al considerar “...esencial que los Derechos Humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión”.<sup>25</sup> En el proceso de universalización del concepto ético-jurídico de “Derechos Humanos” y su internacionalización en términos de Derecho positivo, transcurre la evolución de los derechos humanos mismos.<sup>26</sup>

Esta evolución se explica porque los derechos humanos caminan concomitantes a las necesidades humanas a las cuales responden y que, conforme pasa el tiempo, tienden a crecer y a cambiar. En atención a esta evolución algunos autores hacen referencia a distintas “generaciones de Derechos Humanos”,<sup>27</sup> es decir, grupos de derechos que surgen de las demandas políticas y sociales que son propias de cada época. Los primeros Derechos Humanos se muestran como límites a la forma del poder político medieval. Los grandes movimientos revolucionarios del siglo XVIII permiten que nuevas formas de legitimidad política, la soberanía popular y la idea del contrato social, creen los derechos del ciudadano que son fundamentalmente políticos.

El reconocimiento del hombre como ciudadano implica que no es más súbdito, sino protagonista y corresponsable en la conducción del Estado a través del ejercicio de sus derechos ciudadanos: votar, ser votado, asociarse con motivos políticos y manifestar libremente su ideología, participar en el gobierno y en la toma de las decisiones trascendentales de su país.

---

24 Kant, Immanuel, *La paz perpetua*, Madrid, Espasa Calpe, 1979.

25 Álvarez Ledesma, Op. cit. p. 331.

26 Ibídem, Op. cit.

27 Pérez Luño, Antonio Enrique, *Concepto y concepción de los Derechos Humanos*, España, Doxa 4. Universidad de Alicante. 1987.

Por otro lado, los derechos sociales conforman una nueva categoría de los derechos del hombre.<sup>28</sup> Éstos se sustentan principalmente en la idea filosófica de “igualdad”, la cual tiene una enorme repercusión social, económica, jurídica y política. Gracias al desarrollo de esta idea y su proyección en el ámbito de los Derechos Humanos, se concibe el concepto de derechos sociales, hoy reflejados de manera más amplia en los denominados Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre cuyas reivindicaciones más conocidas están el derecho al trabajo y sus garantías correlativas, a la educación, vivienda, seguridad social, salud, cultura; estos derechos tienen mecanismos de exigibilidad contemplados en los diversos marcos normativos vigentes en la mayoría de la comunidad internacional.<sup>29</sup>

Después de 1945 aparece la idea de los derechos de los pueblos, derechos en favor de grupos sociales o minorías, así como de civilizaciones enteras en su conjunto. El objetivo de esta nueva concepción de los derechos humanos es proteger y promover bienes de importancia para toda la humanidad, como son los pueblos individualmente considerados que la componen. Con base en esta idea se proclaman, entre otros, el derecho a la paz, a la libre autodeterminación de los pueblos, a la conservación y el desarrollo de su cultura.

El incremento de los bienes jurídicamente tutelados no guarda una simetría directamente proporcional a su cumplimiento, ya que muchas de las primeras demandas que inspiraron los derechos humanos más antiguos siguen estando vigentes. La respuesta social ha virado hacia la ética jurídica y el resurgimiento y atención de los problemas que implica la moralización del Derecho como síntoma de la necesidad de volver al humanismo como referencia inequívoca de la dimensión exacta y los fines que debe buscar el Derecho.

Algunos doctrinarios contemporáneos buscan fundamentar éticamente los Derechos Humanos y otorgarles la categoría de derechos morales. Al respecto, Alfonso Ruiz Miguel ha dicho: “presuponemos que los Derechos Humanos son, esencialmente, un asunto moral y no sólo, ni sobre todo, jurídico, es decir, que son derechos en sentido moral: justamente, derechos morales”.<sup>30</sup>

---

28 Imre Szabo, “*Fundamentos históricos de los derechos humanos y desarrollos posteriores*”, en *Las dimensiones internacionales de los derechos humanos*, traducido por Sabaté, Hernán y Mana José Rodellar, Barcelona, Serbal/UNESCO, 1984, p 47.

29 Pérez Luño, Antonio Enrique, *El concepto de igualdad como fundamento de los derechos económicos, sociales y culturales*, *Anuario de Derechos Humanos*, núm. I, Universidad Complutense, Madrid, Facultad de Derecho, Instituto de Derechos Humanos, enero de 1982, p 75.

30 Alfonso Ruiz, Miguel, *Los derechos humanos como derechos morales*, en *Anuario de Derechos Humanos*, núm. 6, Instituto de Derechos Humanos, Madrid, Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, 1990, p. 149.

La fundamentación ética de los Derechos Humanos considera, con razón, que tales derechos poseen un sustento que es previo a lo jurídico, esto es precisamente ético, sin que por ello sea, necesariamente, iusnaturalista, es decir, los Derechos Humanos entendidos como exigencias éticas a las que corresponde paralelamente un derecho en el sentido jurídico positivo.<sup>31</sup> De ahí que Fernández García concluya que, en definitiva, la fundamentación ética de los Derechos Humanos se basa en la consideración de esos derechos como derechos morales, entendido por derechos morales el resultado de la doble vertiente ética y jurídica.

La mayoría de los estudios filosóficos no generan una opinión completa respecto de la naturaleza de los Derechos Humanos y su más preciso fundamento racional, discusión que no por ello resulta ociosa. No obstante, sí existe un consenso en cuanto a la relevancia moral de los Derechos Humanos, su estatuto de condición de legitimidad política y sobre todo, la consideración de que ningún ordenamiento jurídico podrá gozar del calificativo de justo, si no reconoce, promueve, propicia y protege, efectivamente, los derechos fundamentales. La respuesta generalmente aceptada respecto de la ponderación de los Derechos Humanos para determinar la prevalencia de uno sobre otro, implica la necesidad de analizar caso por caso, entendiendo las consecuencias de las decisiones y apoyándose en el mayor número de elementos sociales y científicos que brinden luz al asunto.<sup>32</sup>

### 1.1.2 La Rendición de Cuentas como Derecho Fundamental

Para revisar si la rendición de cuentas es un derecho humano se utilizará el esquema planteado por el Doctor, Mario I. Álvarez Ledesma, en su libro de Introducción al Derecho, en donde se destacan las siguientes ideas generales respecto al derecho:

La sola aparición y presencia del derecho en la sociedad asigna a éste un valor social: el valor de lo jurídico o del derecho se deriva de lo que aporta a la sociedad, el derecho como conjunto de normas jurídicas, cum-

31 Fernández, Eusebio, *Teoría de la justicia y derechos humanos*, Madrid, Debate, 1984, p. 109.

32 Del Toro, Gregorio, *Teoría y experiencia de los derechos humanos*, Madrid, Editor, 1985, p. 7., Autores como Ángel Sánchez de la Torre sostienen que: “Durante las discusiones que se producían en el marco de una comisión internacional de la UNESCO, preparatoria para la Declaración de 1948 alguien se admiraba de que paladines de opuestas ideologías se mostraran de acuerdo sobre la formulación de una lista de derechos y sobre su contenido. Al reflexionar sobre tal actitud, llegaron a darse cuenta que estaban de acuerdo con tales derechos, pero que cada uno por sus propios motivos que explicaba a su manera. Sólo al argumentar sus porqués comenzarían a discutir”. Cfr. Ángel Sánchez de la Torre.

ple una misión social: al menos, fusión original de velar por los intereses primigenios del hombre. Los bienes o valores que el derecho por su sola presencia asegura son el orden, la seguridad y la igualdad jurídicas. El orden jurídico aporta la sistematización de conductas sociales, es el ordenamiento de la conducta social y la renuncia al uso de la fuerza, o sea, la paz social. La seguridad jurídica aporta el cocimiento exacto de las acciones socialmente correctas o no, según el Derecho, diferenciando lo jurídico de lo moral o de cualquier otro tipo de sistemas normativos que no son acreedores de coacción ninguna. El antivalor de la seguridad jurídica es la arbitrariedad. La igualdad jurídica es el idéntico tratamiento que confiere el Derecho a conductas humanas. El valor de lo jurídico es un valor inicial que asigna validez formal al derecho. La legalidad, entonces, implica la observancia del orden, seguridad e igualdad que se traduce en leyes. El orden, la seguridad y la igualdad jurídica no son fines en sí mismos, se dirigen y orientan por y hacia otros fines superiores, porque el derecho es un medio, un instrumento. Como el valor de lo jurídico está puesto al servicio de otros valores o fines, el derecho implica una doble dimensión valorativa: la legalidad (el valor que comporta la observancia de la Ley) y la justicia, es decir, el cumplimiento de los valores o fines de los que el Derecho se constituye como portador y garantizador.<sup>33</sup>

Con base en las anteriores precisiones conceptuales se puede definir a la Rendición de Cuentas como la conquista social y contracara de la razón de estado, es decir, es la justificación del porqué un colectivo se somete a la potestad de un orden jurídico determinado.

Ronald Dworking considera que el Derecho es más que un simple sistema de normas, a éstas hay que sumar los principios. ¿Qué son los principios? Para Dworking son “Cartas de triunfo”, esto es, consecuciones históricas que los pueblos van alcanzando e imponiendo en sus relaciones interciudadanas y, sobre todo, en sus relaciones con el Estado. Los derechos humanos o derechos fundamentales del hombre son un tipo de principios que se imponen al Estado, a la misma sociedad e, incluso, a las decisiones mayoritarias. Los principios, pues, serían formas de integrar los valores a los sistemas jurídicos y que, en el derecho positivo, adquieren el carácter de normas, aunque su contenido tenga caracteres distintos de los de una disposición concreta, ya que los principios funcionan también como criterios orientadores de las decisiones judiciales.<sup>34</sup>

Esta posición respecto de la redición de cuentas ejemplifica qué es un derecho humano porque el Estado Mexicano no la concede grácilmente, es pro-

---

33 Álvarez Ledesma, Mario Ignacio. *Introducción al derecho*, México, McGraw Hill, 1995.

34 Dworkin, Ronald, *Una cuestión de principios*, México, Siglo XXI editores, 2012, p.103.

ducto de una lucha histórica al menos desde la conformación de la nación, y funciona incluso contra mayoritariamente, un ejemplo es la evaluación de los adeudos históricos del FOBAPROA en donde mayoritariamente las fuerzas políticas representadas en el Congreso Mexicano en 1999 decidieron convertir deuda de particulares en deuda soberana, argumentando riesgo sistémico para el sistema nacional de pagos, con lo cual se hizo responsable a todos del dispendio de algunos; si no hubiese sido por el ejercicio de rendición de cuentas, no se habrían conocido casos de corrupción que fueron motivo de sanción electoral, lo que llevó a transitar de un régimen de partido único a una alternancia en la titularidad en el Ejecutivo Federal.

En este caso, el derecho a recibir cuentas tiene esa doble dimensión valorativa, por un lado, el cumplimiento y la observancia de la ley y por el otro, la búsqueda de la justicia en un caso como el FOBAPROA, sólo una adecuada Fiscalización superior del gasto hubiera podido justificar éticamente un daño directo en la propiedad colectiva de todos los ciudadanos mexicanos. En este caso, como en otros, se ve de manera directa cómo la rendición de cuentas tutela y protege otros principios y derechos humanos, como son: la información, el derecho de propiedad, la certeza sobre el patrimonio futuro, el cual ahora se encuentra comprometido por una deuda que no se adquirió conscientemente, aparte de que este caso evidencia la violación de otra condición para la existencia de un estado de derecho, el de la igualdad jurídica entre sus gobernados.

Plantear el tema de los “principios” es plantear el problema de la dinámica del cambio jurídico, pues no se trata sólo de apreciación superficial, a fuerza de evidente, de que los sistemas normativos del derecho cambian históricamente, sino de observar el sentido del proceso del cambio, así como las razones por las cuales el cambio se va introduciendo en cierto sentido. “Las innovaciones normativas son consecuencia de la acción de ciertas ideas, fuerza cuya vigencia sustituye a otras, tras cambios en las relaciones observadas o por cambios en la estimación colectivo-normativa del alcance y medida que han de ser asignados a la conducta implicada en dichas relaciones”.<sup>35</sup>

Los principios generales del derecho se reconocen como una de las figuras auxiliares o complementarias a través de las cuales los derechos humanos se insertan en los sistemas jurídicos positivos; para hacerlo utilizan la figura del derecho fundamental en su doble vertiente valorativa, es decir, serán los conceptos ético-jurídicos que se encuentran comprendidos en la mayoría de las formaciones teóricas sobre la justicia, como en el derecho positivo de estados con regímenes democráticos de gobierno y que tienen en el

---

35 Dworkin, Ronald, *Ibídem*, Op. cit.

derecho internacional su principal mecanismo de difusión y aplicación. Se trata de exigencias que funcionan como parámetros o ideales de justicia, los cuales, de no ser protegidos y respetados por el Estado, se constituyen en un argumento de peso para el cuestionamiento de su legitimidad y fines.<sup>36</sup>

## 1.2 Generaciones de los Derechos Humanos

Por su relevancia es necesario ahondar en la explicación de las «generaciones» de los derechos humanos, las cuales son tan sólo un criterio clasificatorio de los mismos; el creador de la noción generacional de los derechos humanos es el checoslovaco, ex Director de la División de Derechos Humanos y Paz de la UNESCO, Karel Vasak, radicado en París, de ahí que el tema de las generaciones de los Derechos Humanos tiene facturación doctrinal francesa. Vasak introdujo el concepto de las tres generaciones de los Derechos Humanos en su conferencia para el Instituto Internacional de Derechos Humanos, en Estrasburgo, en 1979; su inspiración fue la de la bandera francesa, es decir, «libertad, igualdad y fraternidad», sustituyendo esta última con mayor acierto por la presencia del valor «solidaridad».<sup>37</sup> Antônio Augusto Cançado Trindade señala que siendo amigo de Karel Vasak, le preguntó «¿por qué usted formuló esa tesis en 1979?», y él le respondió: «Ah, yo no tenía tiempo para preparar una exposición, en tanto se me ocurrió hacer alguna reflexión, y recordé la bandera francesa».<sup>38</sup>

Algunos detractores de la tesis de las generaciones de los derechos humanos sostienen: a) que el propio derecho fundamental a la vida pertenece a todas las generaciones y es civil, político, económico, social, cultural, prácticamente universal, como lo es la libertad y sus diferentes expresiones; b) que no tiene precisión histórica del surgimiento de los derechos de cada una de sus generaciones; c) que la visión generacional implica el surgimiento de una generación y la extinción de otra, porque está referida a la vida de un período y esta llega en un momento a extinguirse; y, d) que es propensa a la atomización de derechos y padece vacíos.

Al margen de sus debilidades teóricas, se ha mostrado útil para el estudio clasificatorio de los Derechos Humanos este esquema teórico-conceptual,

---

36 Álvarez Ledesma, Op.cit. p.329.

37 Más adelante, su trabajo apareció publicado, en nuestro idioma, en la obra colectiva *Las dimensiones internacionales de los derechos humanos*, Barcelona, Serbal-UNESCO, 1984. v. I, p. 15.

38 González Álvarez, Roberto, *Aproximaciones a los derechos de cuarta generación*, <http://www.tendencias21.net/derecho/attachment/113651>, fecha de consulta, 28 noviembre de 2016, 14:52 hrs.

que puede sintetizarse de la siguiente manera: la primera generación, derechos civiles (son todos aquellos derechos a la vida, integridad física y moral, dignidad, justicia, igualdad y libertad en sus diferentes manifestaciones individuales de pensamiento, conciencia, religión, opinión, expresión y movimiento); políticos (aquellos derechos a participar en la organización estatal, elegir, ser elegido y agruparse políticamente). En general, implican limitantes del poder estatal frente al individuo, como consecuencia de la idea de libertad, del pensamiento de la ilustración, de la teoría del contrato social y de sus incitadas revoluciones burguesas del siglo XVIII.<sup>39</sup>

La segunda generación, derechos económicos (son los derechos a la seguridad económica, a la propiedad individual y colectiva), sociales (son aquellos derechos a la alimentación, trabajo, seguridad social, salario justo y equitativo, descanso, sindicalización, huelga, salud, vivienda y educación) y culturales (son todos los derechos a la participación en la actividad cultural, beneficiarse con la ciencia y tecnología, e investigación científica). Son consecuencia de la idea de igualdad universal nacida del pensamiento humanista y socialista del siglo XIX, sustitutiva del Estado Liberal por el Social de Derecho, que se proyecta a garantizarlos ante las desigualdades socialmente exhaladas.<sup>40</sup>

La tercera generación, derechos de solidaridad (son los derechos a la paz, desarrollo económico, libre determinación de los pueblos, medio ambiente sano, patrimonio cultural, justicia transnacional, así como los derechos del consumidor, de los niños y de los ancianos). Es la respuesta a las necesidades futuras en riesgo (medio ambiente sano) de grupos humanos universalizados en tiempo y espacio motivados por una exigencia común: actuar impulsados por el valor solidaridad. Aquí el concepto humanidad se arropa de libertad, civilidad y calidad de vida globales.<sup>41</sup>

---

39 Aguilar Cuevas, Magdalena, *Las tres generaciones de los derechos humanos*, Bibliografía Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México, Revista UNAM, Doctrina, pp. 93-102. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/derechos-humanos-emx/article/view/5117/4490>, fecha de consulta, 28 de noviembre de 2016, 13:58 hrs.

40 *Ibíd.*, p. 96.

41 *Ibíd.*, p. 98.

## Tabla sobre generaciones de los derechos humanos

<b>Primera Generación</b>	Surge con la Revolución Francesa como rebelión contra el absolutismo del monarca. Se encuentra integrada por los denominados derechos civiles y políticos.
<b>Segunda Generación</b>	La constituyen los Derechos de tipo colectivo, los Derechos Sociales, Económicos y Culturales. Surgen como resultado de la Revolución Industrial.
<b>Tercera Generación</b>	Se forma por los llamados Derechos de los Pueblos o de Solidaridad. Surgen en nuestro tiempo como respuesta a la necesidad de cooperación entre las naciones, así como de los distintos grupos que las integran.

Derechos de la Primera Generación: son derechos que corresponden al individuo frente al Estado o frente a cualquier autoridad. Características: imponen al Estado el deber de respetarlos siempre. Sólo pueden ser limitados en los casos y bajo las condiciones previstas en la Constitución. Implican respeto y no impedimento; su titular es, en los derechos civiles, todo ser humano en general y en los derechos políticos, es todo ciudadano, su reclamo corresponde al propio individuo. Ejemplos:

Derechos	Clasificación	Ejemplos
Libertad de tránsito.	Libertad Fundamental.	Circular libremente por el país.
Libertad de reunión y asociación.	Libertad Fundamental.	Reunirse pacíficamente para lograr mejoras en la comunidad.
Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica.	Derecho Civil.	Es el derecho a tener un nombre, un domicilio y estado civil.
Derecho a ser electo.	Derecho Político.	Ocupar un cargo de elección popular dentro del país.
Derecho al voto.	Derecho Político.	Es la capacidad de votar por la opción de mi elección, en forma libre, secreta y directa.

Derechos de la Segunda Generación: se procura mejorar las condiciones de vida. Sus principales características son: ampliar la esfera de responsabilidad del Estado; imponer un “deber hacer” positivo por parte del Estado; satisfacción de necesidades (deber) y prestación de servicios (hacer); su titular es el individuo en comunidad, que se asocia para su defensa; su reclamo es mediato e indirecto, está condicionado a las posibilidades económicas del país; son legítimas aspiraciones de la sociedad. Ejemplos:

Derechos	Clasificación	Ejemplos
Derecho a un salario justo.	Derecho Económico.	Salario suficiente para mantener un adecuado nivel de vida.
Libertad de Asociación.	Derecho Social.	Derecho a formar organizaciones laborales.
Derecho a tomar parte libremente en la vida cultural.	Derecho Cultural.	Derecho a asistir a los museos, ruinas arqueológicas.

Derechos de la Tercera Generación: son derechos de los pueblos, dentro de los derechos humanos de tercera generación encontramos los derechos a la autodeterminación; la independencia económica y política; la identidad nacional y cultural; la paz; la coexistencia pacífica; el entendimiento y confianza; la cooperación internacional y regional; la justicia Internacional; el uso de los avances de las ciencias y la tecnología; la solución de los problemas alimenticios, demográficos, educativos y ecológicos; el medio ambiente; el patrimonio común de la humanidad; el desarrollo que permita una vida digna. “El sujeto protegido ya no es el individuo en sí mismo, como en los de primera generación, o por su rol social, como en los de segunda generación, sino por integrar un pueblo, una nación, o ser parte de toda la humanidad. Se toman en cuenta las personas, como integrantes de una comunidad con conciencia de identidad colectiva”.<sup>42</sup> Actualmente se encuentra en debate a nivel nacional e internacional la configuración de una cuarta generación de Derechos Humanos, en el entendido de que los derechos han evolucionado junto con el hombre para cubrir otras necesidades que han surgido con el tiempo y que no han sido cubiertas por los derechos de primera, segunda o tercera generación.<sup>43</sup>

## Debate sobre la Cuarta Generación de Derechos Humanos

Vallespín Pérez, en la línea de Matcher y Pérez Luño, anota que tendrían cabida, por un lado, aquellos derechos que no pueden ser encuadrados en el clásico contenido de la Tercera Generación y, por otro, las reivindicaciones futuras de nuevos derechos.<sup>44</sup> Esta opinión evidencia un des encuadre

42 Derechos de Tercera Generación. Publicado el 26 de noviembre de 2008, <http://derecho.laguia2000.com/parte-general/derechos-de-tercera-generacion#ixzz2FR4zq395>, fecha de consulta, 4 de abril de 2016, 12:14 hrs.

43 Los derechos humanos de tercera generación, <http://www.encuentrojuridico.com/2013/01/los-derechos-humanos-de-tercera-y.html>, fecha de consulta, 18 de marzo de 2016, 12:23 hrs.

44 Vallespín Pérez, David, *El modelo constitucional de juicio justo en el ámbito del proceso civil*, Barcelona, Atelier, 2002. p. 31.

posicional de los referidos derechos, pues no se acomodan en el contenido clásico de la Tercera Generación, porque sencillamente encajan en otras generaciones. Morello visualiza los derechos de la Cuarta Generación como el reconocimiento en favor de los que vendrán, “de asegurarles la razonable perpetuación de los recursos, riquezas y medios, para lo cual se impone la observación de verdaderos deberes actuales”. En cuanto al tema ético, éste no es exclusivo de estos nuevos derechos, está arraigado en todos los otros, de ahí que no logra ser distintivo de transformación social.<sup>45</sup>

El pluralismo necesita al discurso democrático, en donde la Rendición de Cuentas nutre el debate con elementos objetivos de valoración de la cosa pública. Los derechos de Cuarta Generación son: la democracia, el acceso a la información y al pluralismo, como reflejo de la globalización política y el ánimo de asegurar el futuro de la ciudadanía y la libertad de todos los pueblos, lo que en realidad nada nuevo aporta, los derechos a la democracia y a la información están ínsitos en la primera generación y el derecho al pluralismo (evidentemente cultural, social, político, etcétera), también e inclusive con asistencia, en algunos matices, de la Tercera Generación. En conclusión, no existe una cuarta generación, ya que esta es la re expresión de problemas que atañen a las tres anteriores generaciones.<sup>46</sup>

### Por qué la rendición de cuentas es un derecho humano

Es indispensable desarrollar el vínculo entre la lógica formal del aprendizaje de un fenómeno, en este caso el de la rendición de cuentas, como un derecho humano y la ética. Para conseguir lo anterior nos apoyaremos en los planteamientos y demostraciones de Emmanuel Kant, pensador que representó, después de haber sido conmovido por los postulados filosóficos de David Hume, un giro copernicano a la filosofía, a través de sus tres críticas, a la razón pura, práctica y del juicio. Mediante sus obras entendemos que sólo nos es válido conocer lo que nuestros sentidos perciben y que la ciencia aspira en su pureza a generar juicios sintéticos a priori. En la crítica a la razón práctica es en donde se nos demuestra que a pesar de la aplicación de una cadena lógica impecable en la que las premisas y consecuencias se pueden llegar a presentar falseamientos que únicamente tengan validez

---

45 Morello Augusto, Mario, *El proceso justo*. Del garantismo formal a la tutela judicial efectiva de los derechos, Platense/Abeledo-Perrot, La Plata, 1994, pp. 88-ss.; «Los derechos del hombre de las tercera y cuarta generaciones» en Estudios de derecho procesal - nuevas demandas-nuevas respuestas, Platense/Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1998, v. 2, pp. 943-951.

46 Aguilar Cuevas, Op. cit.

dentro de la mente de quien los piensa, ya que su demostración efectiva y objetiva es imposible en el medio natural.<sup>47</sup>

La sustancial aportación de Kant, quien critica los planteamientos condicionales caracterizados por la búsqueda de un fin y la determinación de los medios para alcanzarlo, como una forma de ética heterónoma, depende de incentivos para su actuar y los llama imperativos hipotéticos.<sup>48</sup> Un ejemplo de estos enunciados podría ser: “no hagas un uso dispendioso del erario público por que la ASF te fiscalizará”.

La filosofía moral de Kant es universal y formal y para la consideración de la Rendición de Cuentas, como un Derecho Humano, la ética es el vínculo válido y obligatorio para todos los seres racionales, en cualquier circunstancia, e independientemente de cualquier condición (por lo tanto, no puede basarse en imperativos hipotéticos).

No puede fundamentarse en contenidos particulares y parciales, del tipo de los diez mandamientos (no matarás, no robarás), porque el carácter universal e incondicional que Kant desea conferir a su ética requiere que su precepto sea previo a cualquier circunstancia personal, social o histórica, y autónomo respecto de cualquier ideología y religión. Esta característica denuncia una naturaleza subyacente en el fenómeno social conocido como acto de rendir cuentas, el cual se debe verificar como la expresión simple y llana de un deber, como ha sido aspiración de un importante pensador mexicano, que no aspiraba a utopías sino simplemente a que la sociedad se unificara, al menos, en obligaciones.<sup>49</sup>

Kant formula este precepto, al que llama imperativo categórico de varias formas distintas, que se complementan y completan sin incurrir en contradicción. “Obra sólo de forma que puedas desear que la máxima de tu acción se convierta en una ley universal”.<sup>50</sup>

Es esta ética la que fundamenta los grandes principios espirituales, tales como: la libertad, la inmortalidad, la existencia de Dios, y no a la inversa, como solía suceder en casi todas las construcciones éticas. Si la Crítica de la razón pura se ocupa de la posibilidad del conocimiento cierto, y la Crítica de la razón práctica

---

47 La argumentación cartesiana no es convincente ni siquiera en el estricto ámbito de las ideas: Lichtenberg fue el primero en mostrar que el hecho de dudar y de pensar solo prueba que existe un pensamiento, una actividad o proceso de pensar, no necesariamente un supuesto soporte sustancial o sujeto (yo) de ese pensamiento.

48 Solé, Joan, *Kant El giro copernicano en la filosofía*, España, Batiscafo, 2015. p. 17.

49 Paz, Octavio, *Posdata*, México, Siglo XXI editores, 2008.

50 *Ibidem*.

explora el ámbito de la libertad ética como realidad más profunda de la existencia, la Crítica del Juicio tiende un puente entre ambos espacios, al tiempo que completa el panorama de la experiencia espiritual humana. Si en la teoría del conocimiento Kant supera el racionalismo dogmático y el empirismo radical, en sus planteamientos relacionados con la ética supera el relativismo, la idea de que no hay principios obligatorios para todos. “Obra sólo de forma que puedas desear que la máxima de tu acción se convierta en una ley universal”. Si esto es así, la comprensión del derecho a recibir cuentas es natural y opera de manera natural, lo que se ilustra mediante el siguiente cuadro.

Características de las provisiones iusfundamentales		
Derecho humano a recibir cuentas		
Características (A)	Conceptualización (B)	Relación con la rendición de cuentas f (A/B)
Son Universales.	Todo ser humano tiene acceso a estos.	La rendición de cuentas, que es la sumatoria del acceso a la información, más la transparencia, más empoderamiento social, una provisión fundamental de cualquier régimen democrático de gobierno. (Rc= AI+T+ES )
Son normas jurídicas que deben ser respetadas por los estados.	Su cumplimiento puede ser exigido por instancias supranacionales.	El respeto a la rendición de cuentas se encuentra ya consagrado por resoluciones de las Naciones Unidas en el documento denominado: Promoción de la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública mediante el fortalecimiento de las entidades fiscalizadoras superiores, A/66/228, <sup>51</sup> así como por entidades supranacionales, como la INTOSAI, en el documento Declaraciones de Lima y México. <sup>52</sup>

51 Asamblea General, *Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2014*, [http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/4\\_documents/publications/span\\_publications/SP\\_Resolution\\_69\\_228.pdf](http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/4_documents/publications/span_publications/SP_Resolution_69_228.pdf), fecha de consulta, 8 de agosto de 2016, 12:16 hrs.

52 INTOSAI, *Declaraciones de Lima y México*, [http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/4\\_documents/publications/span\\_publications/S\\_Lima\\_Mexico\\_2013.pdf](http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/4_documents/publications/span_publications/S_Lima_Mexico_2013.pdf), fecha de consulta, 8 de agosto de 2016, 12:16 hrs.

Características de las provisiones iusfundamentales		
Derecho humano a recibir cuentas		
Características (A)	Conceptualización (B)	Relación con la rendición de cuentas f (A/B)
Son Inviolables.	Garantizan la dignidad humana.	Las modificaciones recientes a nivel constitucional en nuestro país tienden a combatir a la corrupción, que es sólo un fenómeno de la ausencia de rendición de cuentas.
Incrementan la libertad y la igualdad entre los seres humanos.	Los Derechos Humanos se aplican a todos los seres humanos, sin importar edad, género, raza, religión, ideas y nacionalidad. Cada persona tiene la misma dignidad y nadie puede estar excluido o discriminado del disfrute de sus derechos. Libertad	La conceptualización y trato de la rendición de cuentas, no únicamente como una obligación pública, sino como una actividad que engloba un derecho humano, que maximice sensiblemente la efectividad del régimen democrático del gobierno, con lo que se incrementaría el capital simbólico y la legitimidad del Estado Mexicano. Existe una relación directamente proporcional entre rendición de cuentas y toma de decisiones libre de la sociedad.

Características de las provisiones iusfundamentales		
Derecho humano a recibir cuentas		
Características (A)	Conceptualización (B)	Relación con la rendición de cuentas f (A/B)
Son interdependientes, complementarios y no jerarquizables.	Los Derechos Humanos están relacionados entre sí. Es decir, no se debe hacer ninguna separación ni pensar que unos son más importantes que otros. La negación de algún derecho en particular significa poner en peligro el conjunto de la dignidad de la persona, por lo que el disfrute de algún derecho no puede hacerse a costa de los demás. Muestra de ello, sería disfrutar plenamente del derecho a la educación, si la persona no está bien alimentada o si carece de una vivienda adecuada; no se puede ejercer el derecho a la participación política si se niega el derecho a manifestar o estar bien informados.	El principio jurídico de quien puede lo más puede lo menos, se evidencia en el hasta ahora incorrecto tratamiento normativo de la rendición de cuentas, la cual presupone la existencia del acceso a la información pública y a la transparencia para existir; es decir, si estas dos expresiones de un derecho humano positivizado existen a nivel constitucional, que la rendición de cuentas, que es la actividad que las engloba no lo esté, es simplemente una omisión legislativa.
Son Indivisibles.	Cada uno de ellos va unido al resto, de tal modo que negarse a reconocer uno o privarnos de él, pondría en peligro el mantenimiento del resto de derechos humanos que nos corresponden.	Para el caso de la rendición de cuentas es especialmente grave la experiencia mexicana, la cual en los dos casos, el acceso a la información y la transparencia, no ha significado un incremento en la certeza y seguridad jurídicas para los gobernados, que la rendición de cuentas traería aparejada en caso de ser atendida como un derecho fundamental.

Características de las provisiones iusfundamentales		
Derecho humano a recibir cuentas		
Características (A)	Conceptualización (B)	Relación con la rendición de cuentas f (A/B)
No son negociables.	Los Derechos Humanos son bienes pertenecientes, de manera absoluta, a cada ser humano; por ello, ninguna autoridad puede negociar los.	Tratándose de la rendición de cuentas, desafortunadamente se observa un manejo displicente de la función que precisamente ha permitido entender a la rendición de cuentas y su instrumentación a través de la fiscalización superior del gasto, como moneda de negociación en el combate a la corrupción.
Obligatorios.	Los Derechos Humanos imponen una obligación concreta a las personas y al Estado de respetarlos y hacer que se respeten, es obligatorio respetar todos los Derechos Humanos que existan en las leyes nacionales y también aquellos que no están constituidos aún en ellas.	Lo anterior evidencia que la rendición de cuentas, por tratarse de un derecho iusfundamental, no necesita positivización alguna, a pesar de que la tiene en instrumentos supranacionales.

La Rendición de Cuentas es un derecho humano caracterizado y consagrado positivamente desde la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en sus artículos 14 y 15, que a la letra dicen: Artículo 14.- Los ciudadanos tienen el derecho de comprobar, por sí mismos o a través de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente, de vigilar su empleo y de determinar su prorrata, su base, su recaudación y su duración. Artículo 15.- La sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su gestión a todo agente público. Sin embargo, la necesidad de continua actualización del concepto de rendición de cuentas, lo hace indispensable para la protección y desarrollo del resto de los derechos humanos en múltiples periodos históricos de la evolución de las disposiciones iusfundamentales, lo que lo encuadraría en los derechos humanos consagrados desde la primera generación y que implican una obligación para el Estado de someterse al Juicio y control ciudadano, mediante el análisis de las acciones de gobierno que no necesariamente utilizan a la información o a la

transparencia como herramientas para hacerse de elementos de juicio sobre la gestión pública, ya que por facultades consagradas en la Constitución, se caracteriza como un control entre Poderes.

Es un derecho humano, ya que como correlato a una obligación expresa, en este caso del Estado mexicano, tiene como contrapartida la potenciación de los siguientes derechos:

1. La rendición de cuentas empodera a las personas mediante actos de control sobre las acciones de gobierno.
2. Permite a las personas solicitar sanciones cuando se determine que los servidores públicos no observaron una conducta que corresponda a sus obligaciones, causado perjuicios al patrimonio público.
3. Limita el poder y la discrecionalidad del Estado, fijando en la cultura burocrática la responsabilidad de los funcionarios con sus obligaciones, la transparencia de lo estatal y el aumento de la eficacia de la lucha contra la corrupción y contra la impunidad.
4. A través de una obligación del Estado, permite comunicar de manera pública la pertinencia, legalidad y efectividad de las labores desempeñadas en el ejercicio de una función pública.
5. Reconoce a las personas el derecho a la vigilancia y la denuncia informada sobre la dirección y la actuación de los gobernantes y funcionarios en quienes se ha delegado el poder de dirigir los asuntos públicos.
6. Consiste en informar, explicar y fundamentar las actuaciones de los servidores públicos, incluyendo las que serán tomadas para corregir fallas o desvíos, en los siguientes campos: institucional (el comportamiento ante las normas, conductas y demandas exigidas), legal (la eficacia y el respeto a la ley), y administrativa (la asignación, distribución, uso y eficacia de los recursos públicos administrados), es decir, propicia la regularidad del gobierno y garantiza el derecho humano a la buena administración.
7. De su correcta realización dependen la viabilidad material de otros derechos humanos.
8. Establece principios de responsabilidad y transparencia, normas y sanciones relativas al ejercicio del cargo, a fin de evitar conflictos de interés, actos de corrupción, clientelismo, e ilegalidad de las funciones.

9. Posibilita que la información en poder del Estado esté siempre a la vista de las personas, como lo exige el derecho de acceso a la información pública, ya que como mínimo, los organismos públicos deben publicar en forma periódica y accesible a los ciudadanos: informes o memorias sobre los progresos y obstáculos de la gestión, presupuestos y balance de gastos, estadísticas de metas y resultados alcanzados. La rendición de cuentas es lo que permite el análisis de dicha información.
10. Es indispensable para la transparencia de la información pública presentada al escrutinio de los ciudadanos, porque la información pública requiere ser actualizada, fidedigna, pertinente y clara. Los ciudadanos deben poder ejercer el derecho a solicitar que se proporcionen informaciones o documentos adicionales.
11. La rendición de cuentas es esencial para el control ciudadano y función de una labor de contraloría, mediante las actividades de vigilancia, documentación, investigación, monitoreo y presentación de informes públicos, para prevenir, detener, exigir y hacer justicia en relación con restricciones o violaciones de los derechos humanos.
12. Constituye el principal elemento de fortalecimiento de la gobernanza del país.
13. Posibilita la sanción democrática, al gobierno mediante el voto informado objetivamente.

### **Rendición de Cuentas, como un derecho humano, a través de la fiscalización superior y la transparencia**

Aunado a lo anterior, hay que tomar en cuenta la Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Sexagésimo noveno período de sesiones, aprobada el 19 de diciembre de 2014, que lleva por título: “Promoción y fomento de la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública mediante el fortalecimiento de las entidades fiscalizadoras superiores”.<sup>53</sup> Se estableció la importancia de mejorar la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública, para que la administración pública sea eficiente, responsable, eficaz y transparente para cumplir los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente.

---

53 Asamblea general, Op. cit.

La resolución reconoce que las entidades fiscalizadoras superiores sólo pueden desempeñar sus tareas de forma objetiva y eficaz si son independientes de la entidad auditada y están protegidas de toda influencia externa; reconoce también la importante función que cumplen las entidades fiscalizadoras superiores en la promoción de la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública, lo que contribuye a la consecución de los objetivos y las prioridades de desarrollo nacionales e internacionales. La fiscalización sirve para promover la buena gobernanza a todos los niveles, garantizando la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia, mediante el fortalecimiento de las entidades fiscalizadoras superiores, incluido, cuando proceda, el perfeccionamiento de los sistemas de contabilidad pública.

Por otro lado, la Resolución 2514/09,<sup>54</sup> designada Acceso a la Información Pública: fortalecimiento de la Democracia, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, destacó que la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su artículo 13 que el derecho a la libertad de pensamiento y expresión comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas sin consideración de fronteras y por cualquier medio de transmisión. La Carta Democrática Interamericana<sup>55</sup> señala en su artículo 4º que son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia: la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. Por ello, resolvió que toda persona tiene la libertad de buscar, recibir, acceder y difundir informaciones y que el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia, que los Estados tienen la obligación de respetar y hacer respetar el acceso a la información pública a todas las personas y de promover la adopción de disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva.

Como se puede apreciar, la transparencia y la rendición de cuentas son elementos centrales de la democracia, y a su vez, el derecho de acceso a la información representa un mecanismo de control y garantía. Los entes públicos, atendiendo a lo que se ha connotado como derecho a una buena administración pública, tienen la obligación de asegurar el derecho de acceso a la información y de responder oportunamente a las solicitudes de

---

54 Asamblea general, Acceso a la información pública: Fortalecimiento de la democracia, [https://www.oas.org/dil/esp/AG-RES\\_2514-2009.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2514-2009.pdf), fecha de consulta, 8 de agosto de 2016, 11:30 hrs.

55 OEA, Carta Democrática Interamericana, [http://www.oas.org/charter/docs\\_es/resolucion1\\_es.htm](http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm), fecha de consulta, 8 de agosto de 2016, 16:42 hrs.

información pública. Asimismo, deben promover instrumentos de rendición de cuentas de carácter vertical, pues es la ciudadanía la que directamente se ve impactada por los actos del poder público.

Con base en lo anterior, la distinción que nos ocupa en este estudio, el análisis correcto del concepto de rendición de cuentas, debe atender primero a la obligación de la administración pública de transparentar y rendir cuentas como un medio de salvaguarda de los derechos humanos, condición fundamental de toda sociedad democrática, la cual se basa en tres conceptos pilares del Estado moderno: primero, la relación entre una buena administración y los derechos humanos; segundo, el derecho de acceso a la información, como mecanismo de control para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas; tercero, la participación ciudadana como eje fundamental de las sociedades democráticas.

### 1.3 Rendición de Cuentas, Empoderamiento Social y Acceso a la Información

La evolución Constitucional en materia de Derechos Humanos, el llamado nuevo juicio de amparo y las recientes modificaciones al Sistema de Justicia Penal, que el país ha presentado en el último lustro, hacen necesaria la reorientación de los paradigmas tradicionales para interpretar y aplicar las disposiciones normativas enfocadas a hacer cumplir los derechos fundamentales y acatar las obligaciones que, como gobernados y autoridades tenemos dentro del marco Constitucional mexicano, relacionadas con la rendición de cuentas. La doctrina jurídica contemporánea que distingue los alcances de los derechos fundamentales y su protección, en particular en lo concerniente a las libertades fundamentales tales como: expresión, conciencia y propiedad, constituyen de facto preconcepciones de un tipo de ejercicio democrático del poder.<sup>56</sup>

Este estado de cosas, invariablemente tiene que ser revisado por los juristas para advertir sobre las fortalezas, debilidades, oportunidades y áreas de riesgo para generar una nueva normativa en términos de valoración moral, ética y principios libertarios. Desde este orden de ideas, la actual evolución hacia mecanismos de control supranacional de la Constitución, con base en el derecho internacional y los llamados principios generales del derecho, representan fenómenos jurídicos con una realidad concreta, que incluso ya obligan a jueces y magistrados de nuestro país en su diario actuar.

---

56 Cossío Díaz, José Ramón, *Cambio social y cambio jurídico*, México, Porrúa-ITAM, 2001. p. 387.

Asimismo, las tesis monistas de creación jurídica cada vez explican menos los complejos procesos sociales de creación, interpretación y aplicación del andamiaje jurídico de una sociedad. Este tema no es nuevo, pero sí de nueva utilización en el sistema mexicano, debido a que en los resabios de las diferentes culturas jurídicas ya existían, al menos desde la segunda mitad del siglo XX, las bases suficientes para permitir los fenómenos que hoy atestiguamos en materia de derechos fundamentales.

Es fundamental retomar las reformas al texto Constitucional del 10 de junio de 2011, publicadas en la misma fecha en el Diario Oficial de la Federación, en donde se establece que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los Derechos Humanos reconocidos por la CPEUM y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia norma fundamental establezca. Así mismo, se establece que las normas relativas a los Derechos Humanos se interpretarán de conformidad con la misma y con los Tratados Internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Se contempla que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los Derechos Humanos, en los términos que establezca la Ley.

También se destaca que queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

La idea de cómo hacer exigible el derecho fundamental a la Rendición de Cuentas encuentra sentido mediante la obligación jurídica de garantizar la majestad de la Ley y de todos aquellos instrumentos que de ella se deriven, por ejemplo, el Informe General del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, el cual se debería reorientar al cumplimiento normativo de los principios de certeza, justeza y seguridad jurídica que se consagran en textos internacionales en la materia, pero sobre todo, al cumplimiento de sus funciones ulteriores, a saber: la maximización de la utilidad pública y la búsqueda de la eficiencia en el gasto público,

evaluando el ejercicio de los recursos, no únicamente concretándose en señalar a modo de glosa si se gasta bien o mal, sino brindando elementos formativos de criterio para los usuarios de la información.

A través de los nuevos esquemas de coerción a los fiscalizados del llamado Sistema Nacional de rendición de cuentas, como son la multa, las medidas de apremio o la destitución de servidores públicos, en caso de Inejecución de Sentencia de Amparo por ejemplo, es como nos aproximamos al control más sofisticado en esta materia, el Control Jurisdiccional por Omisión, el cual consiste en el mecanismo de control que permite al ciudadano constreñir a la autoridad la premisa de su funcionamiento, que debe de tratarse de derechos fundamentales.

El derecho humano a la rendición de cuentas debe ser elevado por principios éticos y morales a condición de derecho fundamental exigible en la CPEUM para así poder constreñir a la ASF a emitir un Informe y acciones correctivas con la suficiente calidad jurídica para garantizar este derecho fundamental, es decir, es prioritario reorientar la función de la Rendición de Cuentas hacia la sociedad, quien finalmente siempre ha sido la depositaria de este principio fundamental de gobernabilidad, ya que como sostiene Lawrence Sager: “es más fácil comprometerse con principios morales correctos en un plano relativamente abstracto que cumplir esos compromisos en nuestras vidas diarias, cuando tenemos que sufrir los costes asociados a esos compromisos”. También es necesario el reconocimiento de un derecho objetivo del ciudadano a la Rendición de Cuentas, instrumentado mediante el Sistema Nacional de Fiscalización Superior, que incluya a la Unidad de Evaluación y Control y al resto de las entidades de Fiscalización superior locales radicadas en las Entidades Federativas. Lo anterior es posible si acatamos el reconocido principio jurídico<sup>57</sup> de que la autoridad sólo debe imponer obligaciones al particular en la medida en que sea estrictamente necesario para el beneficio público; sin embargo, los medios que utiliza el gobierno para lograr su finalidad deben ser apropiados para ello. Entre los medios posibles, debe escogerse el que violente lo menos posible los derechos del individuo y atempere las posibles pérdidas que se le ocasionen, es decir, debe haber proporcionalidad con la utilidad del gobierno. Para realizar un análisis serio del tema hay que responder a la siguiente pregunta ¿Se encuentra el derecho a la Rendición de Cuentas contemplado por la CPEUM? La respuesta sería, sí, con algunas condicionantes de interpretación normativa, ya que precisamente la textura abierta de las normas que conforman

---

57 Fierro Ferré Ana Elena y Abreu Sacramento José Pablo; *Derechos humanos, derechos fundamentales y garantías individuales*; México, Oxford; 2012.

a la Constitución hacen difícil para el ciudadano común desprender de su simple lectura, un derecho universal, erga omnes.

El primer problema por tratar antes de enfocarnos en cada uno de los argumentos particulares contenidos en los conceptos, es delimitar lo que entendemos por derecho fundamental. La distinción del género y de la especie ayuda para distinguir entre el derecho a la información y el de recibir cuentas, siendo este último una especie del género relativo a la seguridad jurídica.

## 1.4 Puntos Básicos sobre la esencia del Derecho Humano a Recibir Cuentas

- 1°. La Base de la certeza jurídica es la irretroactividad de la Ley, garantizando el empoderamiento ciudadano, mediante la crítica informada del actuar gubernamental, según Guillermo O'Donell.<sup>58</sup>
- 2°. La legalidad civil es indispensable e implica que todo acto jurídico que afecte la esfera jurídica de las personas se encuentre pre constituido en norma, así como fundado y motivado.
- 3°. Los actos de molestia a particulares, cuando éstos no sean sujetos activos en relaciones entre personas jurídicas, que pudiesen afectar el desempeño gubernamental, deben ser perfectamente claros.
- 4°. Los principios procesales específicos que regulen por especialidad la materia de Rendición de Cuentas.
- 5°. La potenciación de derechos económicos, prestacionales y sociales mediante la garantía del correcto uso de los recursos públicos, es indispensable para evitar la desigualdad.

La ecuación de la Rendición de Cuentas significa para el individuo, la suma de acceso a la información; control entendido como límite y empoderamiento ciudadano, del mismo modo su correcta aplicación incrementa la certeza y seguridad jurídica del gobernando y su libertad, al tomar plena conciencia de sus decisiones, ejemplos de lo anterior son: los derechos en salud, vivienda, trabajo y seguridad social, que forzosamente requieren un correlato de eficiencia presupuestal para cumplimentar sus objetivos.

---

58 O´Donell, Guillermo, "Further Thoughts on Horizontal Accountability", en Conference on Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America, Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame, mayo de 2000, p.7.

## 1.5 Aspectos Generales de la Participación Social en el Gasto Público

La participación social en el gasto público, en general en las contralorías sociales, es la figura más importante en el combate a la corrupción y en el control de la correcta aplicación de los recursos públicos. El fomento a la aceptación de figuras sociales que colaboren con el control de políticas públicas se encuentra regulado a través de convenios e instrumentos internacionales. Cabe destacar que uno de los objetivos de la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (OEA)<sup>59</sup> es el combate a la corrupción dentro de las instituciones públicas de los estados cohesivos, y dentro de estos parámetros se considera que la participación social es un componente valioso, como refiere el artículo III, fracción 11.

Dentro de los propios sistemas institucionales es fundamental el aprovechamiento de medidas dedicadas a instituir, proteger y reforzar mecanismos que alienten la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en el afán de prevenir la corrupción.<sup>60</sup>

## 1.6 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción<sup>61</sup>

De las acciones que se pueden realizar desde la sociedad para el combate a la corrupción en las instituciones públicas, implícitamente se detallan algunas labores particulares en el artículo 13º, de acuerdo con la armonía de sus principios elementales y la disponibilidad de los medios con los que cuenta cada Estado, en función de los cuales tomará sus medidas necesarias para fomentar la participación eficaz de individuos y agrupaciones que no formen al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción. Labores específicas asignadas en la Convención: a) Aminorar la opacidad promoviendo la contribución de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones. b) Avalar la eficacia del acceso público a la información.

---

59 Adoptada el 29 de marzo de 1996, en Caracas, Venezuela. Ratificada por el Gobierno de México el 2 de junio de 1997 y promulgada según el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1998.

60 *Ibidem.*

61 *Ibidem.*

## Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La participación social respecto del gasto público en México, se regula en los artículos Constitucionales 3°, 6°, 8°, 21°, 26° y 115°; sin embargo, estos artículos mantienen un alcance limitado al respecto, como se muestra en el siguiente cuadro analítico.

Artículo Constitucional	Descripción
3.- Fracción III.	En esta fracción se prevé la participación social de los sectores que participan en la educación, limitada a lo referente a planes y programas de estudio.
6.- Apartado "A" Fracciones I y III.	La información generada por cualquier entidad, que reciba o ejerza recursos públicos, deberá ser pública, salvo en los casos previstos por la normativa. De igual forma, los ciudadanos tendrán acceso gratuito a la información pública.
8.- Párrafo Primero.	El derecho de petición que realicen los ciudadanos deberá ser respetado por los funcionarios y empleados públicos
21.- Inciso d).	En el Tema de Seguridad Pública, dentro de las funciones del Sistema Nacional, está contemplada la participación de la comunidad en diversos procesos, como la evaluación de la política de prevención del delito.
26.- Apartado "A" Párrafo Segundo.	En el proceso de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo está contemplada la participación social, mediante la consideración de las aspiraciones y demandas de la sociedad.
115.- Fracción II.	Entre las facultades y obligaciones que otorga la Constitución a los Municipios, se encuentra la promoción de la participación social y vecinal en los asuntos de la administración pública municipal.

Como se puede apreciar, en la CPEUM las disposiciones relacionadas con el tema de la participación de la sociedad en el control y vigilancia de las políticas públicas se encuentran limitadas a ciertos aspectos, como la consulta popular, el acceso a la información o la evaluación; en este sentido, la participación social como figura de control del ejercicio presupuestario resulta insuficiente. Es de resaltar que el artículo 26° de la CPEUM es una disposición que se puede catalogar como transversal, ya que su observancia es obligatoria para todos los temas del Plan Nacional de Desarrollo. Además de los artículos Constitucionales enumerados, existen otros ordenamientos que norman en forma general la participación social.

## 1.7 Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

El Objetivo Estratégico “México Incluyente”, es considerado una línea estratégica referente a generar esquemas de desarrollo comunitario a través de procesos de participación social.

## 1.8 Ley General de Desarrollo Social

En esta ley se encuentra normada de forma genérica la participación social, en lo que corresponde a los programas de desarrollo social, incluso, el capítulo VI (Art. 61° al 66°) corresponde específicamente al tema de Participación Social; en este conjunto de artículos, el 61° establece que los tres niveles de gobierno garantizarán el derecho de los beneficiarios y de la sociedad a participar en la planeación, ejecución evaluación y supervisión de los programas sociales; asimismo, las organizaciones sociales que trabajen temas de desarrollo social podrán recibir financiamiento; a su vez, el capítulo VIII (artículos 69° al 71°) establece el funcionamiento de la Contraloría Social, que estará integrada por los beneficiarios de los programas sociales y cuyas funciones en materia de desarrollo social serán las de solicitar información a las autoridades federales, vigilar el ejercicio de los recursos públicos, emitir informes sobre el desempeño y ejecución de informes públicos, atender e investigar quejas y presentar ante la autoridad correspondiente quejas y denuncias que den lugar a la promoción de responsabilidades.<sup>62</sup>

### 1.8.1 Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social

El capítulo VIII de este reglamento se refiere a la participación social (Art. 53° al 56°); destaca el artículo 56°, donde se establece que “la participación social en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social se realizará a través de cualquiera de las siguientes acciones: difusión y promoción, consultas públicas, convocatorias a organizaciones y coinversión”. En el mismo reglamento, el capítulo X se refiere a la Contraloría Social (Art 67° al 74°), en donde es destacable el hecho de que las contralorías sociales estarán integradas por beneficiarios de los programas sociales.<sup>63</sup>

---

62 Ley General de Desarrollo Social, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264\\_010616.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_010616.pdf), fecha de consulta, 3 de agosto de 2016, 13:05 hrs.

63 Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LGDS.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGDS.pdf), fecha de consulta, 3 de agosto de 2016, 13:12 hrs.

## 1.8.2 Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública

El artículo 33° de este reglamento establece las funciones de la Unidad de Operación Regional y Contraloría Social, entre las que destacan las siguientes:

- Fr. VI. Elaborar y someter a la consideración del Secretario, a través del Subsecretario, las disposiciones administrativas que en materia de contraloría social corresponda emitir a la Secretaría, así como asesorar a las dependencias, a las entidades y a otros ejecutores de recursos federales en las acciones que en esa materia realicen.
- Fr. VII. Asesorar a los gobiernos locales en la implantación de acciones en materia de contraloría social en programas realizados con sus propios recursos.
- Fr. VIII. Establecer, coordinar y promover las estrategias para la implantación de la contraloría social en programas y recursos federales, así como dar seguimiento a su operación y evaluar el impacto de su aplicación.
- Fr. IX. Promover la realización de acciones conjuntas con organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas en materia de contraloría social.<sup>64</sup>

## 1.9 Lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social en los Programas Federales de Desarrollo Social

Los parámetros emitidos por la Secretaría de la Función Pública tienen por objeto regular y promover la participación de los beneficiarios de programas sociales y la sociedad, en la vigilancia, ejecución y ejercicio de los recursos asignados; por lo tanto, la Contraloría Social es un instrumento de transparencia que está normado por lo dispuesto en la Ley de Desarrollo Social y en su Reglamento, mediante un acuerdo de coordinación que celebran el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos de las Entidades Federativas de la República Mexicana, cuyo objeto es la realización de un programa de coordinación especial

---

64 Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/32540/reglamento-interior-sfp-v-21102015.pdf>, fecha de consulta, 8 de junio de 2016, 17:50 pm.

denominado “Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública, y Colaboración en materia de Transparencia y Combate a la Corrupción”.<sup>65</sup> El objeto del acuerdo es establecer acciones conjuntas para fortalecer el sistema estatal de control de la gestión pública, a fin de inspeccionar, controlar y vigilar el ejercicio y aplicación de los recursos federales otorgados a la entidad federativa. Sin embargo, establece que los recursos federales que “el gobierno del estado” reciba a través del Ramo General 33 “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios” del PEF, así como las aportaciones para el Sistema de Protección Social en Salud (SPSS), previstas en el Título Tercero Bis de la Ley General de Salud, no son objeto de las acciones conjuntas a que se refiere el presente instrumento.

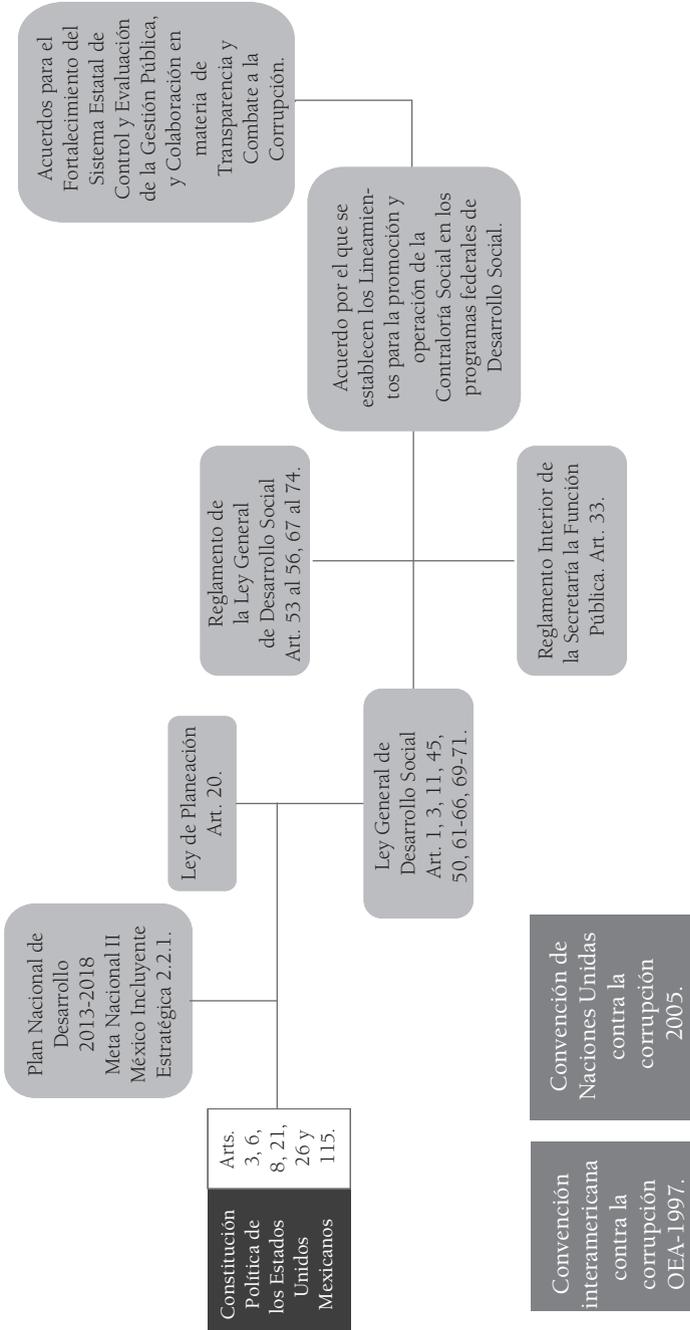
En términos generales, la normatividad en torno a la participación social se concentra en la operación de los programas de desarrollo social; aun así, resulta insuficiente frente a la amplitud de tareas que ejecuta el gobierno federal. Se concluye el presente inciso con un diagrama de la normatividad general de la participación social.<sup>66</sup>

---

65 Diario Oficial De La Federación, última reforma, <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2012&month=04&day=09>, última reforma 09/04/2012, fecha de consulta, 3 de agosto de 2016, 13:20 hrs.

66 Secretaría de la Función Pública, Lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social, <http://www.gob.mx/sfp/documentos/lineamientos-para-la-promocion-y-operacion-de-la-contraloria-social>, fecha de consulta, 8 de junio 2016, 18:30 hrs.

## Legislación General sobre Participación Social



Fuente: elaborado con base en el IRSFSCP 2014.

En el contexto de ese marco jurídico general de la participación social, existen disposiciones específicas para cada sector, las cuales se presentan a continuación, respecto de las figuras de participación social en Gasto Federalizado, que se revisaron en las auditorías practicadas.

## 1.10 El valor de la Participación Social en el Gasto Federalizado

El cometido de la participación social en proyectos respaldados con recursos públicos es un componente primordial para garantizar y mejorar los resultados del gasto, así como su contribución y administración eficaz, libre de opacidad, siendo así pieza clave para la Fiscalización. El recurso transferido a Entidades Federativas, Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal constituye el Gasto Federalizado, el cual simboliza una fracción elemental de los ingresos totales de estos órdenes de gobierno, cerca del 90% para los Estados, y para los Municipios figura en promedio 74%, aunque en los marginados significa más del 90%.

Las Participaciones Federales, identificadas también como el Gasto Federalizado no programable, con anterioridad se encontraban libres de ser fiscalizadas, ya que a partir de la Cuenta Pública 2016 serán elementos fiscalizables. Por otro lado, existe también la parte del Gasto Federalizado Programable, que se compone de todos los recursos que la Federación proporciona a Entidades Federativas y Municipios, para su aplicación en los fines establecidos en el marco jurídico correspondiente.

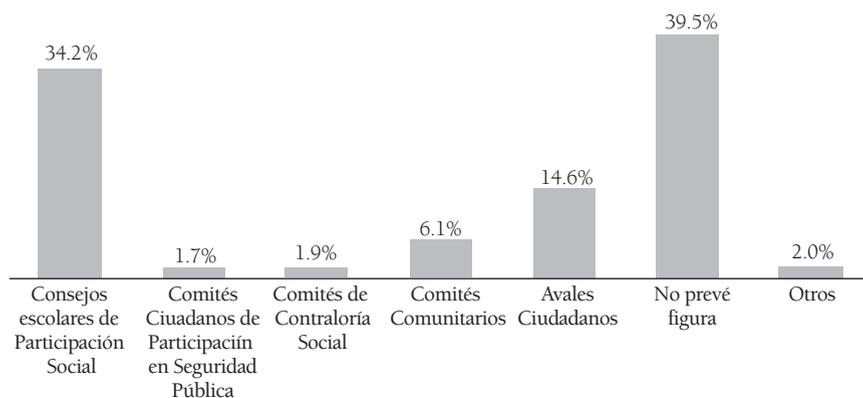
De acuerdo con la fiscalización de la normativa de Fondos y Programas que en 2014 armonizaron el Gasto Federalizado, se determinó que en la misma está contemplada o se hace alusión a la participación social en el ejercicio de los recursos, pero en una parte importante de los casos no se prevé una figura participativa definida, sino que se hace referencia genérica a la importancia de promover la Contraloría Social, por lo que en sus reglas o lineamientos de operación, no aparece ninguna figura específica con funciones concretas de seguimiento o formas definidas de interacción de la sociedad con el Fondo o Programa correspondiente. De acuerdo con lo anterior, 39.5% de los fondos o programas, mediante los cuales se ejerce 39.4% del gasto, no tienen prevista la existencia de una figura específica de participación social en la supervisión y evaluación de sus recursos.

Al respecto, hay varias explicaciones o causas. Debe considerarse, en principio, que existen programas que atienden materias administrativas, en los

que no es factible la participación de la población, ya que no la involucra directamente; hay otros casos en los que los programas se focalizan en grupos específicos, como los deportistas o pacientes de enfermedades determinadas, en los que la participación social corresponde básicamente a los beneficiarios directos, pero no necesariamente en términos de Contraloría Social, sino como participantes del programa; y, finalmente, se tienen otros programas sin una figura de participación social definida, debido a que se destinan a la atención de temas especializados, como el mejoramiento de la educación superior, entre otros, en los que los participantes son los propios profesores u otras figuras de carácter académico o que requieren de un nivel de calificación determinado.

En ese contexto, en su gran mayoría, las figuras de participación social que operan en los programas del Gasto Federalizado se concentran en las áreas de educación básica, salud, infraestructura de servicios básicos y seguridad pública.

### Principales figuras de participación social en el gasto federalizado 2014, por monto de los fondos y programas en que operan (porcentaje)



Fuente: elaborado con base en información del IRFSCP 2014.

La ASF considera fundamental la Fiscalización de la existencia y operación efectiva de las figuras de participación social en los principales programas del Gasto Federalizado, de manera que se coadyuve con su fortalecimiento e impulso al incremento de la eficiencia y eficacia del gasto público, así como al mejoramiento de su transparencia y rendición de cuentas.

## 1.11 Antecedentes de la Contraloría Social

La participación social tiene sus orígenes en la constitución de las ciudades y sus respectivas sociedades; en cada una de sus etapas han surgido distintos tipos de organización, las más avanzadas se refieren a las políticas sociales, laborales y económicas, de respeto a los Derechos Humanos, entre otras. Durante los años ochenta y noventa en América Latina se presentaron procesos de crisis económicas, derivadas principalmente del incremento en las deudas externas, la hiperinflación, los elevados niveles de pobreza extrema y las recurrentes devaluaciones; asimismo, con los cambios en la política social y la descentralización de recursos surge la necesidad del involucramiento de la sociedad en la toma de decisiones gubernamentales, así como su participación activa en la realización de acciones sociales.

En México han existido diversos procesos institucionalizados de participación social; los primeros ejemplos se observaron en el sexenio del presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), en el cual se inicia la reforma administrativa gerencial; se aprueba la Ley Federal de Planeación, en donde se instituyen las consultas populares y se crea el Sistema Nacional de Planeación Democrática, cuyo resultado fue el Plan Nacional de Desarrollo, mediante el cual se crearon comités y consejos consultivos con el fin de impulsar la “participación de la sociedad en la planeación del desarrollo”.<sup>67</sup> En 2004 se aprueba la nueva Ley General de Desarrollo Social; su eje principal son los derechos para el desarrollo social consagrados en la Constitución (educación, salud, alimentación, vivienda, disfrute de un medio ambiente sano, trabajo y seguridad social, y los relativos a la no discriminación); se encomienda a la Secretaría de Desarrollo Social el diseño y ejecución de las políticas de desarrollo social; se establecen los principios para institucionalizar la política social de Estado, y se faculta al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) para normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social; se determina la competencia de los Gobiernos Municipales, de las Entidades Federativas y del Gobierno Federal en materia de desarrollo social y las bases para la concertación de acciones con los sectores social y privado, así como la obligación de garantizar la participación social. Sobre este último tema, se consideró un apartado denominado Contraloría Social, en el que se establecen las bases para impulsar la participación social entre los beneficiarios de los programas federales de desarrollo social, mediante la obligatoriedad para que el Gobierno Federal impulse la Contraloría Social y facilite el ac-

67 Olvera, Alberto J., *La participación ciudadana y sus retos en México*, entregable 2 del Contrato Simplificado 6800002163, Secretaría de Gobernación, México, 2009. p. 7.

ceso de la información necesaria, así como las funciones y actividades de la contraloría social.

Asimismo, en el reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, en su artículo 67º, se incluyó un apartado que señala las acciones de contraloría social. Las acciones principales son las siguientes:<sup>68</sup>

- Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los que reciban, gestionen o utilicen total o parcialmente recursos públicos federales, observarán los lineamientos que al efecto emita la Secretaría de la Función Pública, de conformidad con la competencia que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los Convenios de Coordinación y demás disposiciones aplicables.
- La contraloría social estará integrada y deberá ejercerse por los beneficiarios que, de manera organizada, independiente, voluntaria y honorífica, se constituyan con tal carácter ante la dependencia o entidad que tenga a su cargo el programa objeto de verificación, seguimiento y vigilancia.
- Las tareas de contraloría social deberán ser ajenas a cualquier partido u organización política.
- Las contralorías sociales deberán registrarse ante la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal que tenga a su cargo el programa de desarrollo social, mediante un escrito libre, que señale el nombre del mismo y ejercicio fiscal respectivo, su representación y domicilio legal, así como los mecanismos e instrumentos que utilizará para el ejercicio de sus funciones.
- Las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal realizarán el proceso de registro para las localidades en las que opere el programa de desarrollo social. La vigencia de dicho registro será válida para el ejercicio fiscal correspondiente.
- Las contralorías sociales emitirán informes anuales respecto de la vigilancia en la ejecución de los programas de desarrollo social y en el ejercicio y aplicación de los recursos federales asignados a los mismos, así como de la verificación en el cumplimiento de las metas, los cuales se presentarán ante las dependencias y entidades de

---

68 Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, Diario Oficial de la Federación, [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4913097&fecha=18/01/2006](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4913097&fecha=18/01/2006), Fecha de Publicación Enero 2006, fecha de consulta, 3 de agosto de 2016, 13:26 hrs.

la Administración Pública Federal correspondientes; de igual forma, dichos informes se enviarán, en su caso, al órgano interno de control de la dependencia o entidad que corresponda.

Adicionalmente, la Ley General de Desarrollo Social reconoce la participación social como un derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual y colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones de desarrollo social.<sup>69</sup> Por otra parte, la política de desarrollo social señala en el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018), meta México Incluyente, apartado II.2 Plan de Acción: integrar una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad de oportunidades, que las políticas sociales están centradas en torno al ciudadano, como agente de cambio y motor de su propia superación, por medio de su organización y participación activa.

Se propone que estas políticas promuevan la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana; ello implica optimizar el gasto y rendir cuentas de los programas y recursos ejecutados mediante la participación de instituciones académicas y de investigación, además del fortalecimiento de las contralorías sociales comunitarias.<sup>70</sup>

De acuerdo con lo anterior, la participación social por medio de la contraloría social es un importante vehículo para lograr los estándares de transparencia y Rendición de Cuentas necesarios para alcanzar una democracia participativa y efectiva. A pesar de los logros alcanzados en esta materia, principalmente la creación del INAI y sus correspondientes instituciones en las Entidades Federativas, así como la aprobación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aún prevalecen deficientes niveles de transparencia y Rendición de Cuentas, reducido involucramiento de la sociedad en actividades gubernamentales, insuficiente organización de la sociedad civil, insuficiencias en la impartición de justicia, elevados niveles de impunidad, aceptación y arraigo cultural de acciones de corrupción.

El INEGI elaboró la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013 (ENCIG), en la que se determinó como población objetivo a las personas de 18 años y más que viven en áreas urbanas, respecto de la interacción de la sociedad con el Gobierno a través de los medios electrónicos. Los aspectos más relevantes fueron:

---

69 Ley General de Desarrollo Social, artículo 3, última reforma Diario Oficial De La Federación 07-11-2013.

70 Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018), Meta México Incluyente en el apartado II.2 Plan de Acción.

- Población de 18 años y más con al menos una interacción con el Gobierno a través de medios electrónicos: la media nacional alcanzó el 31.6%, y 17 Entidades Federativas la superaron, el Estado de Querétaro fue el más representativo, con el 37.6%; en contraste, 15 entidades estuvieron por debajo de la media, el más bajo, con el 14.0%, fue el Estado de Guerrero.
- Acerca de conocer información sobre organización interna, acciones, recursos públicos o programas del gobierno, el Estado de Zacatecas tuvo el porcentaje más alto, con el 30.2%, el nivel medio no rebasó el 22.0%, y el Estado de Guerrero ocupó el nivel más bajo, con el 12.4%.
- Respecto de conseguir información que le permita planear o decidir alguna actividad, en 13 entidades se superó la media de 23.0%; el Estado de Aguascalientes es el más alto, con el 29.2% y el Estado de Guerrero el más bajo, con el 10.0%.
- Presentar en las cuentas del gobierno una queja, denuncia o comentarios: los porcentajes reflejan niveles muy bajos, ya que la media fue de 6.5%, y en 15 estados son inferiores a ésta; el Estado de Coahuila obtuvo el nivel más bajo, con el 3.3%.
- Realiza trámites, pagos o servicios por medio de Internet: esta actividad obtuvo resultados muy bajos, ya que ningún estado superó por lo menos el 4%, y su media fue de 1.8%.

Esta encuesta también mostró importantes hallazgos sobre corrupción, principalmente en la percepción de la población sobre los principales problemas sociales; la inseguridad y delincuencia se colocaron en el primer sitio, la corrupción alcanzó el tercer lugar y la falta de rendición de cuentas, el décimo, de once problemáticas. Asimismo, en relación con la percepción sobre la frecuencia de corrupción en diversos sectores, la población percibió que en el Gobierno Federal, Estatal y Municipal, se presenta de manera “muy frecuente”; y ocuparon el quinto, sexto y séptimo lugar de importancia, respectivamente; los policías ocuparon el primer lugar.

## Tasa de prevalencia de corrupción por regiones, según trámites realizados en dependencias de Gobierno Federal, estatal y municipal 2013

Regiones	Tasa de prevalencia de corrupción en trámites del Gobierno Municipal <sup>1,4</sup>	Tasa de prevalencia de corrupción en trámites del Gobierno Estatal <sup>1,3</sup>	Tasa de prevalencia de corrupción en trámites del Gobierno Federal <sup>1,2</sup>	Tasa de prevalencia de corrupción en trámites a Nivel Nacional <sup>1</sup>
Estados Unidos Mexicanos	11,773	21,763	1,736	12,080
Región Centro <sup>5</sup>	12,124	29,354	3,089	15,510
Región Noreste <sup>6,7</sup>	10,135	15,314	584	8,048
Región Noroeste <sup>8,7</sup>	13,413	18,060	586	10,593
Región Occidente <sup>9</sup>	12,654	18,570	992	10,674
Región Sureste <sup>10</sup>	8,741	18,119	2,068	10,221

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013 (ENCIG). Tabulados básicos. 2014.

<sup>1/</sup> La tasas de calcula dividiendo el total de víctimas de corrupción usarias de trámites, pagos solicitudes o contacto con algún servidor público multiplicada por 100 000 habitantes.

<sup>2/</sup> Los trámites realizador ante alguna instancia del gobierno federal sonson: pago ordinario del servicio de luz, trámites fiscales, atención médica programada, atención médica de urgencia, créditos de vivienda o programas sociales, servicio de enrgía eléctrica y trámite de pasaporte.

<sup>3/</sup> Los trámites realizados antes alguna instancia de los gobiernos estatales son: pago de tenencia o impuesto vehicular , trámites vehiculares, trámites en el Registro Civil, permisos relacionados con la propiedad, trámites ante el Ministerio Público, trámites ante juzgados o tribunales, llamadas de emergencia a la policía, contacto con autoridades de seguridad pública, trámites para abrir una empresa y otros trámites pagos o solicitudes.

<sup>4/</sup> Los trámites realizados ante alguna instancia de los gobiernos municipales son: pago ordinario del servicio de agua potable, pago de predial, servicios municipales, trámites locales, permisos relacionados a la propiedad, llamadas de emergencia a la policía y contacto con autoridades de seguridad pública.

<sup>5/</sup> La Región Centro comprende el Distrito Federal, Guerrero, Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala.

<sup>6/</sup> La Región Noreste comprende Coahuila de Zaragoza, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí y Tamaulipas.

<sup>7/</sup> Para estas regiones, el Coeficiente de Variación de la Tasa de prevalencia de corrupción en trámites del gobierno federal es superior al 25 por ciento, por lo que su cifra se debe tomar sólo con fines cualitativos.

<sup>8/</sup>La Región Noroeste comprende Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Sinaloa y Sonora.

<sup>9/</sup>La Región Occidente del país esta comprendida por los estados de Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán de Ocampo, Nayarit, Querétaro y Zacatecas.

<sup>10/</sup>La Región Sureste del país está comprendida por los estados de Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintan Roo, Tabasco, Veracruz de Ignacio de la Llave y Yucatán.

La tasa de prevalencia de corrupción por regiones, según trámites realizados por dependencias de gobierno, muestra que la región centro supera la media nacional en los cuatro componentes; sólo es superada por la región noroeste en la tasa de prevalencia de corrupción en trámites municipales, como se observa en la tabla anterior.

### 1.11.1 Objetivo de la Contraloría Social

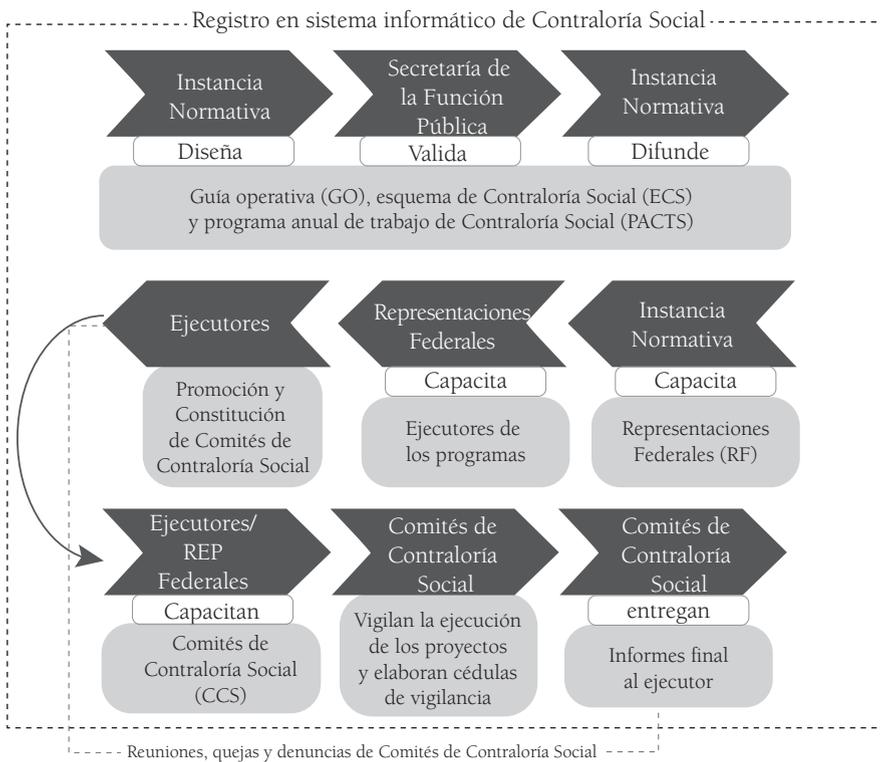
La Contraloría Social es el mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas federales de desarrollo social, de acuerdo con lo establecido en la Ley General de Desarrollo Social y su reglamento. Dicho mecanismo es regulado por los Lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social en los programas federales de desarrollo social, emitidos por la Secretaría de la Función Pública, en los que se establecen los principios rectores de esta estrategia de participación social, principalmente para la promoción y la difusión, la capacitación, la operación y los resultados de la vigilancia de los comités de contraloría social.

### Resultados Generales en la operación de la estrategia de la Contraloría Social, 2014

En la estrategia de la contraloría social la figura central es el Comité de Contraloría Social (CCS), el cual se encarga de vigilar el adecuado ejercicio de los recursos de los programas federales de desarrollo social destinados para la creación y mantenimiento de infraestructura, equipamiento, entrega de apoyos en especie o monetarios, acciones sociales, como cursos, asesorías, capacitación, asistencia y servicios médicos, entre otros. Los comités tienen como responsabilidad el llenado de formatos, principalmente minutas, listas de asistencia, cédulas de vigilancia e informes finales. En esta estrategia intervienen distintos ámbitos de gobierno, principalmente los siguientes: la

Secretaría de la Función Pública (SFP) como coordinadora general de la planeación, operación y seguimiento de dicha estrategia. Las instancias normativas federales y sus representaciones en las entidades, como supervisores, coordinadores y operadoras de los programas federales de desarrollo social. Los Gobiernos Estatales y Municipales cuando los recursos son transferidos a estas instancias. Los Órganos Estatales de Control (OEC). Los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades federales (OIC). Los beneficiarios de los programas federales de desarrollo social.

### Diagrama de gestión de la Contraloría Social



Fuente: elaborado con información de la ASF.

Cada uno de los involucrados en la contraloría social desempeña un papel primordial, dado que esta estrategia es cíclica; el producto de un integrante es el insumo de otros, por lo que existe un claro encadenamiento para el proceso; los componentes principales son los siguientes:

### Esquema de la Contraloría Social (SC)

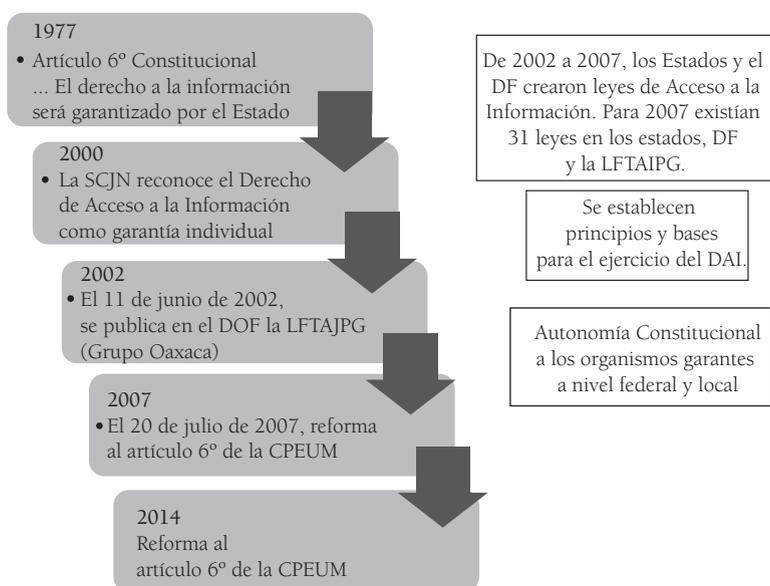
Proceso	Actores		Producto
Planeación.	Secretaría de la función Pública. Instancia Normativa (IN) (Dependencia o Entidad Federal Responsable de los Programas Federales de Desarrollo Social.		* Guía Operativa (GO). * Esquema de Contraloría Social (ECS). * Programa Anual de Trabajo de Contraloría Social (PATCAS).
Capacitación.	(SFP) (IN)	(IN) Representaciones Federales (RF) Operadores de los programas en las Entidades Federativas (OP) Órganos Estatales de Control (OEC)	Materiales de capacitación de: Sistema Informático de la Contraloría Social (SICS) Operación de la CS GO, ECS, PATCAS.
Promoción.	RF OP	Beneficiarios	Actas de constitución de Comités de Contraloría Social, listas de asistencia, minutas, material de difusión.
Capacitación.	RF OP OEC	Comités de Contraloría Social (CCS) Beneficiarios	Lista de Asistencia, minutas.
Difusión.	RF OP OEC	Comités de Contraloría Social (CCS)	Material de difusión.
Operación y resultados.	CCS OP OEC	RF	Cédulas de vigilancia, informes finales, reuniones y su registro en el SICS.
Vigilancia.	CCS	RF OP OEC	Quejas y Denuncias.
Seguimiento.	OIC IN	Comités de Contraloría Social (CCS)	Reportes de Seguimiento.

Fuente: elaborado con información de IRFSCP 2014

Un elemento fundamental para la estrategia de la Contraloría Social son sus documentos normativos, en los que se establecen las reglas, compromisos y formas de trabajo; el Esquema de Contraloría Social indica la estrategia, conforme a la cual se llevarán a cabo las actividades de promoción de la misma, de acuerdo con las características de cada programa federal de desarrollo social. Cabe señalar que en el concepto de actividades de promoción se considera la entrega de los materiales que se dan a conocer a los beneficiarios de los programas federales de desarrollo social, lo que es la contraloría social, los requisitos para integrar un comité, sus objetivos, actividades y alcances, así como el seguimiento de sus resultados. La Guía Operativa señala los procedimientos que deben seguir las representaciones en los estados de las dependencias federales para promover y dar seguimiento a la operación de la contraloría social en los programas; el Programa Anual de Trabajo de Contraloría Social (PATCS) define las actividades y los responsables de realizarlas, las metas y el calendario de ejecución para promoverlas.

## 1.12 Objetivo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Que los sujetos obligados y sus servidores públicos: Identifiquen el desarrollo de la legislación en materia de acceso a la información y transparencia en el contexto mexicano. Reconozcan las principales obligaciones que la legislación en la materia les confiere como servidores públicos. Distingan los aspectos relevantes de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Acceso a la Información Pública, con la creación de condiciones para que los individuos puedan obtener, evaluar, y utilizar la información en posesión del gobierno. Mediante la colocación de la información en la vitrina pública para que los interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo de sanción. Una misión principal de los derechos humanos es la construcción de límites al poder público, revalidando la dignidad de las personas físicas. Ahí descansa el proyecto de las sociedades democráticas contemporáneas de desarrollo cultural de protección de los derechos. Para su desarrollo requiere de un conocimiento profundo del contenido del derecho de acceso a la información, no sólo como herramienta práctica que fortalece la democracia, sino como derecho humano protegido por el derecho internacional. Desde un sistema de excepciones específicas, claras y transparentes, con un régimen de acceso a la información.



Fuente: elaborado con información del INAI.

## 1.13 Construcción del Derecho de Acceso a la Información en México

El 4 de mayo de 2015, se publica en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP). El instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), cambia su nombre a Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). El 17 de junio de 2015, se publican en el DOF el Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, establece las bases de interpretación y aplicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

### Aspectos Fundamentales

En tanto el Congreso de la Unión expide las reformas a las leyes respectivas en materia de transparencia, el organismo garante ejercerá sus atribuciones y competencias, conforme a lo dispuesto en el artículo 6º Constitucional y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental vigente.

El Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y la asamblea del Distrito Federal, deberán emitir sus correspondientes legislaciones en la materia, dentro de un plazo no mayor de un año, contado a partir de la entrada en vigor de la citada Ley General.

Los organismos garantes y los sujetos obligados, además de aplicar los plazos y términos previstos en la Ley Federal para la tramitación de solicitudes, deberán observar los principios de progresividad, máxima publicidad e interés general que rigen el derecho fundamental de acceso a la información pública.

Por razones técnicas, legislativas y operativas, diversas disposiciones de la Ley General han quedado sujetas a un periodo para su entrada en vigor, en términos de los artículos transitorios, mismos que se encuentran directamente relacionados con los rubros siguientes:

1. La materia de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados.
2. Las facultades de revisión y atracción del Instituto.
3. La regulación, desarrollo, operación y puesta en marcha de la Plataforma Nacional de Transparencia.
4. El cumplimiento de obligaciones de transparencia, conforme a las disposiciones que establezca el Sistema Nacional de Transparencia (SNT).
5. La instalación del Consejo del SNT (Se instaló el 23 de junio de 2015).
6. La emisión de lineamientos, mecanismos y criterios derivados de las funciones del SNT.
7. La elaboración y publicación de lineamientos para el cumplimiento de las atribuciones del Instituto.

En términos de lo dispuesto en el artículo 41, fracciones I y XI de la Ley General, entre otras atribuciones, corresponde al Instituto:

Interpretar la multicitada Ley General en apego a los principios que rigen su funcionamiento, permitiendo con ello comprender y revelar el sentido de una disposición, en el entendido de que toda norma jurídica debe ser analizada e interpretada atendiendo a criterios de legalidad, de adecuación al fin y de correspondencia entre la situación típica a la que se refiere la norma y la situación real en la que se pretende aplicar.

## Ley General De Transparencia y Acceso a La Información Pública (LGTAIP)<sup>71</sup>

Título Primero. Disposiciones Generales.

Título Segundo. Responsables en Materia de Transparencia y Acceso a la Información.

Título Tercero. Obligaciones de Transparencia.

Título Cuarto. Información Clasificada.

Título Quinto. Del Procedimiento de Acceso a la Información Pública.

Título Sexto. Medidas de Apremio y Sanciones.

Disposiciones Generales.

La Ley General se encuentra vigente a partir del 5 de mayo de 2015, fecha posterior a su publicación en el Diario Oficial de la Federación, por lo tanto, deberá observarse por los sujetos obligados y el órgano garante a nivel federal. En todos sus trámites y resoluciones, el Instituto podrá invocar en lo conducente, los artículos 1° al 22° de la Ley General, reglamentarios de los principios rectores, definiciones y fines del ejercicio del derecho de acceso a la información, consagrado en el artículo 6° Constitucional. El Objeto de la Ley determina que ésta es de orden público y de observancia general en toda la República. Reglamentaria del artículo 6° de la CPEUM, en materia de transparencia y acceso a la información, y tiene como objetivos: establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios.

### 1.14 Derecho de Acceso a la Información

El derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información. Toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que se establezcan en la presente Ley, en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, la Ley Federal, las leyes de las Entidades Federativas y la normativa aplicable en sus respectivas competencias; sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos de la Ley.

---

71 Ley Federal de Transparencia y Acceso a La Información Pública, [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP.pdf), fecha de consulta, 15 de mayo de 2016, 12:20 hrs.

No podrá clasificarse como reservada aquella información que esté relacionada con violaciones graves a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad, de conformidad con el derecho nacional o los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. El estado garantizará el efectivo acceso de toda persona a la información. En la aplicación e interpretación de la Ley deberá prevalecer el principio de máxima publicidad, conforme lo dispuesto en: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, Las resoluciones y sentencias vinculantes que emitan los órganos nacionales e internacionales especializados.

## Capítulo II.

# Problemática de la Implementación de la Rendición de Cuentas como Derecho Humano

### 2.1 Problemas jurídicos relacionados con la Rendición de Cuentas

En México este concepto no se ha establecido como principio, propósito o entramado institucional específico en ninguna norma constitucional. Su uso en la legislación secundaria es limitado y reciente. El análisis de las normas que se refieren a la Rendición de Cuentas nos permite afirmar que ésta se entiende más como un propósito que como una institución propiamente dicha; la rendición de cuentas es informar, explicar y justificar una conducta y cuenta con instrumentos para vigilar e incidir en su comportamiento, vía sanciones o incentivos.<sup>72</sup>

La Rendición de Cuentas es una relación causal de deber entre dos actores en la cual uno está en primer lugar en cuanto al objeto mismo de la rendición de cuentas. Ésta se refiere al ejercicio de funciones jurídicas y el ejercicio de recursos públicos relacionados con esas facultades o funciones. En este sentido se ha dicho que la rendición de cuentas es 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”.<sup>73</sup> En este sentido la rendición de cuentas supone al menos dos

---

72 Cejudo, Guillermo y Ríos Cázares, Alejandra, *La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México*, (ed.) Merino, Mauricio; López Ayllón, Sergio. et al., México, UNAM-CIDE, 2010, p. 118.

73 López Ayllón, Sergio y Merino, Mauricio, *La Rendición de Cuentas en México: perspectivas y retos*, (ed.) por Merino, Mauricio; López Ayllón, Sergio et al., México, UNAM-CIDE, 2010, pp. 1-27.

sujetos, un asunto sobre el que se rinden cuentas, que se deriva del ejercicio de una facultad, función o responsabilidad del primer sujeto, y que conlleva un juicio realizado, que tiene una consecuencia jurídica específica.

La relación entre los sujetos implica necesariamente una relación jurídica explícita, que se debe reflejar en facultades y obligaciones precisas, así como en procedimientos para darle forma y cauce. La rendición de cuentas no se agota en esa relación única, supone una multiplicidad de relaciones entre diversos sujetos y un entramado institucional complejo que supone relaciones tanto en el interior de cada uno de los poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) como entre ellos. El sistema jurídico mexicano es más complejo si consideramos la estructura federal, pues implica que existe un número muy importante de relaciones de rendición de cuentas que se establecen entre los diferentes órdenes de gobierno. En este sentido, podemos proponer que un sistema de rendición de cuentas está integrado por un conjunto de relaciones entre diversos sujetos, que están soportados por un entramado institucional en el que cada actor del sistema le rinde cuentas a otros actores sobre el ejercicio de sus funciones y facultades.

La rendición de cuentas puede ser vertical o bien entre dos sujetos que no están jerárquicamente relacionados y tienen una autonomía relativa entre ellos o rendición de cuentas horizontal; es importante destacar que para evitar caer simplemente en un entramado de relaciones burocráticas que se agotan en sí mismas, el modelo debe tener un sustrato democrático específico que se orienta a la sociedad. Este actor no tiene obligaciones ni atribuciones precisas, pero es el titular de derechos fundamentales y políticos que puede ejercer frente a ellos; los ciudadanos son quienes, en un sistema democrático, ejercen la última sanción soberana mediante el ejercicio del voto. Por otro lado, el artículo 1º Constitucional establece que “todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”. Lo anterior implica que el sentido de la acción y las políticas públicas deben estar orientados por un propósito constitucionalmente establecido, que es la garantía y eficacia de los derechos fundamentales.

Jurídicamente existen varias instituciones que están relacionadas con la rendición de cuentas y durante los últimos años se han aprobado reformas constitucionales y legales, perfeccionando el concepto de rendición de cuentas. Por ejemplo, el modelo de Fiscalización del gasto público, se incorporó a la constitución mediante la ASF; el derecho de acceso a la información pública, mediante el INAI y se crearon los órganos garantes de este

derecho. El Sistema de Responsabilidades Administrativas también se ha modificado. Todas estas instituciones se crearon de los servidores públicos de manera independiente, bajo diversas lógicas y necesidades. El resultado de conjunto es una enorme fragmentación de instituciones que tienen propósitos relacionados pero que están desarticuladas. Algunas de las ideas seminales planteadas por la maestra Ana Elena Fierro, en su proyecto de tesis doctoral,<sup>74</sup> establecen seis conjuntos de instituciones normativas relacionadas con la rendición de cuentas: normas relativas al ejercicio del gasto público, en particular aquéllas relativas a la auditoría y la Fiscalización; normas que regulan el acceso a la información gubernamental y la transparencia; normas relativas al régimen de responsabilidades, en particular las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, aunque en este conjunto también podrían incluirse las normas que regulan la responsabilidad política; control jurisdiccional de los actos legislativos y administrativos, en particular el control de legalidad, que constituye en sí mismo un mecanismo de rendición de cuentas; ciertas facultades de los Congresos, como los informes, comparecencias y comisiones de investigación y el sistema electoral, favoreciendo un voto razonado.

## 2.2 Las Normas del ejercicio del Gasto Público y la Fiscalización

Del análisis del estado de la situación actual encontramos que tenemos varios sistemas normativos débilmente articulados entre sí, que son: el Sistema de Planeación Democrática, el Sistema de Presupuesto con Base en Resultados, el Sistema de Contabilidad Gubernamental, el Sistema Anticorrupción y el Sistema de Fiscalización de la Cuenta Pública. Para una adecuada rendición de cuentas es necesaria la existencia de un sistema uniforme de contabilidad gubernamental. Este sistema sirve para tres propósitos básicos: la evaluación de las políticas y los programas, el control de la gestión, y la rendición de cuentas, pues sin “cuentas” no puede haber “Rendición de Cuentas”.<sup>75</sup> En 2007 se reformó la Constitución para facultar al Congreso a crear una Ley General de Contabilidad Gubernamental, misma que se expidió el 31 de diciembre de 2008. Esta Ley establece un calendario para generar (final de 2012) el Sistema Uniforme de Contabilidad Gubernamental,

---

74 Fierro, Ana Elena, *El sistema normativo de la rendición de cuentas*, tesis doctoral inscrita en el Doctorado en Derecho del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, Mimeo, 2011.

75 Sour, Laura y Rosillo, Eunises. *Evaluación de la estructura de la contabilidad gubernamental en los tres ámbitos de gobierno de México*, (ed.) por Merino, Mauricio; López Ayllón, Sergio y Cejudo, Guillermo, México, UNAM-CIDE, 2010, pp. 287-329.

el cual ya opera con regularidad. La Fiscalización tiene dos componentes. El primero es interno y corresponde a las funciones de contraloría interna que desarrollan las Secretarías de la Función Pública y sus equivalentes en las Entidades Federativas, y el segundo, corresponde a la labor que realiza la ASF y los órganos de Fiscalización de los Congresos Estatales. Estos dos componentes se encuentran débilmente relacionados. Los principios Constitucionales que regulan la Fiscalización difieren de aquellos que regulan el ejercicio de los recursos y la evaluación con base en el desempeño. No existe un mecanismo social de sanción que repercuta directamente en los gobernantes o representantes de cargos de elección popular en caso de incumplimiento, ni un mecanismo que incentive a cumplir socialmente con los objetivos planteados.

## 2.3 Las Normas en materia de Acceso a la Información y Transparencia

Las normas que regulan el Acceso a la Información Gubernamental

Con base en el principio Constitucional de publicidad de la información, las leyes de acceso a la información (federal y estatales) regulan los procedimientos y los mecanismos de garantía con que cuentan los particulares para tener acceso a los documentos gubernamentales. Esas leyes regulan también las excepciones al principio de publicidad y establecen los criterios para clasificar cierta información. Debe destacarse que implícito en el derecho de acceso a la información se encuentra la obligación de todas las autoridades del país de documentar su actividad, situación que no siempre se reconoce expresamente por la vía legislativa.

Las disposiciones normativas establecen la obligación de las autoridades Federales, Estatales y Municipales de proveer información sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores de gestión. Estas normas regulan la información que las autoridades del país deben hacer de conocimiento público, con independencia de que exista una solicitud específica de acceso a información. En general, estas disposiciones regulan lo que debería constituir una política de Transparencia y Gobierno Abierto.

La información es un elemento de la rendición de cuentas, las normas a que nos hemos referido constituyen un elemento indispensable para que ésta pueda concretarse. El problema reside en que estas disposiciones y las instituciones responsables de darles eficacia se encuentran aisladas del resto de las demás instituciones relacionadas con la rendición de cuentas, en par-

ticular de los órganos responsables de supervisar el ejercicio de los recursos y de su fiscalización y de aquellos a quienes corresponde identificar las responsabilidades de los servidores públicos. Ello contribuye a que con frecuencia la información que se obtiene mediante el ejercicio del derecho de acceso a la información o la transparencia gubernamental no incida, o sólo lo haga marginalmente, en lograr una efectiva rendición de cuentas; existe una heterogeneidad en la Legislación y el funcionamiento de los órganos garantes de la Transparencia y Acceso a la Información.

## 2.4 Normas relacionadas con la Responsabilidad

El Sistema Jurídico Mexicano cuenta con un conjunto de normas —Constitucionales y legales— que regulan la responsabilidad. Deben diferenciarse dos tipos de responsabilidad. Por un lado, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, y por otro, la responsabilidad política, que es aplicable a un número determinado de altos funcionarios públicos establecidos por el artículo 110 de la Constitución. El Sistema de Responsabilidades Administrativas busca salvaguardar la “legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia” en el desempeño de la Función Pública, determina las sanciones aplicables por actos u omisiones de los servidores públicos y establece los procedimientos y autoridades que los aplican. Este sistema busca sancionar a los funcionarios en particular, es decir, a las personas físicas que desempeñan las funciones en lo individual, por el incumplimiento, abuso u omisiones en el ejercicio de sus funciones y facultades. Es de destacar la insuficiencia del vínculo entre los mecanismos de rendición de cuentas y aquéllos relacionados con la determinación de responsabilidades; otra deficiencia se relaciona con el diseño mismo del mecanismo de responsabilidades, orientado a castigar las faltas individuales pero no la calidad del desempeño institucional. El resultado es un sistema de responsabilidades que se basa en las individuales y que únicamente castiga a autoridades de bajo nivel con multiplicidad de acciones y procedimientos diversos, como lo ejemplifica el sistema de observaciones y acciones que emite la ASF en la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

### Observaciones y acciones que ha emitido la ASF en la revisión de las cuentas públicas 2000-2014

Tipo Acción	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Recomendación	2,905	2,855	2,227	1,957	2,554	3,810	6,078	6,176	5,105	4,568	5,374	5,312	5,215	5,299	2,233	63,028
Recomendación al desempeño	283	263	278	338	510	459	606	1,444	1,191	1,341	1,201	1,057	1,349	1,603	1,132	13,055
Promoción de intervención de la instancia de control	738	553	464	382	40	50	217	6								2,450
Promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal	30	16	20	19	19	15	27	77	76	67	100	110	86	57	75	794
Solicitud de aclaración	672	413	336	540	221	144	357	384	211	382	439	409	591	783	1,207	7,089
Promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria		2	7	40	349	461	563	1,631	1,116	1,385	1,911	1,650	1,810	1,360	1,871	14,156
Pliego de observaciones	65	26	102	192	332	285	360	1,174	1,109	996	1,337	1,239	1,903	1,894	1,641	12,655

Tipo Acción	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Denuncia de hechos	6			1	4	4	4	2	10	34	102	134	147	31	2	481
Financiamiento de responsabilidad resarcitoria		3	14	34	70	62	85	286	226	226	414	228	13			1,661
Promoción de financiamiento de responsabilidad resarcitoria	9															9

Fuente: elaboración propia, con datos de la ASE.

Mientras el sistema de evaluación de desempeño no se encuentre ligado normativa e institucionalmente a los mecanismos de responsabilidades (administrativas o políticas), la Administración Pública Federal seguirá presentando las mismas irregularidades. En relación con la responsabilidad política, a pesar de que existe un procedimiento Constitucional y legalmente regulado, éste prácticamente no se utiliza a nivel federal ni estatal, y la noción misma de responsabilidad política parece estar ausente en la práctica y la ética de los políticos y funcionarios. La responsabilidad objetiva está contenida en el artículo 109° *in fine* Constitucional, que a la letra señala: “La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes”.

Con las recientes modificaciones al texto constitucional del Artículo 113 de la CPEUM, el Sistema Nacional Anticorrupción fue constituido como la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.<sup>76</sup> El Sistema se instituyó de acuerdo con las siguientes bases mínimas:

- 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 6° constitucional, así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana. Es decir, se busca la conformación plural y multidisciplinaria.
- El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por miembros con destacadas contribuciones en materias relacionadas con la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción.
- El sistema tendrá mecanismos de coordinación con los sistemas locales, deberá promover políticas integrales en materia de fiscalización

---

76 Diario Oficial de la Federación, Fecha de Publicación 27 de Mayo de 2015, [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015), fecha de consulta, 3 de agosto de 2016, 11:31 hrs.

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.

- El Sistema tendrá 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; deberá informar de manera anual sobre los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.
- Como resultado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno.
- Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

## 2.5 Normas en materia de Control Jurisdiccional

El principio de legalidad es un elemento básico del estado de derecho, el cual supone que el ámbito de acción de las autoridades está limitado por el mandato de las disposiciones jurídicas. La acción de la autoridad debe ser, tanto formal como material, y estar dentro de los límites establecidos en la Ley.

Las actividades del gobierno están sujetas a una supervisión jurisdiccional, lo que realizan los Tribunales mediante un procedimiento sujeto a las garantías del debido proceso, por lo cual se constituye un mecanismo de rendición de cuentas. Lo anterior es porque la sentencia que emiten los tribunales juzga sobre la legalidad de los actos de la autoridad e incide sobre su resultado. El Poder Judicial, y de manera más amplia todos los órganos jurisdiccionales, en particular los tribunales administrativos, realizan una función de rendición de cuentas, a pesar de que esto raramente se ha conceptualizado de esta manera y por ello, encuentra un vínculo débil con los demás mecanismos de rendición de cuentas. La evolución de las funciones de autoridad ha permitido que el juzgador no sólo evalúe el modo de actuar, sino también los resultados de sus actos u omisiones.

De acuerdo con el artículo 1º Constitucional, si todo acto de autoridad debe tener como fin último a la persona, y proteger y promover los Derechos Hu-

manos, resulta que al momento de evaluarlos parece ya no bastar el hecho de que sean realizados por una autoridad competente que funde y motive su actuación, sino que será necesario determinar si se ciñe al mandato Constitucional del artículo primero, lo que parece implicar una evaluación del resultado de esta actuación y su impacto en las personas. De ahí que este control de legalidad material es un mecanismo importante de Rendición de Cuentas.

## 2.6 Informes, comparecencias y facultades de investigación

La Constitución obliga a ciertos funcionarios y organismos a informar periódicamente de sus acciones. Esta obligación atañe al Presidente de la República, quien debe presentar por escrito anualmente al Congreso un Informe, donde “manifieste el estado general que guarda la administración pública del país” (art. 69 CPEUM). El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos debe presentar anualmente un informe de actividades a los Poderes de la Unión (art. 102.B CPEUM).

También el INAI,<sup>77</sup> la Comisión Regulatoria de Energía y otros órganos deben presentar sus informes ante el titular del Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión o el Poder Judicial de la Federación; tal es el caso del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, el Instituto Nacional de las Mujeres, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y el Banco de México, estos dos órganos dotados de autonomía Constitucional.

## 2.7 El Sistema Electoral

Las normas electorales forman parte de las disposiciones que regulan la rendición de cuentas, ya que las elecciones constituyen su momento culminante, pues a través del voto informado los ciudadanos pueden sancionar o premiar a sus gobernantes.

## 2.8 Cambios Necesarios

Debemos dejar de pensar que la rendición de cuentas es sólo un valor o un propósito de la acción gubernamental, para considerarla como un entramado institucional que sirve a un propósito explícito, que es la evaluación

---

77 Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de datos personales, <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/ifai.aspx>, fecha de consulta, 28 de junio de 2016, 18:00 hrs.

y la sanción (positiva o negativa) de la acción gubernamental. Hay que construir los mecanismos que permitan articular las diferentes instituciones para generar ese entramado institucional que permita una efectiva rendición de cuentas.

Es necesario replantear la construcción de los mecanismos de planeación y Fiscalización exclusivamente sobre ciclos anuales para permitir visiones más amplias que permitan una mejor articulación del Sistema; en México, los informes de gestión se han convertido en un acto público de exhibición política de un representante popular o servidor público, y no constituye un verdadero acto en el que se den a conocer los resultados de su gestión a la sociedad, ni generan consecuencia alguna.

Las normas deben tomar en cuenta las diferencias específicas que se dan en todos los niveles de gobierno, y en todos los casos resulta crucial dotarlos de las capacidades institucionales que permitan implementar adecuadamente la rendición de cuentas frente a los ciudadanos.



### Capítulo III.

## Antecedentes de la Fiscalización Superior en México

*Que el poder controle al Poder,  
Montesquieu.<sup>78</sup>*

¿Qué es la Fiscalización? Es la acción por la que se evalúan y revisan las acciones del gobierno, considerando su veracidad, razonabilidad y apego a la Ley.<sup>79</sup> También puede entenderse como la inspección de personas o entidades en sus actividades para comprobar si éstas pagan impuestos y cumplen con las disposiciones normativas que obliga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>80</sup> Con base en la perspectiva de la

---

78 Charles de Secondant, Barón de Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes (1748)*, Madrid, Técnos, 1980.

79 Adam Adam, Alfredo y Becerril Lozada, Guillermo, *La Fiscalización en México*, México, UNAM, 1986.

80 El artículo segundo fracción IX de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas establece que se entenderán por Entidades fiscalizadas: los Poderes de la Unión, los entes públicos federales y los órganos jurisdiccionales que no formen parte del Poder Judicial de la Federación; las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal que administren o ejerzan recursos públicos federales; incluyendo a sus respectivas dependencias y entidades paraestatales y paramunicipales; las entidades de interés público distintas de los partidos políticos; los mandantes, mandatarios, fideicomitentes, fiduciarios, fideicomisarios o cualquier otra figura jurídica análoga, así como los mandatos, fondos o fideicomisos públicos o privados cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos federales, no obstante que no sean considerados entidades paraestatales por la ley de la materia y aun cuando pertenezcan al sector privado o social y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales, incluidas aquellas personas

administración pública, la Fiscalización Superior es el control que ejerce el Poder Legislativo Federal sobre los Poderes Ejecutivo y Judicial.<sup>81</sup> Doctrinalmente, el Control Legislativo o político se puede concebir a la luz de los siguientes criterios:

Formal: que lo ejerce el Congreso de la Unión, el cual es el principal encargado de expedir las Leyes; este poder se deposita en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores, según sus facultades Constitucionales.

---

morales de derecho privado que tengan autorización para expedir recibos deducibles de impuestos por donaciones destinadas para el cumplimiento de sus fines.

Lo anterior es resultado directo de importantes asuntos de naturaleza jurídica que la entidad de fiscalización superior de la Federación planteó en algunas de sus revisiones y que fueron dilucidados mediante jurisprudencia —Tesis de jurisprudencia 122/2006. Aprobada por la Segunda Sala de la SCJN, en sesión privada de dieciocho de agosto de dos mil seis— emitida por la SCJN, en específico respecto del Derecho de Trámite Aduanero, en donde la Corte resolvió que, efectivamente, retener impuestos por parte de un particular y enterarlos al fisco se consideraba un acto de autoridad que afecta la esfera de los derechos de particulares.

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se cumplen, en los derechos por servicios, cuando el monto de la cuota guarda congruencia razonable con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio prestado, además de que sea igual para los que reciben idéntico servicio, ya que el objeto real de la actividad pública se traduce en la realización de actos que exigen de la administración un esfuerzo uniforme. Por tanto, el artículo 49, fracción I, de la Ley Federal de Derechos, al imponer a los contribuyentes la obligación de pagar el derecho de trámite aduanero por las operaciones realizadas al amparo de un pedimento en términos de la Ley Aduanera, con una cuota del 8 al millar sobre el valor de las mercancías correspondientes, viola los citados principios constitucionales, en virtud de que para su cálculo no se atiende al tipo de servicio prestado ni a su costo, sino a elementos ajenos, como el valor de los bienes importados, objeto del pedimento, lo que ocasiona que el monto de la cuota impuesta no guarde relación directa con el costo del servicio, con lo que los gobernados reciben un trato distinto por un mismo servicio, habida cuenta de que la referencia del valor de las mercancías no es un elemento válido adicional para establecer el monto de la cuota respectiva.

Abundando el argumento de que la fiscalización superior impacta el pago de impuestos por parte de los particulares, efectivamente, esto es así, debido a que la ASF en varias revisiones, como la efectuada al DTA y a la pre-validación de pedimentos de importación aduanera, ejerce la Promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, la cual es una acción de carácter correctivo, mediante la cual la entidad de fiscalización superior de la federación informa a la autoridad tributaria federal sobre una posible evasión o elusión fiscal detectada en el ejercicio de sus facultades de fiscalización; esta acción se promueve ante el Sistema de Administración Tributaria.

81 Rousseau, Jean-Jacques, *Del contrato social*, versión castellana de Mauro Armiño, Madrid, Alianza, 2012.

Material: ejercido por el Congreso de la Unión, y lo clasifica en control de la Legislación (emisión de normas); presupuestal (dividido para su estudio en una etapa inicial, cuando se presenta el paquete presupuestario) y la parte final, en donde se revisa la Cuenta de la Hacienda Pública Federal; finalmente, el control político que es el que se ejerce cuando la H. Cámara de Diputados se erige como jurado de procedencia en caso de juicio político a un funcionario público.

El concepto de Fiscalización se encuentra concatenado al de Rendición de Cuentas, o en términos de la cultura anglosajona, *accountability*. Este término, aunque ambivalente, ya que en ocasiones se traduce como “Fiscalización” o “Responsabilidad”, implica controles y contrapesos, así como supervisión y restricción de las funciones del gobierno.

Richard Sklar, profesor emérito de la Universidad de California, señala que la norma de rendición de cuentas debe ser la más ampliamente practicada de todos los principios democráticos de buen gobierno. Si esto es así, en opinión de Andreas Schendler, nos estaríamos acercando al concepto más común de *accountability*, que es el de Rendición de Cuentas de carácter obligatorio. Este concepto, según el mismo autor, tiene dos dimensiones: la de los políticos y la de los funcionarios, quienes deben informar sobre su gestión, así como legitimar su actuación y la capacidad de sancionar funcionarios públicos en caso de que hayan incumplido sus obligaciones establecidas en ley.<sup>82</sup> Desde esta perspectiva, el esquema operativo de la Fiscalización radica en tres aspectos primordiales: la información, su justificación y el temor al castigo. Esto último debe ser una certeza indiscutible para el mal funcionario, pues es obligación del Estado Mexicano, no sólo salvaguardar las garantías individuales sino también imponer las sanciones a aquellos que hagan mal uso de recursos públicos.

Por otro lado, Guillermo O’ Donnell hace referencia al concepto de rendición de cuentas electoral, (*electoral accountability*) en donde existe la posibilidad de que un ciudadano evalúe la información sobre el desempeño del gobierno, y con esto castigue o premie con su voto a funcionarios públicos y partidos políticos; este proceso requiere de información confiable y objetiva, que ayude a tomar esa decisión. En este supuesto, la información es otorgada por una Entidad Fiscalizadora que debe velar por los intereses de la mayoría. De no existir estas instituciones de fiscalización, la asimetría en el flujo de información, como lo señala Max Weber, puede desvirtuar el juicio del ciudadano.

---

82 Schedler, Andras, ¿Qué es la rendición de cuentas?, Tercer Cuaderno de Transparencia, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México, 2004. p. 12.

Asimismo, el proceso de integración económica internacional, así como una mayor interacción entre países en todos los niveles de gobierno, implica un serio compromiso por parte de nuestro país, de contar con instituciones de vanguardia que garanticen la rendición de cuentas con altos niveles de calidad. El amplio espectro de organismos internacionales que exigen cuentas a los países, como la Corte Internacional de Justicia, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), de las cuales México es miembro activo, conlleva nuevos y más sofisticados canales de rendición de cuentas, que los ciudadanos pueden utilizar para determinar la discrecionalidad y opacidad del gobierno. En este orden de ideas, iniciamos el estudio de la instancia de Fiscalización Superior de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, la ASF, que por Delegación de la H. Cámara de Diputados, es la entidad pública que la nación mexicana, a través de sus representantes, diseñó para ser el brazo de análisis técnico en la revisión de la calidad con la que se ejerce el Gasto Público en México.

### 3.1 Antecedentes históricos de los Órganos Superiores de Fiscalización en México

La ASF encuentra su más antiguo antecedente en el Tribunal Mayor de Cuentas, creado por las Cortes Españolas, y tenía como principal objetivo la revisión de las cuentas de la Hacienda Real. En el año de 1524 se creó el Tribunal Mayor de Cuentas de la Nueva España,<sup>83</sup> que tuvo como función inicial la revisión de los gastos realizados en la expedición de Don Hernán Cortés hacia lo que hoy se conoce como México.

El Tribunal Mayor de Cuentas fue reformado el 16 de noviembre de 1624, cuando se expidió el Decreto de Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, por el cual se suprimió el Tribunal Mayor de Cuentas y se creó la Contaduría Mayor de Hacienda, institución encargada de examinar y glosar las cuentas de la Hacienda y del Crédito Público.

En 1789 la revolución francesa trajo un cambio drástico respecto de la concepción de la administración pública de los recursos y su fiscalización. El movimiento revolucionario francés fue de tal importancia que, en términos de democracia representativa, implicó trastocar el “*ancien regime*”; a partir de entonces, muchos modelos constitucionales determinan que sea el pueblo el que determine, a través de sus representantes, cuánto se recaudaría y cómo se utilizarían los recursos.<sup>84</sup>

83 Auditoría Superior de la Federación, *Acervo jurídico de la rendición de cuentas de fiscalización superior en México*, México, Color, 2005. p.109.

84 Enciclopedia británica, *Ancien regime*, <http://global.britannica.com/event/ancien-regime>, fecha de consulta, 24 de junio de 2016, 11:36 hrs.

En la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, los artículos expresamente considerados como derechos fundamentales y que guardan una relación directa con la obtención, uso y escrutinio del dinero público son los siguientes:

XIII. Siendo necesaria, para sostener la fuerza pública y subvenir a los gastos de administración, una contribución común, ésta debe ser distribuida equitativamente entre los ciudadanos, de acuerdo con sus facultades.

XIV. Todo ciudadano tiene derecho, ya por sí mismo o por su representante, a constatar la necesidad de la contribución pública, a consentirla libremente, a comprobar su adjudicación y a determinar su cuantía, su modo de amillaramiento, su recaudación y su duración.

XV. La sociedad tiene derecho a pedir a todos sus agentes cuentas de su administración.

XVI. Una sociedad en la que la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de poderes determinada, no tiene Constitución.

Si bien esta declaración es vinculante en principio con la Constitución Francesa de 1791, también es cierto que formó parte de la declaración de la Constitución Norteamericana de 1791, con la consecuente influencia en nuestros textos Constitucionales de 1824, 1857 y 1917 respectivamente.

En el año de 1824<sup>85</sup> se expidió la primera Constitución Política del país, con carácter federal; dicho instrumento normativo establecía en su artículo 50, fracción VIII, que “el Congreso tendría la facultad de fijar los gastos generales, así como de establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar cuentas al gobierno cada año”. La Constitución de 1824 es importante debido a que crea el bicameralismo en nuestro país; hay que señalar que no contiene ninguna disposición en el sentido de asignar y determinar las facultades que de manera exclusiva o concurrente correspondían a cualquiera de las dos Cámaras Federales.

Cabe señalar que por facultades exclusivas de las cámaras se entiende aquellas que se ejercen de manera separada, no sucesiva y que una vez ejercidas, se agotan en sí mismas.<sup>86</sup> Al respecto, en esta Constitución es en donde se le concede al Congreso la facultad de efectuar la revisión de la Hacienda Pública; al respecto, Don Lucas Alamán se refirió a la Constitución de 1824 como: “una traducción de la Constitución de los Estados Unidos del Norte”, según Luis Carlos Ugalde en su libro *Vigilando al Ejecutivo*.<sup>87</sup>

85 Auditoría Superior de la Federación, Op. cit. p 21.

86 Del Pilar Hernández, María, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, México, Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1998.

87 Al respecto, las discusiones de los norteamericanos sobre tributación, eficiencia y calidad en el gasto del dinero público, así como de la fiscalización del gobierno son fundamenta-

Mediante el decreto del 16 de noviembre de 1824, que contiene la Ley para el Arreglo de Administración de la Hacienda Pública, para la mejor administración y manejo de los caudales de la Federación, para la búsqueda de eficiencia y economía en la aplicación de recursos, también se establecía la creación de un Departamento de Cuenta y Razón para subrogar a las Generales y proveer el desempeño de otras labores, entre las cuales estaba la formación de presupuestos, y de revisar la cuenta general de todos los ramos de la Hacienda de la Federación. En el artículo 42 de la Ley en comento, se establecía que para el examen y glosa de las cuentas que anualmente debía presentar el Secretario del Despacho de Hacienda, y para las de crédito público, se establecía una Contaduría Mayor bajo el control e inspección exclusiva de la Cámara de Diputados. Posteriormente, en el apartado correspondiente a la Contaduría Mayor, se determinaba la composición de la Comisión que ejercería vigilancia e inspección, mediante un esquema de 5 diputados con facultades para examinar los presupuestos y la memoria del Secretario del Despacho.<sup>88</sup>

Para estos fines, la Contaduría se dividía en dos secciones, de Hacienda y de Crédito Público; cada sección estaba a cargo de un Contador Mayor, cuyo

---

les para entender nuestro objeto de estudio. En su teoría sobre la Constitución, diversos autores han elevado el valor del sentido común en la administración pública. En este mismo sentido, la idea de Hamilton en el *Federalista*, 20 al 28 de diciembre de 1787, en donde se pronuncia en favor de un gobierno que lleve a cabo su misión mediante un plan y que esté facultado para recaudar impuestos, implica una visión sobre lo indispensables que son los recursos, así como que es necesario y legítimo que el gobierno recaude impuestos; sin embargo, la aplicación de recursos siempre debe estar condicionada a llevarse a cabo con base en objetivos claros, eficientes y coherentes.

88 En este punto vemos una verdadera relación democrática entre el Ejecutivo Federal y el Legislativo, ya que podemos entender que el mecanismo de elaboración y escrutinio del presupuesto era más dialéctico que en la actualidad; lo anterior, denota una deficiencia si se adopta un criterio con base en el análisis de las mejores prácticas internacionales, como es el caso de Estados Unidos de Norteamérica o el de la República Federal de Alemania, en donde los organismos de fiscalización superior son directamente responsables y copartícipes en el proceso de elaboración del presupuesto Federal. Sin embargo, en México, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece que sea directamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la que elabore el paquete presupuestario y la Cámara de Diputados tiene la facultad de modificar el Proyecto de Presupuesto. Esto es cuestionable, debido a que si existiera mayor interrelación se podrían evitar Controversias Constitucionales, como la promovida por el Ejecutivo Federal en contra del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005, en donde la Cámara hizo diferentes reasignaciones presupuestales que, en opinión del Ejecutivo Federal, ponían en riesgo la estabilidad macroeconómica del país. Se piensa que es necesaria una excesiva especialización para elaborar el Presupuesto de Egresos de la Federación y que se carece de organismos élite dentro de la Cámara de Diputados. Este argumento es poco serio, debido a que actualmente el Congreso mexicano cuenta con centros de estudios sofisticados y con mayores recursos humanos y materiales que en el pasado.

nombramiento se daba por la mayoría de votos de los diputados. Había criterios de competencia para seleccionar a los funcionarios públicos más capaces y se contaba con un reglamento interno para su gestión; además, el informe que se rendía era conocido como memoria del ramo de Hacienda, el cual debía incluir extractos puntuales, claros, sencillos y bien comprobados de las cuentas de la Tesorería General.

El aumento del interés social por la rendición de cuentas permitió que el 8 de mayo de 1826, mediante un decreto, se estableciera que el Secretario de Hacienda debía exponer ante el Congreso el Presupuesto General de Gastos y la Cuenta Pública del año anterior. El contenido de la Memoria del Ministro de Hacienda tenía como objetivo informar al Congreso las causas del progreso o decadencia de cada uno de los ramos del erario federal; indicar la reforma de que fuera susceptible su administración, y proponer el establecimiento, extinción o baja de impuestos, a fin de nivelar en cada año los productos con los gastos.<sup>89</sup>

Por otro lado, el 29 de diciembre de 1836, mediante un Decreto del Poder Legislativo, se ratificó el funcionamiento de la Contaduría Mayor de Hacienda, y el artículo 52° de la tercera de las Leyes Constitucionales de 1836 establecía que tocaba a la Cámara de Diputados exclusivamente vigilar, por medio de una comisión inspectora, compuesta de cinco individuos emergidos de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor y de las oficinas generales de hacienda, y se establecía que en una Ley secundaria se describirían el modo y términos en que la comisión inspectora debía desempeñar su encargo. La Cámara también tenía facultades para nombrar a los jefes y demás empleados de la Contaduría Mayor y confirmaba los nombramientos que hiciera el gobierno para primeros Jefes de las Oficinas Generales de Hacienda, establecidas o que se establecieran.

En el año de 1838 se reinstaura el Tribunal de Cuentas,<sup>90</sup> con lo que la Contaduría Mayor de Hacienda pasa a formar parte de este Tribunal como un órgano técnico. El Tribunal estaba compuesto por tres salas y tenía facultades jurisdiccionales. El modelo mexicano de Fiscalización siempre ha tenido inclinaciones hacia la colegiación; sin embargo, en la práctica, y por las características de la administración pública mexicana, se ha privilegiado

89 En este punto es importante notar que desde aquel entonces, el principio de anualidad de las finanzas públicas era un concepto indiscutible, así como el análisis del impacto de las políticas públicas implementadas como mecanismos de aceleración del progreso. La estabilidad de las finanzas públicas balanceadas anualmente era ya un objetivo de la administración pública, por lo que la evaluación y sobre todo, la eficiencia administrativa, eran desde entonces principios rectores de la administración pública mexicana.

90 Auditoría Superior de la Federación Op. cit. p 115.

la dirección de oficinas públicas mediante cargos de carácter unipersonal. En el año de 1840 se aprobó el proyecto de reformas a las Leyes Constitucionales, y se adicionó la facultad de la Cámara para erigirse como gran jurado y permitir el juicio político a funcionarios públicos.

Esta situación se conserva hasta nuestros días, a través de las actuales facultades de la Honorable Cámara de Diputados; en caso de actualizarse el supuesto normativo del artículo 110 Constitucional, ésta se instaurará en jurado de procedencia para remover el fuero Constitucional del que gozan algunos funcionarios públicos y de esta forma, poder proceder en contra de ellos. Cabe mencionar que el Auditor Superior de la Federación no se encuentra en este supuesto normativo, él conserva el carácter de empleado de confianza de la H. Cámara de Diputados.

El 26 de noviembre de 1853<sup>91</sup> el general Antonio López de Santa-Anna estableció mediante un decreto que la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público tendría en lo sucesivo, el carácter de Tribunal de Cuentas, y que se compondría por dos salas que estarían facultadas para revisar todo lo relativo al manejo de caudales en dinero o especie, de hacienda o crédito público; exigir cuentas a los que por cualquier motivo debían responder por manejo de dinero y reclamar el que faltara; imponer multas y pedir a las oficinas, corporaciones y particulares responsables, cualquier tipo de información necesaria para llevar a cabo su función.<sup>92</sup> Este Tribunal estuvo en funciones hasta el 10 de octubre de 1855, año en que el C. Juan Álvarez, Presidente Interino, derogó esta figura.

Con la Constitución Política de 1857<sup>93</sup> se ratifica la facultad de revisión del Congreso Constituyente y se otorga específicamente al Poder Legislativo, a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, esa función. También se estableció el sistema unicameral, debido a que originalmente en el artículo 51° se decía que se depositaba el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una asamblea que se denominaba Congreso de la Unión;<sup>94</sup> de esta manera, la H. Cámara de Diputados concentró las facultades que tendría el Senado en

---

91 Auditoría Superior de la Federación, Op. cit. p 135.

92 Este Tribunal de Cuentas es un modelo que ya existía en ese entonces en Francia, pues la existencia de un ente de fiscalización superior en aquel país data desde el año de 1318, pero no es sino hasta el año de 1807 cuando se crea la *Cour des Comptes* (Corte de Cuentas). Actualmente, esta Corte se rige bajo una jurisdicción fiscal integrada por la Oficina de Auditoría y la Cámara Regional de Auditoría.

93 Auditoría Superior de la Federación, Op. cit. p 177.

94 Esto cambió con la reforma del 13 de noviembre de 1874, en donde se retoma la figura del Senado, modificando así nuevamente la estructura del Congreso Mexicano.

un sistema bicameral, por lo que no hubo distinciones entre las facultades exclusivas de ambas cámaras y quedó exclusivamente la fiscalización de las finanzas públicas a cargo de la de Diputados.

Durante la presidencia del Licenciado Don Benito Juárez García, la fiscalización, como función sustantiva del gobierno, avanzó escasamente, en buena medida por tratarse de un periodo prolongado de guerra y lucha social. Durante la presidencia del General Don Porfirio Díaz Morí, el gobierno ejerció un control centralista sobre los demás Poderes de la Unión, lo que no impidió que, mediante el Decreto del 29 de mayo de 1896, se estableciera la normativa que organizaba a la Contaduría Mayor y sus facultades para glosar la Cuenta del Tesoro Federal, glosar las cuentas de las Tesorerías Municipales del Distrito Federal y Territorios de la Federación, así como responder por el cuidado de la Tesorería General de la Nación. Ulteriormente, el país entraría en las conmociones sociales denominadas como “movimiento revolucionario”, que tendrían su apogeo durante los siguientes años, lo que resultó en una profunda transformación del Estado Mexicano que se concretaría, en gran medida, con una nueva Constitución.

La Constitución de 1917 introdujo cambios y adiciones substanciales en materia de Rendición de Cuentas, como son la obligación de la propia Cámara de Diputados de revisar la Cuenta Pública, dentro del periodo de sesiones inmediato al año al que se refiera y la facultad del Congreso de la Unión para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Esta norma se estableció como paradigma normativo en materia de fiscalización superior a la rendición de cuentas, y el manejo responsable y eficaz de las políticas públicas en México. Con tales objetivos, se dotó a la Contaduría Mayor de Hacienda de personalidad jurídica y legal y se determinaron sus características orgánicas, así como sus deberes y obligaciones; a continuación se comenta cada uno de los artículos que regulan directamente a la Contaduría Mayor de Hacienda en la norma fundamental de 1917.

Referente al Poder Legislativo, se prescribía como obligación revisar la cuenta pública del año anterior, que sería presentada a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días posteriores a la apertura de las sesiones. El escrutinio no se limitaba a investigar si las cantidades gastadas estaban o no de acuerdo con las partidas del Presupuesto de Egresos, sino que se debía realizar un examen sobre la exactitud y justificación de los gastos hechos y se tenía que indagar sobre las responsabilidades a que hubiere lugar, en caso de presuntos actos de corrupción. La Constitución establecía que no podía haber otras partidas secretas fuera de las que se consideran necesarias con ese carácter en el mismo Presupuesto y las que emplearían los Secretarios, por

un acuerdo escrito del Presidente de la República. La Cámara de Diputados conservó sus facultades para examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo.

El artículo 69<sup>95</sup> establecía que el Presidente de la República asistiría a la apertura de sesiones del Congreso, ya fuesen ordinarias o extraordinarias, y presentaría un Informe por escrito sobre el estado general que guardaba la administración pública del país para exponer al Congreso las razones o causas que hicieran necesaria su convocación y el asunto o asuntos que ameritaban una resolución perentoria, es decir, ya existía el esquema de transparencia y rendición de cuentas, junto con el principio de anualidad y de avance del informe de gestión administrativa. Esto ya se consideraba, al menos normativamente, en el texto original de la Constitución. El Congreso tenía como facultades exclusivas, según los artículos 73, fracciones VII, VIII, XI, XXIV, XXX; 74, fracciones II, III, IV; y 75, las siguientes:

El Congreso podía imponer las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto, dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo podía celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, así como aprobar esos mismos reconociéndolos y mandándolos pagar para disminuir la deuda nacional; crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar aumentos o disminuciones en los sueldos de los funcionarios. También podía expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor,<sup>96</sup> con el objetivo de tener un organismo que le ayudara a examinar la cuenta que anualmente debía presentarle el Poder Ejecutivo. Se establecían como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, vigilar por medio de una Comisión propia, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor; nombrar a los jefes y demás empleados de esa Institución y aprobar el presupuesto anual de gastos de la Federación en el que se encontraba el de la Contaduría Mayor de Hacienda, discutiendo primero las contribuciones que debían decretarse para cubrir aquél.<sup>97</sup>

La Cámara de Diputados era responsable también de conocer las acusaciones que se hacían a los funcionarios públicos por delitos oficiales y, en su caso, formular acusaciones ante la Cámara de Senadores y erigirse en Gran Jurado para declarar si existían condiciones para proceder en contra de alguno de los funcionarios públicos que gozaban de fuero Constitucional, cuando fueran acusados por delitos graves.

---

95 Auditoría Superior de la Federación, Op. cit. p 315.

96 Auditoría Superior de la Federación, Op. cit. p. 255.

97 En este sentido, únicamente hay que recordar que el criterio para tributar lo encontramos en la fracción IV del artículo 31 Constitucional.

Respecto del proceso presupuestario, es importante señalar que al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, la H. Cámara de Diputados no podía dejar de señalar la retribución que correspondía a un empleo que estuviese establecido en la Ley, y en caso de que por cualquier circunstancia se omitiese fijar dicha remuneración, se entendería señalada la que hubiese tenido en el presupuesto anterior o en la Ley que estableció el empleo. Esta disposición se mantiene y es el único caso de reconducción presupuestaria que la Constitución Federal establece. Lo anterior es relevante, debido a que el Presupuesto de Egresos es el instrumento jurídico y financiero del Estado, que es analizado y revisado por el órgano fiscalizador externo, por lo que la Constitución de 1917 estableció la existencia de la Contaduría Mayor de Hacienda como un organismo técnico de auxilio a la Cámara de Diputados.

La Doctora María del Pilar Hernández<sup>98</sup> estableció una clasificación doctrinal de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, en facultades políticas, financieras y acusatorias. Utilizando dicha clasificación, podemos observar que el universo de normas jurídicas que configuran el sistema de Fiscalización superior del país en 1917, eran primordialmente facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, de naturaleza financiera y acusatoria. Podemos establecer que son de naturaleza financiera la mayoría de los preceptos constitucionales relacionados con la Fiscalización superior, y de naturaleza acusatoria aquellas que tienen que ver con la Rendición de Cuentas, por parte de la clase política hacia los ciudadanos.

Este precepto constitucional obtuvo su completa observancia con el Decreto del Presidente Lázaro Cárdenas, del 31 de diciembre de 1936, en donde se creaba la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual disponía las distintas responsabilidades y funciones de cada uno de los órganos que conformaban dicha institución. Esa Ley constaba de seis capítulos que contenían 34 artículos. En el primer capítulo se aborda el tema de su organización y resaltan las disposiciones en torno al examen de la cuenta anual, con objetivos de verificación y comprobación del gasto público, de acuerdo con la Ley.

En el segundo capítulo,<sup>99</sup> se establecía la estructura orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, con la que se instituía el control político y estructural de ésta a través de un Comisión Inspector, que era la máxima autoridad responsable de establecer la estructura interna de la Contaduría Mayor, así como de fijar las remuneraciones a su personal. Se establecían facultades revisoras similares a las actuales, con la única excepción de que las facultades del ente

---

98 Establecida en el curso de Técnica Legislativa impartido en la Cámara de Diputados en febrero del 2002.

99 Auditoría Superior de la Federación, Op. cit. p 357.

fiscalizador no estaban contenidas en ningún artículo de la Constitución. Además, se determinaban las obligaciones y facultades de la Comisión Inspector, que era la encargada de establecer la organización interior de la Contaduría Mayor y de llevar sus relaciones públicas con otras entidades y Poderes. La Contaduría Mayor, según este ordenamiento, podía fiscalizar la contabilidad de las oficinas gubernamentales mediante visitas especiales. No existían los conceptos elaborados en torno a los tipos de revisiones, pero se prefería las de regularidad por encima de cualquier otro tipo.

En el capítulo tercero<sup>100</sup> se hacía referencia a las obligaciones de los empleados fiscales, que eran responsables por los daños en dinero al erario federal y por hechos u omisiones imputables por error, dolo o negligencia en el desempeño de sus labores. Asimismo, establecía para los empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda una corresponsabilidad para aquellos que fueran acuciosos en el desempeño de sus funciones y no pasaran por alto algún desfaldo a las arcas públicas. La técnica legislativa utilizada en esta Ley era muy acertada, debido a que para establecer las sanciones se hacía un listado de responsabilidades y el orden de su exigencia, señalando a los deudores del fisco a los empleados fiscales que hubieran incurrido en error u omisión y al empleado de la Contaduría Mayor, o de cualquier otra oficina que en la glosa o revisión de la Cuenta Pública no llegara a descubrir la irregularidad. Los empleados sólo disfrutarían del beneficio de orden, pero no del de exclusión para proceder en su contra, hasta donde se hubieran agotado los recursos legales, sin poder obtener el pago íntegro de la responsabilidad. Sin embargo, existía una deficiencia en este capítulo, que tenía que ver con presentar un caso de excepción al procedimiento acusatorio de la Contaduría Mayor, pues en caso de que la responsabilidad civil o penal recayese en un funcionario que gozara de fuero Constitucional, únicamente se procedía a informarlo a la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión Inspector, esto significaba un enorme beneficio de inmunidad procesal para aquellos que, aunque actuaran de manera poco proba, se sabían protegidos por una Ley poco eficaz.

En el capítulo cuarto<sup>101</sup> se hacía referencia a los finiquitos, que eran figuras jurídicas cuya característica legal era extinguir las obligaciones procedentes de fianzas o garantías de los empleados que manejaban fondos, así como extinguir las responsabilidades civiles de los empleados del fisco. Pero en ningún caso extinguían las responsabilidades de carácter civil o criminal que procedieran de actos constitutivos de delito. El problema radicaba en que

---

100 Ibid. p 389.

101 Auditoría Superior de la Federación, Op. cit. p 357.

estos finiquitos tenían como función, una vez revisada y glosada la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, dar por concluido el procedimiento de Fiscalización que llevaba a cabo la Contaduría Mayor de Hacienda, el cual era condición *sine quan non* para investigar y posteriormente fincar las responsabilidades a que hubiese lugar. Además, no existían procedimientos claros para otorgarlos o negarlos. Respecto de las prescripciones, se fijaban en 5 años posteriores al origen de la responsabilidad de los servidores y agentes de la administración pública que no fueran cubiertos con un finiquito. Esto daba certeza a los funcionarios públicos de ser inamovibles. En el sexto capítulo, únicamente se trataban disposiciones diversas, sobre cuándo y en qué forma se debían entregar los informes de la revisión de la cuenta pública, así como la fecha, que era de un año.

El 29 de diciembre de 1978<sup>102</sup> se abroga la Ley de 1936 y se crea la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual establecía que la Contaduría era el órgano técnico de la Cámara de Diputados facultado para revisar la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal. Al frente de esta entidad existía un Contador Mayor de Hacienda, designado por la Cámara de Diputados, el cual contaba con las siguientes atribuciones: Verificar si las entidades del Gobierno Federal realizaban sus operaciones con apego a la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación y si el Departamento del Distrito Federal cumplía con las disposiciones de las Leyes General de Deuda Pública, de Presupuesto, de Contabilidad y Gasto Público Federal; comprobar si las entidades se apegaban a los presupuestos aprobados, así como si se ejecutaban los programas de inversión en tiempo y forma. Es importante destacar que se amplió el espectro de entes auditables y se especificó que la Contaduría Mayor de Hacienda<sup>103</sup> podía promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades por malos manejos. Este marco jurídico no promovía una participación ciudadana en los procesos de denuncia y acceso a la información pública gubernamental.

Como se puede observar, la Contaduría Mayor de Hacienda representó un caso de la visión latinoamericana sobre el derecho y su capacidad de cambio de la realidad mediante “nuevas y mejores leyes”; sin embargo, los nulos o escasos resultados obtenidos por esa institución en beneficio de la población desacreditaron su actuación. La cultura de la rendición de cuentas no se fomenta mediante reformas o nuevas leyes, sino mediante el apego continuo al estado democrático de derecho en todos los espacios de la vida pública.

---

102 Auditoría Superior de la Federación, Op. cit. p 389.

103 *Ibidem*.

Con base en el estudio histórico anterior encontramos como principales aspectos vulnerables de la Contaduría Mayor de Hacienda<sup>104</sup> las fuertes limitaciones a sus facultades de revisión sobre la Cuenta Pública, ya que no contaba con capacidades para solicitar, revisar ni inspeccionar cualquier tipo de información que tuviera que ver con el manejo de recursos provenientes del erario público federal. También la extemporaneidad de la emisión de sus informes sobre la revisión de la Cuenta Pública era muy grande y no significaba un aporte real contra la ineficiencia de la administración pública, debido a que prevalecían las revisiones de regularidad principalmente. La Contaduría Mayor de Hacienda no contaba con autonomía técnica, que es aquella libertad institucional para definir la forma, alcance, y contenido de sus revisiones. Tampoco contaba con autonomía de gestión, que es la libertad dentro de una institución que permite determinar cómo se realizará su función sustantiva.

La confusión y poco conocimiento de la existencia de esa entidad, así como de sus funciones, era un serio problema que afectaba la legitimidad institucional; otra debilidad tenía que ver con el nombramiento del titular, por un periodo de ocho años, durante los cuales no se le podía remover; no contaba con plenas facultades para modificar la estructura interna de la entidad y tampoco podía solicitar un presupuesto autónomo e independiente. El marco normativo que regulaba a la Contaduría Mayor de Hacienda no le permitía la autonomía de un ente revisor respecto de un ente auditado; además, no existía la obligación legal de que la institución pública revisada entregara cualquier tipo de información al ente revisor.

### 3.2 Reforma Constitucional de 1999 en materia de Fiscalización Superior<sup>105</sup>

La Contaduría Mayor de Hacienda tenía serias deficiencias de calidad inter-institucional, no contaba con un servicio civil de carrera que le permitiera profesionalizar a su personal; no instrumentó mecanismos de acceso público a su información; no tenía independencia técnica y de gestión, y no podía coadyuvar con el Ministerio Público en investigaciones por corrupción. Ante tal escenario, el Ejecutivo Federal, así como diversos Partidos Políticos y organizaciones sociales, conscientes de la necesidad de incorporar al órgano de Fiscalización superior dentro de la Reforma del Estado Mexicano, se enfrentaron a la tarea de generar estudios y foros de discusión

---

104 Ibídem.

105 Auditoría Superior de la Federación, Op. cit. p 445.

sobre las mejores prácticas internacionales en materia de rendición de cuentas. Este proceso culminó con la presentación de una iniciativa de reforma Constitucional promovida por el entonces Presidente de México Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León ante el Congreso Mexicano,<sup>106</sup> la cual tenía la finalidad de satisfacer a un amplio sector de la sociedad civil, demandante de instrumentos efectivos de Fiscalización sobre el uso de recursos públicos.

La propuesta del Presidente implicaba la creación de un organismo denominado Auditoría Superior de la Federación, que sería un órgano de la Cámara de Diputados de carácter técnico, imparcial y con plena autonomía de gestión para decidir sobre su organización, recursos y funcionamiento interno. Para lograrlo era indispensable conocer cuál había sido el proceso de conformación histórica de la fiscalización mexicana; el legislador necesitaba elementos que pudiese utilizar para establecer los alcances de este tema en la Constitución Política. Durante su discusión, el Poder Legislativo debatió sobre si la integración del ente estaría conformada mediante un órgano colegiado, en el cual los auditores serían nombrados con un procedimiento de designación igual al de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; si gozarían de igual protección Constitucional, o si la dirección de la entidad sería de carácter unipersonal, como finalmente ocurrió.

La elección del titular de la ASF fue de especial importancia, pues el carácter unipersonal se encuentra fundamentado en el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la LVII Legislatura, en donde se menciona que la elección de un órgano colegiado frente a uno personal depende del contenido de las funciones que le sean atribuidas, por el carácter preponderantemente ejecutivo que requieren las acciones de Fiscalización, como la oportunidad y prontitud. Aunado a esto, la Comisión expuso también el problema de la atomización de la responsabilidad en la conducción de la entidad, como un incentivo menos para configurarla en forma distinta de la unipersonal.

Esa Reforma Constitucional<sup>107</sup> fue producto del debate que se propició con la propuesta del Ejecutivo Federal, de las diferentes mesas de trabajo de la reforma del Estado, así como por propuestas de diputados y senadores. Lo anterior permitió que en 1999 se modificaran los artículos 73°, 74°, 78° y 79° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante un decreto del 30 de julio de 1999. Dicha reforma consistió desde el punto de vista técnico, en una adición de un segundo párrafo y ocho fracciones, al artículo 78°, con una sección V al capítulo II del título tercero, así como del

---

106 Camacho Vargas, José Luis, *El congreso mexicano*, Historia Organización Funcionamiento y Propuestas de Reforma, México, Porrúa. 2006.

107 Auditoría Superior de la Federación, Op. cit. p 445.

artículo 74° fracción IV, párrafo quinto. Se reformó también el artículo 73°, fracción XXIV; 74°, fracción II y 79°, y se derogó la fracción III del artículo 74° de la CPEUM. En los artículos transitorios se estableció que la reforma entraría en vigor al día siguiente de su publicación en el DOF y que la ASF iniciaría sus funciones el 1 de enero del año 2000, con lo cual se encomendó a la ASF llevar a cabo el escrutinio de la Cuenta Pública del año 2001, también se le facultó para revisar las Cuentas Públicas 1998, 1999 y 2000, trabajo que se realizó con posterioridad.

### 3.3 Legislación secundaria, principales aspectos

El 29 de diciembre de 2000,<sup>108</sup> se publicó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, con la cual se abroga la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1978 y todas las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas que contravinieran o se opusieran a la nueva Ley de la materia. El Reglamento Interior de la ASF fue creado el 12 de septiembre de 2001, en donde se regulaban las competencias, organización, obligaciones y facultades internas para llevar a cabo su misión y objeto.

El problema por superar con esta reforma, consistía en atacar los espacios de opacidad, corrupción e ineficiencia que existían en el gasto público, y aunque se mantuvo un carácter de revisión *ex post*, es decir, se revisa la Cuenta de la Hacienda Pública Federal una vez que el ejercicio fiscal de que se trate ya se ha ejercido, los tiempos de la Fiscalización efectivamente se reducen por los diferentes tipos de informes que la ASF genera a lo largo de un año, por lo que la creación de una Institución Pública con autonomía técnica y de gestión garantizada, revestida con nuevas facultades investigadoras y sancionatorias, en suma, era la respuesta del Estado Mexicano ante los legítimos reclamos de la sociedad por un organismo público diseñado para exigir cuentas a los gobernantes con objetividad, transparencia, ética y conocimiento técnico.

El marco integral de operación de la ASF está dado por la CPEUM, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación,<sup>109</sup> su Reglamento Interior, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el Código Penal Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley para el Control por Parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley de Ingresos, Ley General

108 Auditoría Superior de la Federación, Op. cit. p 495.

109 *Ibidem*.

de Contabilidad Gubernamental, así como todas aquellas relativas a la administración de bienes y recursos de origen público, las cuales representan el conjunto de disposiciones legales que es necesario identificar y conocer para entender el funcionamiento de la ASF. Se puede señalar como los principales puntos de mejora institucional, a través de las reformas y modificaciones de su marco normativo, el incremento de facultades para solicitar, revisar e inspeccionar cualquier tipo de información relacionada con recursos provenientes de la federación,<sup>110</sup> y su capacidad para imponer sanciones directamente.

Respecto de las estrategias para mejorar a la institución, destacan, tanto en la Constitución como en la LFRCF: el nombramiento del Auditor Superior de la Federación por parte de la Cámara de Diputados, a través del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes por un periodo de ocho años, con posibilidades de reelección, siendo posible su destitución por las causas que la Ley señale con la misma votación requerida para su designación, así como por las causales previstas en el Título Cuarto de La Constitución.<sup>111</sup> Respecto de la integración y dirección de la ASF, el Auditor Superior de la Federación goza de facultades plenas para determinar la conformación interna de la institución que dirige.

De la misma forma, el esquema de fiscalización actual vuelve más asequible el quehacer institucional a la población, mediante la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, con que actualmente cuenta la ASF, en donde cualquier ciudadano puede solicitar la información de su interés respecto del trabajo de la institución y ésta se la tendrá que proporcionar, siempre y cuando no sea información clasificada.

La ASF tiene la capacidad técnica para proponer ante la Cámara de Diputados un presupuesto con base en necesidades justificadas del ente, que le permita llevar a cabo su función sustantiva. Cuenta con un esquema de servicio civil de carrera, que tiene como principales directrices de promoción la experiencia y efectividad de los empleados para realizar su trabajo y

---

110 El acceso irrestricto a la información del gobierno federal por parte del órgano revisor mexicano, es total, debido a que la Constitución y en ese entonces la Ley de Fiscalización Superior así lo establecían, el problema es el desfase temporal entre las revisiones y el ejercicio fiscal en curso. Por lo anterior, hay que analizar si los tiempos de presentación y revisión de la Cuenta Pública son los adecuados, y en caso de plantearse una modificación, debe ser viable desde el punto de vista de la capacidad institucional de la ASF, para responder a una fiscalización no sólo ex post sino durante el transcurso del ejercicio fiscal.

111 Es importante mencionar que existen propuestas de algunos Grupos Parlamentarios, como el de Convergencia por la Democracia, que abogaban por darle Fuero Constitucional para garantizar su autonomía e imparcialidad en sus opiniones.

aunado a lo anterior, recientemente este marco normativo se vio fortalecido por la reforma a la LFSF para ampliar el alcance de las entidades fiscalizadas. Por parte de la Cámara de Diputados existe actualmente un importante compromiso en torno a la Fiscalización superior, ya que en los últimos años se ha realizado un intenso trabajo de promoción y fortalecimiento de las facultades institucionales de la ASF.

Hasta este punto, hemos abordado el conjunto de directrices normativas que dieron origen a la actual ASF, así como a su evolución. Sin embargo, a manera de conclusiones parciales, podemos decir que con base en el estudio, tanto de la experiencia internacional como de la nacional, esta función sustantiva del Estado Mexicano es siempre perfectible y se reconfigura, como lo veremos más adelante, gracias a la interacción total de los tres órdenes de gobierno, así como de los Poderes Federales. En especial, habría que analizar dicha relación con el Poder Judicial de la Federación, que mediante sus fallos puede transformar completamente las facultades de la ASF.

### 3.4 La Reforma de 2008

El miércoles 7 de mayo de 2008, mediante un Decreto publicado en el DOF,<sup>112</sup> se reformaron los artículos 74° fracción IV, primer y octavo párrafos; 79°, fracciones I y II, y quinto párrafo; 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, incisos c) primer párrafo y e) y 134°; se adicionaron los artículos 73°, fracción XXVIII; 74°, fracción VI; 79°, segundo párrafo; la fracción IV, segundo párrafo; 116°, fracción II, párrafos cuarto y quinto; 122°, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso c) tercer párrafo y 134°, segundo párrafo, y se derogó el artículo 74°, fracción IV, quinto, sexto y séptimo párrafos, de la CPEUM.

La exposición de motivos de la Reforma Constitucional señala que nuestro país enfrenta grandes retos en materia social, económica y política; que para atender las necesidades actuales de la población es necesario articular políticas públicas coherentes para diseñar planes, programas y estrategias para desarrollar a México. En un escenario en donde existen infinitas necesidades pero recursos limitados, la actividad revisora cobra especial relevancia para concretar los proyectos de gobierno. Para lo anterior, el gobierno debe garantizar a los ciudadanos que los recursos de los que disponga serán destinados a los fines para los cuales hayan sido recaudados, que se gasten de la manera más eficiente posible y que se logren resultados visibles para la población.

---

112 Diario Oficial de la Federación, Fecha de publicación, 7 de mayo de 2008, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5037072&fecha=07/05/2008](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5037072&fecha=07/05/2008), fecha de consulta, 23 de junio de 2016, 17:30 hrs.

Por lo anterior, se estableció en la Constitución que los recursos públicos se programen, administren y ejerzan con un enfoque basado en el logro de resultados, lo que permitirá retroalimentar el proceso presupuestario, aportando elementos valiosos para la asignación de recursos públicos. Estos argumentos sustentaron la modificación del artículo 134 Constitucional para prever que todos los entes públicos de los tres órdenes de gobierno, en la administración y en ejercicio de recursos públicos, observaran los principios de eficiencia, eficacia, transparencia y honradez para conseguir los objetivos a los que estuvieran destinados. Esta evaluación del desempeño se realizará mediante indicadores, con estricto respeto de la soberanía de las Entidades Federativas y la autonomía de sus Municipios, sin interferir en el ejercicio de los recursos.

Otro aspecto relevante consiste en el incremento de la seguridad jurídica respecto de la inversión en infraestructura, ya que esta reforma faculta a la H. Cámara de Diputados para autorizar erogaciones para proyectos de inversión en infraestructura que abarquen más de un ejercicio fiscal, señalando que las asignaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes presupuestos. Esto mejora la certidumbre en la inversión pública, porque ahora se cuenta con asignaciones de gasto garantizadas durante la vida del proyecto. Cabe señalar que la reforma únicamente establece la plurianualidad de erogaciones en materia de inversión en infraestructura, sin perjuicio de la posibilidad de continuar celebrando contratos plurianuales sujetos a la disponibilidad presupuestaria anual.

Respecto del fortalecimiento de la actividad fiscalizadora, destaca que se perfeccionó el proceso de escrutinio de la Cuenta Pública, ya que se modificó el artículo 73 de la CPEUM para dotar al Congreso General de México de la facultad de expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial para la Federación, los Estados, los Municipios, el Distrito Federal, y los órganos políticos-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional. Con esta modificación normativa se corrige una práctica común en toda la República Mexicana, consistente en que los Municipios, Estados y la Federación tenían diferentes bases y esquemas de registro contable, lo que dificultaba la Fiscalización superior y propiciaba prácticas de corrupción. Además, se incrementó la oportunidad en la revisión, debido a que la Cuenta de la Hacienda Pública Federal se entregaría a más tardar el 30 de abril del año siguiente y la Cámara de Diputados tendría hasta el 30 de septiembre para analizar su contenido y emitir conclusiones de carácter técnico sobre los resultados encontrados con base en las auditorías. El trabajo revisor se potenció gracias a la modificación de la fracción I

del artículo 79 Constitucional para establecer una excepción al principio de anualidad, según el cual la entidad de Fiscalización superior de la Federación podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, que se abrirá nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, sino exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenido en el presupuesto en revisión, abarque para su ejecución y pago, diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales.

También se fortaleció a la ASF en su capacidad de solicitar información, toda vez que los Poderes de la Unión, las Entidades Federativas y las demás entidades fiscalizadas deberán facilitar todos los auxilios que requiera la entidad de Fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones y en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones previstas en la Ley. Por otro lado, la ASF puede emitir recomendaciones no relacionadas con el desempeño, con base en las revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales. No obstante que estas recomendaciones no son vinculantes, se prevé que los entes auditados tengan que responder a la ASF.

La certeza y seguridad jurídicas de los auditados se modificaron, debido a que las sanciones y resoluciones de la ASF podrán ser impugnadas por las Entidades revisadas, y por servidores públicos afectados adscritos a las mismas, ante la propia entidad de Fiscalización o ante los tribunales. Otro punto fundamental es que se vuelve obligatorio, que las Legislaturas Estatales cuenten con entidades de Fiscalización locales, las cuales serán órganos con 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 dispongan sus leyes, y deben desarrollar la función revisora mediante los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad, y confiabilidad.

En síntesis, actualmente podemos, mediante la tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con número 167573,<sup>113</sup> establecer desde la reforma al artículo 79° de la CPEUM en 1999,<sup>114</sup> las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública de la Federación, La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, los criterios, lineamientos y

113 Tesis P. XXIII/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t.XXIX, abril de 2009, p.15.

114 Auditoría Superior de la Federación, Op. cit. p 445.

las Normas de Auditoría de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, según las cuales la ASF cuenta con las siguientes atribuciones:

- Realizar auditorías de regularidad como atribución primaria de revisión de la Cuenta Pública, consistentes en verificar que el manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, se realicen con estricto apego al presupuesto de egresos y a la normativa vigente; esta facultad se ejerce mediante la comprobación de que los gastos coincidan con los recursos asignados.
- Realizar auditorías operacionales o de gestión, como atribución evolucionada, consistente en verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales; por esta atribución puede revisarse que la planeación en el ejercicio de los recursos haya sido efectuada, a partir de la constatación del cumplimiento de las metas plasmadas en los programas, es decir, de la verificación de los resultados que arrojó el ejercicio de los recursos con motivo de los programas federales, pero siempre con base en los indicadores, aprobados en el PEF correspondiente.
- La atribución resolutoria, consistente en que una vez realizada la revisión correspondiente, puede emitir una determinación que contenga recomendaciones, observaciones u órdenes.
- La atribución sancionatoria, en tanto puede fincar de manera directa responsabilidad por el indebido manejo de los recursos públicos. Esta atribución siempre está relacionada con la gestión financiera y el ejercicio del gasto público.

## 3.5 La necesidad de Leyes Reglamentarias por una nueva Reforma Constitucional

### 3.5.1 Reforma de la CPEUM de 2015

Con el respaldo de 24 Congresos Estatales, la Comisión Permanente declaró la constitucionalidad de la reforma que genera el Sistema Nacional Anticorrupción, cuyos señalamientos establecen la obligación que tienen los servidores públicos y los particulares, de denunciar cualquier acto de corrupción y si esto no ocurriera o se ven involucrados en estos actos ilícitos, serán sanciona-

dos enérgicamente por las leyes en la materia; de inmediato, se hizo ver que justamente las leyes secundarias tardarían al menos dos años en modificarse o ponerse en vigor para que estos cambios surtan efecto en todo el país.

Ante el panorama de percepción de alta corrupción en nuestro país, el Constituyente Permanente aprobó y publicó en el DOF (27 de mayo de 2015) el DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.

La reforma constituye un logro significativo para la vida democrática en México, porque es producto de la acción social manifiesta de diversas maneras, directas e indirectas, concatenadas en una expresión de inconformidad y hartazgo ante las cotidianas revelaciones de excesos y actos apartados de la legalidad por parte de entes públicos; en segundo término, porque la autoridad reconoce explícitamente la gran amenaza que constituye para la estabilidad, la seguridad y el progreso de la nación el ejercicio público apartado de la legalidad y la convivencia con particulares para beneficio propio. El incluir en el Título Cuarto constitucional a los particulares vinculados con “Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción” da cuenta de ello.

Los tres frentes principales que deberán observarse son: la prevención, la contención y la sanción, y ello demandará la integración de un subsistema que será la razón de todo el aparato y sin el cual difícilmente será eficaz en su funcionamiento y resultados. El Sistema Anticorrupción demanda, además de un marco normativo sólido, claro y sin ambigüedad, los mecanismos indispensables para la obtención de los elementos de juicio necesarios, tanto para la detección oportuna, como para la acción consecuente.

Con estas reformas propuestas, se fortalece de manera cualitativa a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), al proveerle nuevas facultades que le permitirán investigar y promover la imposición de sanciones a los servidores públicos y, en su caso a particulares, de manera más oportuna, con lo cual se establece un mecanismo más efectivo para el combate a la corrupción.

Así, la integración obedece a los siguientes aspectos: fiscalización, investigación, control, vigilancia, sanción, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, a fin de que el diseño legislativo no se reduzca a la integración de un esquema estrictamente inscrito a la administración pública, además de que se asume un Sistema abierto en donde participen funcionarios y sociedad. Esto hace idónea la medida, al ser la más adecuada y benéfica para su funcionamiento.

El nuevo Sistema Nacional Anticorrupción busca coordinar y homologar las acciones y políticas en los tres órdenes de Gobierno (Federal, Estatal y Municipal) en la prevención, detección y sanción de actos de corrupción, instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos.<sup>115</sup> Se basan en la actuación armónica y coordinada, pero con atribuciones propias de ejercicio autónomo entre sí, por parte de los Órganos de Control Interno, las entidades de fiscalización superior de las Cuentas Públicas, la investigación y actuación de la Fiscalía Especial contra la Corrupción en el ámbito nacional, y sus homólogas en las Entidades Federativas, y los Tribunales Federal y de las Entidades Federativas de Justicia Administrativa, para conocer, sustanciar y resolver los asuntos que impliquen responsabilidades administrativas graves.

### 3.5.2 Reformas a la CPEUM de Julio de 2016

El Sistema Nacional Anticorrupción aborda el tema de manera integral, sin limitarse sólo al ámbito de la coacción, ya que se involucra a los particulares que hagan uso de recursos públicos, se establecen mecanismos homologados de actuación y atención, así como acciones coordinadas entre actores para inhibir y prevenir estos delitos. Esta reforma tiene como objetivo central combatir la impunidad en el servicio público. Es importante que se haga un cambio estructural para combatir con mayor eficacia el cohecho, la extorsión o el tráfico de influencias en el servicio público. Dentro de la Reforma Constitucional del Sistema Nacional Anticorrupción es importante mencionar también los puntos clave, que contemplan:

1. La Sala Superior del Tribunal se compondrá de dieciséis magistrados que durarán en su encargo quince años improrrogables.
2. En estados y municipios, La Auditoría Superior de la Federación fiscalizará los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y las delegaciones.
3. Sobre fideicomisos, la ASF 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 y privados (hasta ahora inescrutables).

---

115 Dictamen en sentido positivo a las iniciativas con Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Sistema Nacional Anticorrupción, 26 de febrero de 2015.

4. En ejercicios anteriores, la ASF podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión.
5. Respecto de los informes, la ASF deberá entregar a la Cámara de Diputados, los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas.
6. Sobre cooperación, los Poderes de la Unión, las entidades y las demás entidades fiscalizadas facilitarán los auxilios que requiera la ASF para el ejercicio de sus funciones, sin pena de ser sancionados.
7. En cuanto a la sanción, los servidores públicos federales y locales deberán proporcionar la información y documentación que solicite la ASF. En caso de no proporcionar la información, serán sancionados en los términos que establezca la Ley.
8. Sobre la Declaración patrimonial, los servidores públicos estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la Ley.
9. En el enriquecimiento ilícito, las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar.

### Evolución del marco institucional del combate a la corrupción en México

Año	Institución Anticorrupción
1982	Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF)
1994	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)
1999	Auditoría Superior de la Federación (ASF)
2000	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
2002	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
2002	Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI)
2003	Secretaría de la Función Pública (SFP)

Año	Institución Anticorrupción
2012	Ley Federal de Anticorrupción en Contrataciones Públicas
2014	Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción de la PGR (antes Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia)
2015	Sistema Nacional Anticorrupción
2016	Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (Aprobada) Ley General de Responsabilidades Administrativas (Aprobada) Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (Aprobada)

Fuente: México: Anatomía de la Corrupción, 2015.

10. En la denuncia ciudadana, cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular una denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.
11. El Comité de Participación Ciudadana 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.

Uno de los actos más relevantes en torno a este nuevo Sistema Nacional Anticorrupción es, que por primera vez, la Constitución reconoce que ciudadanos y servidores públicos son responsables de combatir la corrupción.<sup>116</sup>

## Evolución del Marco Institucional del combate a la Corrupción en México

La corrupción se incorporó a la agenda y al debate público hasta los años 80, fue entonces que comenzó a percibirse y definirse abiertamente como una práctica nociva para la vida pública y a diseñarse algunos mecanismos para limitarla y castigarla. Son innegables los avances en el marco jurídico y el entramado institucional en esos 30 años, pero hasta el día de hoy no se puede hablar de un Sistema Nacional Anticorrupción en México ni tampoco de la observancia de mejores prácticas o del avance en su combate.<sup>117</sup>

116 Expansión en alianza con CNN, *14 Claves del Sistema Nacional Anticorrupción*. Economía, México, 2015, <http://expansion.mx/economia/2015/02/26/12-claves-del-sistema-nacional-anticorrupcion>, fecha de consulta, 26 de febrero de 2015, 20:17 hrs.

117 Amparo Casar, María, *México: Anatomía de la Corrupción*. CIDE, México, IMCO mayo 2015. p.49.

Con el inicio de los ordenamientos correspondientes al primer paquete de leyes secundarias en materia anticorrupción, la integración estará asignada de la siguiente forma:

- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).
- Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- Ley de la Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- Código Penal Federal.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Principales cambios normativos de orden jurídico nacional a partir de estas reformas:

### **Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (Reforma 2016)**

<b>Objetivos.</b>	Constituir elementos de coordinación entre los diversos órganos de combate a la corrupción en la Federación, Entidades Federativas, Municipios y las actualmente Alcaldías para la prevención de faltas administrativas y actos de corrupción.
<b>Sujeto Obligados.</b>	(Entes Públicos) Poder Legislativo, Judicial en los 3 órdenes de gobierno, Dependencia y Administración Pública Federal, PGR y sus fiscalías, empresas productivas del Estado, cualquier otro ente que tenga control sobre poderes y órganos públicos.
<b>Principios rectores.</b>	Legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito.
<b>Sistema Nacional Anticorrupción.</b>	El Sistema Nacional Anticorrupción determina como instancia de coordinación a las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y actos de corrupción.
<b>Integración.</b>	1. Comité Coordinador, 2. Comité de Participación Ciudadana, 3. Comité Rectos del Sistema Nacional de Fiscalización, 4. Los Sistemas Locales Anticorrupción de las Entidades Federativas.

<b>Comité Coordinador.</b>	Integrado por: el Auditor Superior de la Federación, el titular de la Fiscalía Especializada en el combate a la Corrupción, el titular de la Secretaría de la Función Pública, el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el presidente del INAI, un representante de Consejo de la Judicatura Federal, un representante del Comité de Participación Ciudadana.
<b>Comité de participación ciudadana.</b>	Estará integrado por 5 ciudadanos honorables e íntegros que hayan destacado por su contribución a la transparencia, rendición de cuentas del combate a la corrupción.
<b>Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción.</b>	Organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión, que tiene la finalidad de apoyar al Comité Coordinador.
<b>Sistema Nacional de Fiscalización.</b>	Decreta acciones y mecanismos de colaboración para la promoción del intercambio de conocimientos, ideas y experiencias encaminadas al desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos.
<b>Plataforma digital nacional.</b>	Estará conformado por al menos 5 sistemas: 1. Evolución Patrimonial, declaración de intereses, declaración fiscal; 2. De los servidores públicos; 3. De servidores públicos y particulares sancionados; 4. De información y comunicación de SNA y SNF; 5. Denuncias Públicas de faltas administrativas y actos de corrupción.
<b>Recomendaciones del comité coordinador.</b>	Las recomendaciones del Comité Coordinador no serán vinculatorias pero si públicas, de carácter institucional y estarán enfocadas al fortalecimiento de los procesos, mecanismos, organización, normas, así como acciones u omisiones que deriven del informe anual presente el Comité Coordinador.

Fuente: elaborada con información de Gaceta Parlamentaria.

### **Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (Reforma 2016)**

<b>Principios que rigen la actuación de los servidores públicos.</b>	Examinación por parte de los Servidores Públicos a los principios de: disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia.
<b>Directrices que rigen la actuación de los servidores públicos.</b>	*Actuar conforme a las leyes y reglamentos, *Conducirse con rectitud sin ningún beneficio personal, *Satisfacer el interés superior, por encima del particular, *No conferir privilegios a ninguna persona, *Conducirse conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados, *Administración de recursos sujetandose a los principios básicos.

<p><b>Autoridades competentes.</b></p>	<p>SFP, Órganos Internos de Control, ASF y las Entidades de Fiscalización Superior, Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Poder Judicial Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación y el consejo de la Judicatura Federal, Unidades de responsabilidades de las Empresas productivas del Estado.</p>
<p><b>Mecanismos generales de prevención.</b></p>	<p>La Secretaría de la Función Pública y sus homólogos de las entidades federativas y los Órganos internos de control, podrán implementar acciones para orientar el criterio que en situaciones específicas deberán observar los Servicios Públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.</p>
<p><b>Código de Ética.</b></p>	<p>Este Código será emitido por la Secretaría de la Función Pública y sus homólogos de las entidades federativas o los Órganos internos de control, según corresponda, conforme a los lineamientos que emita el Sistema Nacional Anticorrupción, con el fin de que en su actuación impere una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño.</p>
<p><b>Evaluación de los mecanismos generales de prevención y recomendaciones del SNA.</b></p>	<p>Los Órganos internos de control deberán evaluar anualmente el resultado de las acciones específicas que hayan implementado y proponer las modificaciones que resulten procedentes, informando de ello a la Secretaría de Función Pública.</p>
<p><b>Ámbito de aplicación de la ley a las personas morales.</b></p>	<p>Las personas morales serán sancionadas cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a su nombre o representación y pretendan obtener mediante tales conductas beneficios para dicha persona moral.</p>
<p><b>Sistema de evolución patrimonial y de declaración patrimonial y de intereses.</b></p>	<p>La Secretaría Ejecutiva del SNA llevará los sistemas de evolución patrimonial y de declaración de intereses.</p>
<p><b>Sujetos obligados a presentar declaración patrimonial y de intereses.</b></p>	<p>Bajo protesta de decir verdad, los Servidores Públicos deberán presentar su declaración patrimonial, de intereses y declaración fiscal anual.</p>

<b>Declaración de intereses.</b>	El contenido de la declaración de intereses se encuentra orientado a informar y determinar el conjunto de intereses de un Servidor Público a fin de delimitar cuándo éstos entran en conflicto con su función.
<b>Publicidad de la declaración patrimonial.</b>	Se establece que habrá una versión pública de las declaraciones patrimoniales de los sujetos obligados.
<b>Verificación de contenidos de las declaraciones patrimoniales de intereses.</b>	La secretaría de la Función Pública y sus homólogos en las entidades federativas y los Órganos internos de control, deberán realizar una verificación aleatoria de las declaraciones patrimoniales que obren en el sistema de evolución patrimonial y de declaración de intereses, así como de la evolución del patrimonio de los Servidores Públicos.
<b>Verificación de contenidos de la declaración fiscal anual.</b>	La Secretaría de la Función Pública y sus homólogos en las entidades federativas y los Órganos internos de control, podrán solicitar a los Servidores Públicos una copia de la declaración del Impuesto sobre la Renta del año que corresponda, si éstos estuvieren obligados a presentarla o, en su caso, de la constancia de percepciones y retenciones que les hubieren emitido algunos de los Entes públicos.
<b>Plazos de presentación de la declaración de situación patrimonial.</b>	La declaración inicial deberá presentarse dentro de los setenta días naturales siguientes a la toma de posesión con motivo del ingreso al servicio público por primera vez o por reingreso al servicio público después de setenta días naturales de la conclusión de su último encargo. La declaración de modificación patrimonial deberán presentarse durante el mes de mayo de cada año. La declaración de conclusión del encargo, deberá presentarse dentro de los setenta días naturales siguientes a la conclusión.
<b>Protocolo de actuación en contrataciones públicas.</b>	El Comité Coordinador del SNA expedirá un Protocolo de Actuación de Contrataciones que la Secretaría de la Función Pública y sus homólogos de las entidades federativas y los Órganos de internos de control implementarán.

Fuente: elaborada con información de Gaceta Parlamentaria.

El mencionado Sistema fue producto de movimientos sociales que exigen el término de las prácticas de corrupción y por ende la falta de resultados en la gestión del gobierno, desafortunadamente en ninguna de las modificaciones normativas se esclareció el alcance de los principios y los derechos humanos afectados por este fenómeno.

### 3.6 Perspectivas de la Rendición de Cuentas en el Marco del Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema Nacional de Fiscalización

El derecho administrativo de un país tiende a reflejar el tipo de interacción establecido entre los distintos grupos sociales, así como la relación existente entre la ciudadanía y las autoridades gubernamentales. En el pasado no existían los incentivos adecuados para que el aparato gubernamental se abriera a la interacción con el ciudadano y, por lo tanto, tampoco para mejorar sus procesos en función de conceptos, como calidad, eficiencia, Rendición de Cuentas y transparencia. En las últimas tres décadas, el sector público mexicano avanzó paulatinamente en el establecimiento de estructuras administrativas y legales, con el fin de contar con una infraestructura institucional en consonancia con las tendencias predominantes en el proceso de globalización.

Uno de los resultados esperados consistió en la instauración de un sistema efectivo de pesos y contrapesos que contribuyera a desterrar malas prácticas, limitar la discrecionalidad y opacidad en el ejercicio gubernamental, promover políticas alineadas al interés colectivo, dar un uso eficaz y eficiente a los recursos disponibles y promover una serie de valores, como la integridad, la transparencia, la vocación de servicio o el profesionalismo, por citar algunos que permitieran mejorar la calidad, la oportunidad de los bienes y servicios proporcionados por el gobierno. Estos cambios estimularon las expectativas de la sociedad respecto de la posibilidad del surgimiento de un nuevo esquema de convivencia y relación Ciudadano-Estado, que se basa en supuestos distintos de los de las estructuras tradicionales.

Sin embargo, en la práctica, un cambio de tal envergadura mostró que es necesario un periodo prolongado de ajustes para que se comiencen a obtener resultados tangibles, dado el peso de los efectos negativos derivados de las inercias estructurales relacionadas con los alicientes de los actores, el marco normativo, así como la limitación en las capacidades administrativas.

Esta situación ha desembocado en la frustración en algunos ámbitos de la sociedad que no perciben resultados a la altura de sus expectativas; en la resistencia de determinados sectores al cambio y a la modernización; en el surgimiento de problemas derivados de la coexistencia de instancias con distintos grados de evolución. Las prácticas de fraude y corrupción, por su parte, tienen la característica de dinamizarse y mimetizarse dentro del entorno legal y normativo, aprovechando la ambigüedad, la fragmentación de conceptos y frugalidad de las responsabilidades, así como cualquier

resquicio que signifique una laxitud en la obligación de dar cuenta sobre lo que se hace de manera ineficiente.

En México, este clima de impaciencia desembocó en una demanda general de medidas significativas para sancionar de manera ejemplar a los funcionarios que cometieran ilegalidades o ejercieran su mandato con el objetivo de obtener un beneficio personal a costa del interés de la sociedad.

Distintas organizaciones sociales dedicadas a la investigación en el campo de la rendición de cuentas han manifestado, de manera decidida, la urgencia de conformar un nuevo arreglo institucional para enfrentar los retos que genera un estado crecientemente complejo y diversificado. Estos actores han contribuido a la integración de diversos diagnósticos sobre la naturaleza, causas, tipos de manifestaciones y costos asociados a la corrupción. En los últimos años, se ha pretendido superar la etapa de debate sobre la corrupción para dar paso al diseño e implementación de medidas específicas orientadas a abatir este fenómeno, a través de una visión multifactorial y que conjugue los esfuerzos de instituciones y agencias del Estado, vinculadas con la Rendición de Cuentas.

Es en este contexto que se consideró viable, desde la perspectiva oficial, abordar un problema tan complejo como la corrupción, utilizando una visión integral en la que participe la totalidad de las organizaciones gubernamentales competentes en la materia, para lograr un avance decidido en cuando al establecimiento de distintos esquemas que permitan una solución holística a esta situación. Desde esa perspectiva surge el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).<sup>118</sup>

Es necesario mencionar que el momento político por el que atraviesa el país ha permitido que exista entre los legisladores y los Poderes Ejecutivo y Judicial, de manera generalizada, una voluntad política manifiesta para alcanzar acuerdos y delinear estrategias a partir de una visión de Estado.

### 3.7 Descripción del Sistema Nacional Anticorrupción

El 27 de mayo de 2015 se publicó en el DOF la reforma Constitucional que establece el SNA, la cual lo define como: “la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la Fiscalización y control de recursos públicos”.

---

118 IMCO, Manifiesto sobre el Sistema Nacional Anticorrupción, México, 2015. <http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/MMH.pdf>, fecha de consulta, 27 de junio de 2016 11:54 am.

### 3.7.1 Reforma Constitucional del SNA

De manera particular, está previsto que el Sistema opere a través de un Comité Coordinador. Dicha instancia contará con la participación de las entidades cuyos mandatos están ligados a los objetivos de la reforma; se contempla, asimismo, un espacio para la inclusión de la perspectiva de la ciudadanía.

## 3.8 Comité Coordinador del SNA

Auditoría Superior de la Federación (ASF).	<b>Sistemas Locales Anticorrupción (32)</b>
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).	
Tribunal Federal de Justicia Administrativa.	
Secretaría de la Función Pública (SFP).	
Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con hechos de Corrupción.	
Consejo de la Judicatura Federal.	
Comité de Participación Ciudadana.	

El diseño del SNA partió de la concepción de que el fenómeno de la corrupción tiene distintas causas y se manifiesta de formas múltiples; consecuentemente, el Sistema atiende estas circunstancias a través de la inclusión de materias que, a su vez, deben estructurarse a manera de subsistemas. Dichas temáticas son la Fiscalización, la transparencia y el acceso a la información. En particular, el Sistema Nacional de Fiscalización,<sup>119</sup> en términos de la reforma Constitucional, se inscribe como un subsistema consolidado y autónomo, pero funcionando como eje central y pilar fundamental del SNA. Cabe mencionar que desde 2010, la ASF tomó la iniciativa de convocar a todas las instituciones vinculadas con la auditoría gubernamental en México, incluyendo los tres ámbitos de gobierno, los distintos poderes y los Órganos Constitucionalmente Autónomos, para conformar un Sistema Nacional de la Fiscalización.

La integración de los actores involucrados en la auditoría gubernamental está concebida como un conjunto de principios y actividades estructurados y vinculados entre sí, que buscan establecer un ambiente de coordinación efectiva entre todos los órganos gubernamentales de Fiscalización en el país.

119 ASF, Bases operativas para el funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción, México, 2015. [http://www.asf.gob.mx/uploads/139\\_Sistema\\_Nacional\\_de\\_Fiscalizacion/08\\_BASES\\_OPERATIVAS\\_SNF\\_sitio\\_web.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/139_Sistema_Nacional_de_Fiscalizacion/08_BASES_OPERATIVAS_SNF_sitio_web.pdf), fecha de consulta, 27 de junio de 2016 12:03 p.m.

## 3.9 Funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción

Con base en el análisis del contenido de la reforma Constitucional, se pueden identificar dos labores determinantes para alcanzar los objetivos propuestos, coordinación estratégica y Operación de los actores. La primera depende de dos elementos que deberían tomarse en cuenta en la legislación secundaria correspondiente, tanto la operación del Comité Coordinador como la vinculación institucional y entre subsistemas. Ambos tienen el mismo peso en el cometido de eliminar la fragmentación institucional y generar un ambiente de interacción entre los distintos actores que son responsables de las tareas que sustentan este nuevo enfoque para atender la corrupción.

### 1.- Operación del Comité Coordinador del SNA<sup>120</sup>

Del análisis de la Reforma Constitucional, que modificó el artículo 113°, fracción III, se desprende que el Comité Coordinador tendrá, entre sus funciones principales, establecer las bases de la interacción entre sus integrantes, generar una estrategia común para el desarrollo de las actividades en materia de lucha contra la corrupción por parte de las entidades públicas involucradas, así como la vinculación con los sistemas estatales que deberán replicar lo establecido en la reforma Constitucional.

Para ello, tiene tres herramientas a su disposición: el acopio de información, a través de estudios y la recopilación de datos sobre la operación de los integrantes del Sistema y las entidades públicas relevantes; el diseño y promoción de políticas vinculadas con el tema, y la generación de información pertinente, a través de una eventual plataforma digital, así como las evaluaciones del funcionamiento del Sistema.

Las líneas básicas de la estructura y atribuciones del Comité Coordinador deben sustentarse en la Ley General del SNA. De manera particular, se requiere que versen sobre los siguientes aspectos:

- Mecanismos de ejercicio de la Presidencia del Comité.
- Principales términos de referencia para regular la interacción de sus integrantes y otros actores.

---

120 Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, *Operación del Comité Coordinador del SNA*, DOF 18-07-16, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>, fecha de consulta, 18 de noviembre de 2016, 11:00 hrs.

- Seguimiento de acuerdos e instancias responsables.
- Definición general de los productos, el esquema de evaluación del SNA, así como la rendición de su informe y acciones de difusión.

No obstante lo anterior, se considera deseable que las especificidades de la gestión del Comité Coordinador sean determinadas por él mismo, a fin de salvaguardar el principio de autonomía que se requiere.

#### 2.- Vinculación institucional y entre subsistemas.

Las leyes secundarias que rijan el funcionamiento de los actores deben contemplar previsiones con definiciones específicas, plazos y atribuciones que sean consistentes para las distintas instancias. Asimismo, dichos instrumentos legales deben considerar elementos que aseguren razonablemente la congruencia de los objetivos institucionales de los participantes, respecto de los fines que persigue el SNA.

#### 3.- Los ámbitos de actuación.

Con base en la reforma Constitucional se pueden identificar dos: el preventivo y el correctivo; este último, a su vez, puede asumir la vertiente penal o administrativa. Ninguna de estas dimensiones, por sí mismas, representa el elemento clave para lograr las metas planteadas por el Sistema Nacional Anticorrupción. De hecho, ambas deben tener una ponderación balanceada en la concepción final de este proyecto.

#### 4.- Ámbito preventivo.

Se refiere a la atención de las causas de la problemática por atender y toma en cuenta los incentivos, marcos de actuación y los riesgos inherentes que hacen propicia la comisión de prácticas irregulares. Las herramientas por utilizarse son:

- Sistemas de Control Interno.
- Políticas de Integridad.
- Sistemas de evaluación del desempeño.
- Auditoría gubernamental, o Fiscalización Superior o Auditoría Interna.
- Contabilidad gubernamental y Transparencia y Acceso a la Información.

#### 5.- Ámbito correctivo.

Conlleva la aplicación de sanciones particulares que contribuyan a la cons-

trucción de un sistema con efectos en el aprendizaje y la disuasión, a través de elevar la probabilidad de que la comisión de un acto irregular tenga consecuencias.

Los actores involucrados en este ámbito son, en materia administrativa, los Órganos Internos de Control que se encargarán del procesamiento de casos considerados como faltas no graves, mientras que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa se abocará a resolver los casos vinculados con faltas graves.

En materia penal, será la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción la que atenderá las denuncias relacionadas con actos irregulares que se den en el contexto de la gestión del sector público.

### 3.10. El rol de la Auditoría Superior de la Federación en el Sistema Nacional Anticorrupción

En el dictamen de la reforma que dio origen al SNA, se contempla a la ASF como un actor fundamental en su funcionamiento. Esto podría explicarse debido a que los resultados de la auditoría gubernamental tienen incidencia, tanto en el ámbito preventivo como en el correctivo. De la misma forma, el posicionamiento del órgano de Fiscalización federal en el entramado institucional fue un factor de confianza para otorgarle un rol preminente en esta estrategia.

En su carácter de entidad de Fiscalización superior federal, la ASF tiene una posición única y privilegiada dentro del aparato gubernamental, puesto que la dinámica de la auditoría le permite acceder a niveles de conocimiento muy detallado respecto del funcionamiento de los sujetos auditados, en el plano estratégico y en la operación diaria.

Como producto de la reforma, la labor de la ASF tiene dos vertientes: 1) la Fiscalización de la Cuenta Pública y 2) la atribución de llevar a cabo auditorías sobre el ejercicio en curso y anteriores; es decir, la Fiscalización superior enfrenta una serie de cambios en sus facultades que la hacen más oportuna y que pueden contribuir a que sus revisiones tengan mayor impacto en la labor legislativa y en el proceso general de Rendición de Cuentas.

#### **Fiscalización de la Cuenta Pública**

Los cambios más relevantes respecto de la Fiscalización de la Cuenta Pública son:

- Posibilidad de iniciar su proceso de Fiscalización, a partir del primer día del siguiente ejercicio fiscal al que se va a auditar.
- Facultad para solicitar información a los entes auditados antes de que finalice el año fiscal correspondiente a la Cuenta Pública que se revisará, con el fin de obtener elementos para la planeación y programación de auditorías.
- Establecimiento de tres fechas para la entrega de informes individuales de auditoría: el último día hábil de junio y octubre, y el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública.

### Facultades de la ASF antes y después de la Reforma Constitucional en materia de combate a la corrupción

Tema	Antes	Después
Principios de anualidad y posterioridad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Revisión de la Cuenta Pública del Ejercicio fiscal que corresponda (1 año en específico).</li> <li>* Fiscalización Superior ex post: auditorías sólo al ejercicio fiscal anterior.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Revisión de la Cuenta Pública del ejercicio fiscal que corresponda (1 año en específico).</li> <li>* Eliminación de los principios de posterioridad y anualidad: facultades para realizar auditorías durante el ejercicio en curso y sobre actos irregulares cometidos en ejercicios anteriores.</li> </ul>
Plazo para la Fiscalización de la Cuenta Pública.	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Inicio del proceso de Fiscalización después de que el Poder Legislativo reciba la Cuenta Pública por parte del Poder Ejecutivo Federal (30 de abril).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Inicio del proceso de Fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente.</li> </ul>
Oportunidad en la presentación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Entrega de los resultados del proceso de Fiscalización en una sola fecha, 14 meses después del cierre del ejercicio fiscal que se revisa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Entrega y presentación de informes individuales de auditoría a la Cámara de Diputados en tres fechas: el último día hábil de junio y octubre, así como el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública.</li> <li>* Entrega de un Informe General del Resultado de la Fiscalización de la Cuenta Pública, a más tardar el 20 de febrero del año siguiente a la presentación de la Cuenta Pública.</li> </ul>

Tema	Antes	Después
Ampliación de las materias objeto de Fiscalización.	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Fiscalización de los recursos públicos manejados, custodiados y ejercidos por los tres Poderes de la Unión, los órganos Constitucionalmente autónomos, las Entidades Federativas y Municipios del país, así como a todo ente que los ejerza, incluyendo a los particulares.</li> <li>* Fiscalización de manera condicionada de recursos federales transferidos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Fiscalización de los recursos públicos manejados, custodiados y ejercidos por los tres Poderes de la Unión, los órganos Constitucionalmente autónomos, las entidades federativas y municipios del país, así como a todo ente que los ejerza, incluyendo a los particulares.</li> <li>* Fiscalización, en coordinación con las entidades locales de Fiscalización o de manera directa, de las participaciones federales.</li> <li>* Fiscalización del destino y ejecución de los recursos provenientes de deuda pública que esté garantizada por la Federación.</li> </ul>
Promoción de responsabilidades.	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Promoción de responsabilidades administrativas sancionatorias ante los Órganos Internos de Control, las contralorías estatales y la Secretaría de la Función Pública.</li> <li>* Fincamiento directo de responsabilidades resarcitorias correspondientes.</li> <li>* Presentación de denuncias penales ante la Procuraduría General de la República.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Promoción del fincamiento de responsabilidades administrativas (incluyendo procedimientos resarcitorios) ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.</li> <li>* Presentación de denuncias de hechos ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Fiscalía General de la República.</li> </ul>

Fuente: elaborada con información de Gaceta Parlamentaria.

### Auditorías sobre el ejercicio en curso y anteriores

En lo que toca a auditorías sobre el ejercicio en curso y anteriores, de acuerdo con la reforma Constitucional, existen dos requisitos para que la ASF pueda realizar auditorías durante el ejercicio en curso y previos al año de la Cuenta Pública que se está revisando: que exista denuncia fundada y motivada, y autorización por parte del ASF.

Por otra parte, la reforma Constitucional establece la posibilidad de que el órgano de Fiscalización federal lleve a cabo investigaciones en el contexto de la identificación de irregularidades administrativas de los servidores públicos.

La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación regula la actuación de la ASF, la cual establece que la investigación sea un medio para allegarse de elementos para fortalecer la substanciación de los expedientes que se vayan a presentar al Tribunal Federal de Justicia Administrativa o la Fiscalía Anticorrupción, así como un procedimiento jurídico desvinculado del proceso de Fiscalización de la Cuenta Pública y de la revisión de temas del ejercicio fiscal en curso o anteriores.

### 3.11 Desafíos de la Auditoría Superior de la Federación

Una modificación tan considerable como la que se deriva del surgimiento del SNA implica serios desafíos para la ASF en materia presupuestaria y organizacional, en tanto que el universo auditable se amplía considerablemente debido a la inclusión de las participaciones federales, la fiscalización de los ejercicios en curso y anteriores, así como el papel de la ASF en el Comité Coordinador del Sistema, su liderazgo en el Sistema Nacional de Fiscalización y su contribución directa como miembro del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia (SNT).

Este compromiso se enfrenta a altas expectativas de distintos grupos de la sociedad que están alimentadas, en gran medida, de la necesidad de atestiguar cambios estructurales de manera inmediata y, por consiguiente, de soluciones efectistas. En este contexto, existe la posibilidad de que la labor de la ASF se parametricé en función del número de sanciones administrativas y penales que se deriven de sus revisiones. En otras palabras, es probable que los indicadores de éxito del Sistema se establezcan hacia el ámbito correctivo. Adicionalmente a estas situaciones que involucran elementos externos, la ASF requerirá definir un plan de acción que abarque los posibles riesgos e incluya las nuevas demandas que le plantea su entorno; es preciso que la visión estratégica de la ASF incorpore las variables derivadas del Sistema, con el fin de llevar a cabo oportunamente las modificaciones estructurales y la praxis auditora que sean requeridas.

El incremento en la carga laboral que implicará la eliminación de los principios de anualidad y posterioridad, así como el nuevo tipo de reportes y de investigaciones que podrán ser demandadas por la ASF, exigirá un uso óptimo de sus recursos humanos, financieros y materiales, puesto que éstos no se verán incrementados proporcionalmente a los nuevos requerimientos. En el mismo sentido, la ASF deberá incorporar, cuando sea necesario, nuevas metodologías y enfoques de auditoría para poder garantizar la calidad de sus resultados y mantenerse a la vanguardia en relación con los desarrollos técnicos actuales.

El Sistema Nacional de Fiscalización debe encaminar sus esfuerzos a generar un mapa efectivo de Fiscalización, a nivel nacional, que permita identificar áreas que no están siendo debidamente atendidas por las instancias de auditoría gubernamental, así como eliminar las posibles duplicidades. Con base en ello, el desafío de un universo auditable más amplio, que enfrenta la ASF, puede verse compensado por la sinergia que representa una estrategia nacional conjunta.

El Sistema Nacional Anticorrupción es una importante oportunidad para potenciar y hacer más eficaz la relación existente entre la ASF y la Cámara de Diputados, teniendo como fin último el fortalecimiento de la labor legislativa y con ello contribuir al equilibrio de poderes del sistema democrático. Una tarea inaplazable por parte de la institución es identificar e implementar una política de comunicación efectiva con la sociedad y distintos grupos de interés. Esto incluye el rediseño de los productos de la ASF con un lenguaje claro, a fin de que se conviertan en una referencia para diversos ámbitos ciudadanos. De la misma manera, es necesario explotar las tecnologías de la información para ampliar la oferta de productos con datos abiertos y que contribuyan a elevar la calidad del debate respecto de la gestión gubernamental y la implantación definitiva de una cultura de rendición de cuentas.

Desafortunadamente, todos estos grandes avances dejan sólo expuesto al Sistema en su conjunto como una aportación demagógica, ya que ninguna de las reformas trastocó sensiblemente las provisiones iusfundamentales que sostiene el proceso jurídico de combate a la corrupción, así como se dejaron de lado las propuestas legislativas<sup>121</sup> que pretendían tratar a la rendición de cuentas como un derecho humano de manera expresa.

### 3.12 Consideraciones Supranacionales en la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

La corrupción es un fenómeno social, político y económico, que afecta a diversos niveles de la sociedad, y México se encuentra en el Índice de Percepción de la Corrupción 2015 de Transparencia Internacional,<sup>122</sup> en el número

121 Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *El acceso a la información permite rendición de cuentas y combate a corrupción en la Ciudad de México*, México, 2016, <http://www.aldf.gob.mx/comsoc-acceso-informacion-permite-rendicion-cuentas-y-combate-corrupcion-ciudad-mexico--24336.html>, fecha de consulta, 27 de junio de 2016, 20:49 hrs.

122 OCDE, Índice de percepción de la corrupción 2015, <http://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2016/01/IPC2015-Comparativo-01-%E2%80%93OCDE.jpg>, fecha de consulta, 29 junio de 2016 1:41 pm.

95, de 167. Llama la atención que la discusión de la modificación y creación de los Sistemas nacionales de Fiscalización y Anticorrupción se inicie dos sexenios después de que México se obligó en términos convencionales con las Naciones Unidas, mediante la Convención contra la Corrupción,<sup>123</sup> la cual promueve —en su artículo 5º— la prevención de la corrupción, mediante políticas coordinadas y eficaces que faciliten la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la Ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas, entre otros aspectos.<sup>124</sup>

Dicho instrumento normativo estipula que su finalidad es promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

Su ámbito material de validez es la prevención, la investigación y el enjuiciamiento de la corrupción y el embargo preventivo, la incautación, el decomiso y la restitución del producto de delitos tipificados en la Convención. Destaca que para la aplicación de la Convención, a menos que contenga una disposición en contrario, no será necesario que los delitos enunciados en ella produzcan daño o perjuicio patrimonial al Estado. La Convención establece medidas de prevención, ya que cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.

Establece la obligación de generar códigos de conducta para funcionarios públicos con el objeto de combatir la corrupción; cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, promoverá, entre otras cosas, la integridad, la honestidad y la responsabilidad entre sus funcionarios públicos. También establece que cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento

123 Secretaría de la Función Pública, *Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción*, <http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/index.php/internacionales/convencciones/convenccion-de-las-naciones-unidas-contra-la-corruptcion-onu.html>, fecha de consulta, 29 de junio de 2016 1:41 pm.

124 UNODC, Planificar para luchar contra la corrupción, 2016. <https://www.unodc.org/peruandecuador/es/02AREAS/DELITO/corruptcion-4-planificar.html>, fecha de consulta, 29 junio de 2016 12:02 pm.

jurídico, adoptará las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces, entre otras cosas, para prevenir la corrupción. Cada estado adoptará las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones, cuando proceda. Esas medidas podrán incluir, entre otras cosas: la instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública, y con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público; la simplificación de los procedimientos administrativos, cuando proceda, a fin de facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones y la publicación de información, lo que podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en su administración pública.

Destaca particularmente el tema de la regulación que se establece para el sector privado, en la Convención en donde se obliga a México a establecer medidas para prevenir la corrupción y mejorar las normas contables y de auditoría en el sector privado, así como, cuando proceda, prever sanciones civiles, administrativas o penales eficaces, proporcionadas y disuasivas en caso de incumplimiento de esas medidas. El país deberá fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública respecto de la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como de la amenaza que ésta representa.

Esa participación debería reforzarse con medidas como las siguientes: aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía en los procesos de adopción de decisiones; garantizar el acceso eficaz del público a la información; realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas de educación pública, incluidos programas escolares y universitarios; respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción.

Esa libertad podrá estar sujeta a ciertas restricciones, que deberán estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para garantizar el respeto de los derechos o la reputación de terceros y salvaguardar la seguridad

nacional, el orden público, la salud o la moral públicas. Esto denota la incipiente cultura de la rendición de cuentas a nivel supranacional; México se encontraba obligado desde muchos años atrás a combatir una práctica que en la realidad acaba con la riqueza de las naciones y traslada costos de oportunidad a agentes sociales desfavorecidos. El combate a la corrupción es otra cara de la rendición de cuentas y por ende, la protección de los derechos humanos relacionados con la calidad de vida, la buena administración pública y la consecución de objetivos de política pública.

## Capítulo IV.

### Estudio Jurídico de tres Modelos de Fiscalización Superior

*If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary. In framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place oblige it to control itself. A dependence on the people is, no doubt, the primary control on the government; but experience has taught mankind the necessity of auxiliary precautions, James Madison.<sup>125</sup>*

Mediante un análisis de tres Entidades de Fiscalización Superior Internacional, pertenecientes a distintos modelos, se pretende explicar cómo llevan a cabo la revisión del Gasto Público, las cuales destacan por sus resultados, procesos de innovación y servicios realizados en beneficio de la ciudadanía de sus países. Los criterios de selección fueron: accesibilidad a su marco jurídico, el tamaño del universo presupuestal que revisan, la importancia de su economía, los resultados en la rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción.

La globalidad ha traído consigo un entorno singularmente complejo, caracterizado por cambios vertiginosos y profundos en prácticamente todos los órdenes de la vida económica y social. Con lo anterior, se imponen enormes retos a los gobiernos de cada país en materia de competencia y productividad de la actividad económica, de calidad y eficiencia en el desempeño gubernamental, tanto en las estructuras institucionales, como en materia de transparencia y rendición de cuentas.

---

125 Madison, James, *El federalista LI*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

La revolución de la información, los cambios tecnológicos y científicos que han hecho posible la globalidad, han impactado notablemente la relación entre el funcionamiento de los mercados y la gestión estatal, en un contexto político marcado por la extensión del modelo democrático. Este proceso no ha sido terso, pues junto a los avances económicos alcanzados, se han presentado crisis recurrentes y resultados diferenciados en materia social, que incluso recientemente han traído cambios en la confrontación del conglomerado Europeo, por la salida de Reino Unido de la Unión Europea, (BREXIT).

En las últimas dos décadas, un número creciente de democracias emergentes de Europa del Este, América Latina y Asia, están recurriendo a políticas de libre mercado para impulsar sus economías. Sin embargo, muchas de estas democracias han descubierto que las políticas implementadas no siempre conducen a resultados exitosos. Una de las razones radica en que frecuentemente las reformas económicas estructurales que se han instrumentado, han sido aplicadas sin llevar a cabo cambios consistentes en las instituciones sociales y políticas.

Lo anterior ha generado como consecuencia, que los diseñadores y ejecutores de las políticas públicas, al evaluar críticamente estos resultados, sean más perceptivos y tiendan a mostrar una comprensión más aguda de la relevancia que tiene la calidad institucional sobre el buen desempeño económico. Debido a esta evaluación crítica, se ha comenzado a observar en gobiernos con diferente signo ideológico, la aplicación de reformas importantes para adaptar a las nuevas realidades de la globalidad, sus instituciones sociales y políticas.

Así, con el avance de la democracia y la mayor pluralidad política, los cambios institucionales se han orientado a fortalecer el sistema de contrapesos, tan necesario para consolidar los procesos democráticos. La experiencia internacional demuestra que un entorno de alta calidad institucional es una condición *sine qua non*, para que pueda garantizarse un crecimiento y desarrollo económico más estable y duradero.

En este conjunto de transformaciones institucionales alrededor del mundo, destaca el creciente peso que se otorga a las entidades de fiscalización superior. El crecimiento registrado en el tamaño del gobierno, su mayor complejidad y la participación cada vez más demandante de la sociedad, han impuesto como cuestión prioritaria la evaluación de las operaciones del gobierno en todos los niveles, con énfasis en la rendición de cuentas.

Un punto culminante de esta preocupación social se manifestó en el 50 aniversario de la Organización Internacional de Instituciones de Fiscalización

Superior (INTOSAI), en el que se declaró que no puede haber progreso económico sólido, duradero y de calidad sin rendición efectiva de cuentas; en 1977, en el Noveno Congreso de la INTOSAI, celebrado en la ciudad de Lima, Perú, el órgano mundial de Fiscalización había mostrado su preocupación por una rendición efectiva de cuentas, al declarar que el uso ordenado y eficiente de los recursos públicos constituye uno de los prerrequisitos para el adecuado manejo de las finanzas públicas por parte de las autoridades responsables. Asimismo, el mantenimiento de los objetivos específicos de auditar el uso apropiado y efectivo de los fondos públicos, vigilando el desarrollo de una administración financiera sana; una adecuada ejecución de las actividades administrativas y una comunicación expedita de los hallazgos encontrados, tanto a las autoridades públicas como al público en general, a través de la emisión de reportes objetivos, es una tarea necesaria para la estabilidad y el desarrollo de los Estados, en línea con los objetivos de las Naciones Unidas.

Por otro lado, no debe ignorarse que el cambio institucional con efectos favorables sobre el desempeño económico de las naciones, es una de las tareas más complejas y difíciles de las políticas públicas. Como lo señalaba el profesor Douglass North, Premio Nobel de Economía, no se sabe aún cómo construir en el corto plazo una política de eficiencia institucional promotora del progreso.

El profesor North<sup>126</sup> ha señalado ciertas condiciones básicas que tienen que cumplirse para que el cambio institucional tenga una alta probabilidad de éxito:

1. La existencia de normas formales claras, avaladas por la capacidad del Estado para garantizar su cumplimiento, evitando que los códigos informales que siempre se generan en una organización produzcan efectos negativos. Para que exista eficiencia institucional, debe ser elevada la calidad del cumplimiento de las normas formales, de otra forma gradualmente van imponiéndose los códigos informales, que constituyen la puerta de la gran evasión de las responsabilidades individuales y colectivas de los actores económicos. Una entidad de Fiscalización cuyos mandatos no son acatados, debilita la calidad del marco institucional, las normas formales se tornan limitativas y ello da cabida a que los códigos informales impongan su estatuto, erosionando el pacto social. Si esto último ocurre, el marco institucional tiende a incentivar la corrupción y el dispendio de los recursos públicos.
2. La capacidad de las instituciones para integrar y distribuir eficazmente el conocimiento especializado hacia la sociedad. Las instituciones son integradoras de información y también distribuyen conocimiento especializado; la eficacia con que lo hagan tiene un efecto positivo en la calidad del desempeño institucional y de la economía en general.

---

126 Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control, *Fiscalización superior comparada, una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo*, México, 2005. p. 11.

Por eso, debe importar tanto la eficiencia con que operen las nuevas instituciones, en ello adquiere relevancia especial la calidad de su capital humano y el marco legal. Las entidades de Fiscalización que sean capaces de integrar información de calidad sobre los procesos de ejecución del gasto, y sean capaces de proporcionar ese conocimiento especializado al parlamento y a la sociedad, elevarán la efectividad de la rendición de cuentas, promoviendo una oferta de bienes y servicios públicos de calidad en beneficio de los ciudadanos.

3. Eficacia adaptativa institucional a los cambios impuestos por la dinámica social y la globalidad. Las instituciones que trabajan bien están en proceso de adaptación permanente a los cambios vertiginosos que ocurren a diario en el conjunto de la estructura social, política y económica de un país; por ello, deben estar inmersas en procesos continuos de reingeniería social. En la era de la globalización, nada es permanente. Una consecuencia de lo anterior es el reconocimiento analítico y empírico de que las instituciones y las organizaciones tienen eficacia temporal y si no se adaptan al cambio su destino es fenecer.

Poco antes de finalizar el siglo pasado, tuvo lugar la súbita desaparición, en Europa, de regímenes políticos que parecían muy estables. No hace mucho, la teoría económica pensaba que el sector de las telecomunicaciones era un monopolio natural, ahora el ritmo de cambio ha erosionado por completo esa creencia. Por lo anterior, es claro que los órganos del Estado deben estar en alerta continua y en cambio constante para adaptarse rápidamente, y privilegiar no sólo el capital humano sino la inversión en tecnología.

Un diseño institucional mal planeado,<sup>127</sup> que no contemple los puntos anteriores tiene una alta probabilidad de fracaso con graves consecuencias para la dinámica social. Esto explica, por qué el modelo Constitucional, que exitosamente adoptaron los gobernantes de Estados Unidos después de obtener su independencia, tuvo resultados opuestos para la mayoría de los países de América Latina que en el siglo XIX consiguieron su independencia y también adoptaron ese modelo. La diferencia de resultados tuvo que ver con el incumplimiento de los requisitos planteados por el citado Premio Nobel de Economía.

En efecto, los gobiernos de los países latinoamericanos que adoptaron el modelo Constitucional estadounidense y que fracasaron, fueron incapaces de crear un marco institucional funcional con reglas formales con alto grado de cumplimiento; asimismo, no fueron capaces de integrar adecuadamente el nuevo conocimiento especializado y distribuirlo de manera transparente y ágil hacia la sociedad, por ser sociedades cerradas; de ahí

---

127 Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Op. cit. p 13.

que los organismos de Fiscalización que se construyeron resultaron ser simples entelequias institucionales incapaces de cumplir su función.

Por fortuna, en las últimas dos décadas los gobiernos de distintos países, especialmente los de democracias emergentes, han emprendido políticas de rediseño institucional, encaminadas a hacer más eficiente el arreglo institucional de sus naciones. Las entidades de fiscalización superior se han desarrollado en ese contexto de cambios en las condiciones políticas y económicas y de las expectativas acerca del papel del gobierno y de la gestión pública. En lo particular, la preocupación creciente por una gestión pública orientada a resultados, ha incidido de manera fundamental en la conducta de los organismos fiscalizadores, situación que se ha traducido en una estructura de auditorías más especializada. Anteriormente, las auditorías practicadas por los órganos fiscalizadores se concentraban en el cumplimiento de la legalidad y en los aspectos financieros generados de las aplicaciones presupuestarias. Recientemente, el universo fiscalizador se ha extendido hasta abarcar tipos de revisiones de mayor complejidad, como las auditorías de desempeño, las auditorías sobre desarrollo sustentable, las auditorías de tecnologías financieras y de control y seguimiento, entre otras, cuya característica es su incidencia en el desempeño gubernamental y en el impacto social y económico de las políticas públicas aplicadas. Incluso recientemente, a las auditorías financieras se han agregado sofisticados enfoques y metodologías de evaluación y análisis de riesgos financieros, de tal manera que el enfoque de auditoría tradicional ha evolucionado de manera significativa; también se observa que en los últimos años, los órganos de Fiscalización superior más avanzados han incorporado en su funcionamiento las denominadas reglas del buen gobierno corporativo.<sup>128</sup>

Los órganos de auditoría superior se han visto revolucionados por la introducción del llamado enfoque integral de auditoría, en el que se examinan los aspectos claves de la gestión pública, se evalúa la calidad de las estrategias de las políticas públicas y su consistencia a lo largo del año; este es un enfoque que incluso va más allá de las auditorías de desempeño.

Bajo el enfoque integral, las entidades de Fiscalización cumplen el papel de facilitadoras de los entes fiscalizados, ya no se trata únicamente de controlar y fiscalizar el conocimiento acumulado que van adquiriendo las entidades de control sobre el funcionamiento de las dependencias del Estado, sino fungir como asesores especializados del Parlamento y del propio gobierno.

---

128 Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Op. cit. p 14.

## Visión general de Fiscalización Superior en el Mundo<sup>129</sup>

Algunas Entidades de Fiscalización Superior también se encuentran ya incidiendo en la orientación de la inversión pública y del gasto público, para que éste contribuya al logro de los grandes propósitos nacionales, como el crecimiento económico y la distribución más equitativa de los frutos del progreso; desde la esfera de lo público, la conformación de instituciones públicas sólidas y la corrupción, guardan una relación inversa. En la medida en que las instituciones del Estado son sólidas, los espacios de corrupción se reducen; y por el contrario, cuando las instituciones son débiles, hay un mayor espacio para actos ilícitos, que impiden, a su vez, el avance en la transparencia y eficiencia de los procesos económicos, propiciándose enclaves y formas de corrupción cada vez más sofisticados.

Por lo anterior, las Entidades de Fiscalización Superior en el mundo están llamadas a jugar un rol determinante en la lucha contra la corrupción, pero además a fungir como un mecanismo impulsor de un gobierno que utilice de manera eficiente los recursos públicos, desde el punto de vista técnico, económico y social, así como del derecho humano a recibir cuentas. Independientemente del nivel de desarrollo y del régimen de gobierno imperante, buena parte de los países cuentan en la actualidad con un órgano de Fiscalización superior, que encabeza el esquema de control y vigilancia de la función pública y constituye el principal instrumento para garantizar la transparencia y la Rendición de Cuentas.

## Fiscalización Superior Comparada

Existe un consenso doctrinal y práctico para establecer los tiempos de la revisión externa en: *ex ante*, durante y *ex post*; la revisión de carácter *ex ante* es de carácter *a priori*, implica la necesidad por parte del gobierno de unidades especializadas en planeación del gasto público, es decir, en esta etapa de la revisión, el carácter de la Fiscalización es fundamentalmente preventivo<sup>130</sup> y lo que se busca es evitar espacios de opacidad y discrecionalidad en el proceso de toma de decisiones de las dependencias, con el objetivo de evitar el dispendio, corrupción y la ineficiencia en el gasto público. Lo anterior se logra a través de reglas operativas que detallan los procedimientos claves de la administración pública y que fijan los parámetros mínimos de legalidad con los que el gobierno debe realizar sus funciones. En nuestro

129 Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Op. cit. p 15.

130 Esta atribución corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por disposición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 31 fracciones I,II, III, VII, XIV, XV, XVI,XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV XXVII.

país este tipo de revisión la realiza el Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; en este sentido, lo que la SCHP realiza es un control presupuestal interno.

La revisión durante,<sup>131</sup> es aquella que opera en el interior de la administración pública en el ejercicio fiscal en curso; esta revisión tiene fundamentalmente un carácter correctivo, ya que al detectar una anomalía, las entidades revisoras tienen la obligación de detenerla y fincar responsabilidades a quienes resulten responsables de estas irregularidades. Este tipo de revisión es realizada por entidades en el interior de la Administración Pública Federal, que por lo general dependen del Ejecutivo; en México son conocidos como Organismos Internos de Control y cuentan con plenas facultades correctivo-sancionatorias, los coordina la Secretaría de la Función Pública. El instrumento característico de este tipo de Fiscalización lo constituyen las auditorías de legalidad y regularidad. En México este tipo de control es el que más universo fiscalizado comprende.

La revisión de carácter *ex post* o posterior es la que realiza primordialmente el Poder Legislativo de un país; consiste en una etapa del proceso de Fiscalización en la cual los recursos de carácter público son controlados, una vez que estos han sido ejercidos. En nuestro país, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le confiere esta facultad exclusivamente a la H. Cámara de Diputados, la cual es la encargada de aprobar e incluso modificar el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como supervisar de manera posterior a su ejercicio la correcta aplicación del dinero público, a través de la ASF.

A continuación se realizará un comparativo entre las mejores prácticas internacionales en materia de fiscalización superior, y nuestro país. Las instituciones seleccionadas fueron la *General Accountability Office* de Estados Unidos de Norteamérica, El Tribunal de Cuentas de la República Federal de Alemania y el Consejo de Auditoría de Japón.

---

131 Esta atribución continúa en la Secretaría de la Función Pública, según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2013, que en su Artículo Único establece que se reforman los artículos 1o., segundo párrafo; 7o.; 8o.; 10; 13, primer párrafo; 16, primer párrafo; 25; 26; 27; 31, fracciones XII, XIX, XXI, XXIV y XXV; 32, fracciones I, II, IV, V, IX, X, XI, XII, XIII, XIV y XV; 41 y 50; se adicionan los artículos 31, con las fracciones XXII, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX, XXX, XXXI, XXXII, XXXIII y XXXIV; 32, con las fracciones VII y VIII y el 44 y se derogan los artículos 30 Bis; 32, fracciones XIV, XV y XVII; y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y en términos generales implica que en tanto no se cree el órgano constitucional autónomo en materia anticorrupción, la SFP continuará ejerciendo sus atribuciones.

En este capítulo se pretende demostrar, utilizando el contexto internacional, una de las hipótesis centrales de este trabajo, comprobar que existe un correlato efectivo entre la calidad de la rendición de cuentas y los resultados de gobierno. Lo anterior tiene como condicionante un marco normativo preciso en objetivos, facultades y obligaciones que permitan una Fiscalización superior con niveles de excelencia.

La metodología que se empleará para realizar este estudio jurídico es la que propone la Dra. Josefina Cortes en su artículo “La Descentralización de Funciones y la Eficacia de la Administración Pública”;<sup>132</sup> a través de ésta se pretende identificar en cada una de las entidades los siguientes rubros: su sistema de nombramientos, los componentes principales del órgano, el sistema de responsabilidades al que están sujetos, los tipos de facultades con las que cuentan y ejercen (administrativas, legislativas y jurisdiccionales), a quién le rinden cuentas e información, el sistema presupuestario que los rige, el ámbito material de validez<sup>133</sup> de sus facultades y cómo se ejerce la dirección de la entidad.

Dentro de la bibliografía consultada sobre este tema es importante advertir que se pueden identificar diferentes formas de organización institucional de las entidades fiscalizadoras; sin embargo, existen tres modelos básicos, a saber: el modelo de Auditoría, el de Corte o Tribunal de Cuentas y el de Consejo de Auditoría.<sup>134</sup>

#### 4.1. Sistema de Auditoría o Contraloría, explicado mediante el caso Norteamericano

El sistema de gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica<sup>135</sup> es de carácter federal y democrático. El país se encuentra regido por una Constitución desde 1787, redactada en la Convención Constitucional de Filadelfia; regula al gobierno y a los Poderes de la Federación promoviendo la vida democrática, la cultura de la Rendición de Cuentas, y el uso racional de los

132 Cortes Campos, Josefina, *La Descentralización de Funciones y la Eficacia de la Administración Pública*, Teoría del Derecho y Dogmática Jurídica Contemporáneas, México, Porrúa, ITAM, 2005.

133 Vid. Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, 2ª Ed. Universidad Autónoma de México, México, 1995.

134 Unidad de Evaluación y Control, *Fiscalización Superior Comparada*, Una Aproximación al Estudio de los Modelos de Fiscalización Superior en el Mundo, Biblioteca de Fiscalización Superior, Tomo1, Pág. 77, México, diciembre de 2005.

135 Vid. Tocqueville, Alexis, *La Democracia en América*, 13ª Edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2005.

recursos públicos. El Poder Legislativo de Estados Unidos de Norteamérica se encuentra conformado por el Congreso General, que es la conjunción de La Cámara de los Representantes y el Senado.<sup>136</sup>

A manera de reseña, la Oficina General de Responsabilidad y Contabilidad de los Estados Unidos de Norteamérica (GAO) se encuentra localizada como una dependencia dentro del Poder Legislativo. La *General Accountability Office*, tiene su origen, según el sitio oficial de Internet de la GAO,<sup>137</sup> en 1921, año en que Estados Unidos de Norteamérica tenía como presidente al demócrata Warren. G Harding e iniciaba importantes cambios en su administración pública con el objetivo de atemperar los efectos macroeconómicos de inestabilidad, provocados por el desorden presupuestal, posterior a la Primera Guerra Mundial, y que años después sería una de las causas de la crisis de 1929. Hasta ese entonces, la Oficina de Fiscalización Superior del Gobierno de los Estados Unidos (GAO por sus siglas en inglés) era parte del Departamento de Hacienda y tenía como primordial objetivo mejorar la gerencia del gobierno en cuestiones financieras.

La estrategia utilizada para atemperar el desorden financiero y presupuestal del gobierno fue crear una entidad independiente del Ejecutivo Federal con amplias facultades de investigación que permitiera verificar cómo se ejercían los recursos públicos, por lo que fue necesario brindar a la institución autonomía técnica y de gestión. La entidad, a partir de entonces, tendrá por función sustantiva apoyar al Congreso con información exacta y oportuna sobre la Cuenta Pública de aquel país.

Dentro de las principales características del ente encontramos que se compone por una Oficina de Consejeros, una de Operaciones constituida en trece departamentos que ejercen funciones fiscalizadoras y una Oficina Administrativa integrada por seis departamentos que atienden y supervisan la labor general de toda la entidad; cuenta con once oficinas filiales en varias ciudades del interior de la Unión Americana. Con base en la normativa establecida en el Acta de su creación, el ámbito material de validez es el Presupuesto Federal de Estados Unidos y el ámbito espacial es toda la Unión Americana, a través de cualquier entidad jurídica que maneje recursos de procedencia pública.

El sistema de nombramiento de la entidad, así como su estructura y organización interna, están dados por un Contralor General, elegido de una terna

136 Cfr. Vallarta Plata, José, *Introducción al Estudio del Derecho Constitucional Comparado*, México, 2ª. Ed., Porrúa. 2002. pp. 87 y 88.

137 Estados Unidos de Norteamérica, sitio oficial de Internet de la General Accountability Office, <http://www.gao.gov/about/ggllance.html>, fecha de consulta, 10 de febrero de 2016.

presentada por el Presidente de los Estados Unidos al Senado; este último lo elige y ratifica por un periodo de 15 años y no es reelegible, pero sí puede ser destituido del cargo por incompetencia mental y física, delitos graves o cualquier conducta no moral en detrimento de sus funciones. Además, se requiere un perfil específico a través de habilidades profesionales compatibles con el trabajo de la Oficina, no tener algún conflicto de intereses ni haber sido sentenciado por delito grave.

Las principales facultades de decisión o mando del ente de Fiscalización superior de Estados Unidos de Norteamérica fueron concedidas por el Congreso General de los Estados Unidos, mediante el Acta de Presupuesto y Contabilidad de 1921, en su Título III sección 302,<sup>138</sup> cuando estableció la creación de la GAO y concedió a la Entidad la facultad de revisar el ejercicio presupuestal y la contabilidad del gobierno. Las funciones revisoras de la GAO se enfocan primordialmente hacia el Presidente de los Estados Unidos, que es el jefe de la administración pública federal y principal responsable del gasto público a través de numerosos organismos auxiliares, entre los que destaca el Gabinete y el Despacho. El Gabinete se encuentra conformado por Secretarios de Estado, los cuales se encuentran al frente de un ramo de la administración, por ejemplo: defensa, educación, energía, salud, etc. El Despacho, por su parte, se encuentra conformado por colaboradores directos del Presidente, quienes conforman grupos consultivos de carácter permanente y son los que aconsejan al mismo.<sup>139</sup>

Es importante esta distinción, pues permite identificar sobre quién se concentra la labor de Fiscalización que lleva a cabo la GAO, la cual no hace distinción alguno en cuanto a las responsabilidades del Gabinete o el Despacho, porque evalúa en forma conjunta la calidad de las políticas públicas que tengan que ver con el gasto del erario federal, independientemente del actor.

Cabe señalar que el control externo del gobierno no se da en tiempos diferenciados, pues la GAO participa de manera ex ante cuando interviene en la planeación y creación del Presupuesto de los Estados Unidos a través de la interacción con los diferentes Comités de la Casa de los Representantes, esto claramente constituye un control antes de que el acto administrativo, ejecución presupuestal, se observe. El tiempo de la Fiscalización se da también

---

138 Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras, sitio oficial de Internet de la INTOSAI, <http://www.intosaiitaudit.org/mandates>, fecha de consulta, enero de 2016.

139 Vid. Vallarta Plata, José, *Introducción al Estudio del Derecho Constitucional Comparado*, México, 2ª. Ed., Porrúa. 2002. p.87. Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras, sitio oficial de Internet de la INTOSAI, <http://www.intosaiitaudit.org/mandates>, fecha de consulta, enero de 2016.

durante la ejecución del ejercicio fiscal, pues la revisión del gasto se hace a la par del gasto que realiza el ejecutivo y si se detecta alguna anomalía, la GAO está facultada para detenerla y fincar de manera directa acciones de carácter correctivo, preventivo y sancionatorio. De manera *ex post* encontramos que puede revisar lo que sea necesario aun cuando haya concluido el año fiscal, siempre y cuando el objetivo sea aclarar cualquier situación que inquiete a los representantes del pueblo. De lo anterior se desprende que la institución goza de facultades de revisión, casi irrestrictas, con la excepción de la información clasificada como confidencial por cuestiones de seguridad nacional.

Los principales instrumentos legales que permiten la Fiscalización en Estados Unidos, son: la Constitución Política, que si bien no hace una mención expresa a la Oficina, sí plantea la necesidad de contar con certeza y certidumbre jurídica dentro de la administración pública. El Acta de Presupuesto y Contabilidad de 1921, en donde el Congreso otorgó al ente capacidades suficientes para investigar todos los asuntos relacionados con la recepción, el desembolso y la aplicación de los fondos de naturaleza pública. Dentro del ámbito material de validez, encontramos que la Ley de Control de las Corporaciones Gubernamentales de 1945, confiere a la GAO la atribución para auditar las transacciones financieras de las dependencias gubernamentales.<sup>140</sup>

Así mismo, la Ley de los Funcionarios Públicos Titulares de Finanzas de 1990<sup>141</sup> y la Ley que Reforma a la Administración Gubernamental de 1994,<sup>142</sup> autorizan al ente para auditar los estados financieros de las agencias gubernamentales, así como auditar anualmente los libros consolidados de los Estados Unidos, y fijan su ámbito de competencia a todos los niveles del gobierno federal y estatal que manejen recursos del erario público. Finalmente, existe un sinnúmero de disposiciones por demás importantes para el desempeño de la Oficina; sin embargo, por su relevancia, los citados y comentados son los que tienen una mayor influencia en la institución.

A manera de resumen, las principales características funcionales, según el sistema de facultades y obligaciones de la GAO, son:

- Realizar revisiones de los programas del gobierno que éste lleve a cabo.

---

140 López Monroy, José de Jesús, *Sistema Jurídico del Common Law*, México, Porrúa, 2003. p. 321.

141 GAO, *The chief financial officers act*, United State, 1991, <http://www.gao.gov/special.pubs/af12194.pdf>, fecha de consulta, 9 de Mayo de 2016 15:30 hrs.

142 Congress of the United States of America, <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/misc/s2170.html>, fecha de consulta, 9 de mayo de 2016, 15:30 hrs.

- Investigar cualquier irregularidad que afecte las finanzas públicas.
- Llevar a cabo el número de auditorías necesarias que permitan prevenir posibles irregularidades en la administración pública, así como ser el consultor interno de carácter permanente de los representantes del pueblo.
- Demandar a cualquier agencia, persona física o moral la información necesaria para el cumplimiento de estas funciones.
- Sancionar, prevenir y detener inmediatamente cualquier irregularidad que se detecte mediante el ejercicio de sus facultades revisoras.

Los principales tipos de trabajo que se llevan a cabo, según el más reciente Reporte Anual de la GAO del año 2015, son: investigación aplicada, métodos de gestión financiera, aseguramiento de auditorías forenses, investigación de servicios de la tecnología de la información. Hay que mencionar que la institución está facultada por el Congreso para realizar trabajos a particulares y tener ingresos independientes o autogenerados. Una vez efectuadas las auditorías al gasto, el ente de Fiscalización superior de EUA emite las recomendaciones a cada órgano de gobierno y se lleva a cabo el ejercicio de revisión y confronta con los entes auditados por la GAO. Una vez concluida esta etapa, se emite una opinión sobre el estado de las observaciones a través de reportes especiales, los cuales son presentados con la periodicidad que sea necesaria, dependiendo de los temas solicitados por el Congreso de los Estados Unidos de América.<sup>143</sup>

Sobre el sistema de información que rige e implementa la GAO se encontró mediante el análisis al Plan de Desarrollo para el año fiscal 2016, que la investigación sobre el estado de la administración pública y sus principales hallazgos los da a conocer mediante evaluaciones a los programas de carácter federal y sobre las políticas públicas del gobierno, con el objetivo de detectar errores contables a través de auditorías financieras y de otros tipos, que permitan establecer si los fondos públicos se gastan de manera eficiente y efectiva. Dicho informe se remite a las Comisiones Investigadoras del Congreso, quienes son las que controlan a la Oficina de Fiscalización Superior de Estados Unidos. Dentro de este Informe se describen detalladamente los hallazgos y las principales irregularidades que se encontraron en un año fiscal determinado. Hay que destacar que gracias a su tecnología de la información, en las auditorías de desempeño así como de riesgos, el enfoque de la institución es primordialmente preventivo.<sup>144</sup>

143 Estados Unidos de Norteamérica, Informe Anual de la GAO 2015, <http://www.gao.gov/assets/670/662786>, fecha de consulta, 10 de mayo de 2016, 13:33 hrs.

144 GAO, *Fiscal Year 2016 Performance Plan*, U.S., 2015, <http://www.gao.gov/products/GAO-15-309SP>, fecha de consulta, 15 de mayo de 2016, 14:18 hrs.

De acuerdo con el Plan Anual 2016, el presupuesto de la entidad lo fija el Congreso General de los Estados Unidos de Norteamérica cuando elabora el Presupuesto de Egresos de Estados Unidos, como una Agencia más dentro del Poder Legislativo. Sin embargo, hay que mencionar que la GAO realiza proyecciones estadísticas de requerimientos presupuestales para los siguientes ejercicios fiscales y en la mayoría de los casos el Congreso le autoriza el mismo presupuesto o hasta lo incrementa. Hay también que agregar que la GAO cuenta con facultades para realizar actividades de *outsourcing* para entidades privadas, en los Estados de la Unión que así lo soliciten, también en organismos internacionales y empresas particulares extranjeras. Con las actividades anteriores genera una mayor capacidad operacional que la que tendría si únicamente se mantuviera con lo que presupuestalmente se le autoriza.

Los tipos de facultades normativas con las que cuenta el ente son de carácter administrativo y legislativo, pues la Ley de Procedimientos de Contabilidad y Presupuesto de 1950, asigna a la entidad la responsabilidad de establecer los estándares y normas de contabilidad para el gobierno federal y la ejecución de auditorías de control interno y de administración financiera, es decir, esta entidad es la responsable de emitir los criterios de contabilidad generalmente aceptados dentro de la administración pública federal americana,<sup>145</sup> impactando directamente a México de manera supranacional.

Hay que recordar que la ASF, como órgano técnico de la Cámara de Diputados, se vincula con los legisladores a través de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (CVASF). De acuerdo con el Artículo 80° de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF), la CVASF tiene la función principal de revisar que la Fiscalización se realice en cumplimiento de la Ley.

Además, es responsable de coordinar las relaciones con el ente auditor, evaluar su desempeño y solicitar información diversa sobre el desarrollo de los trabajos de Fiscalización. Para llevar a cabo estas funciones, la CVASF cuenta con un ente auxiliar denominado Unidad de Evaluación y Control (UEC). La UEC es un órgano técnico especializado de la CVASF, cuya función principal, de acuerdo con el Artículo 104<sup>146</sup> de la LFRCF, es vigilar el

---

145 Esta facultad impacta en el desempeño del Sistema Nacional de Rendición de Cuentas Mexicano, ya que estas disposiciones representan una fuente de derecho internacional en materia de fiscalización y Rendición de Cuentas. El Consejo Nacional de Armonización Contable es quien interioriza este tipo de criterios técnicos de la GAO, al régimen mexicano, mediante la creación de las normas de información financiera (NIF). Lo anterior representa un claro ejemplo de supranacionalidad normativa por especialidad.

146 Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, art 104. <http://www.asf.gob.mx/trans/Informes/IR2000i/ir2000/Ejecutivo/..%5CCompila2000%5Cleyes%5C12lfsf%5Clfsf00.htm>, fecha de consulta, 10 de junio de 2016, 13:00 hrs.

estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la ASF. La Unidad podrá aplicar, en su caso, las medidas disciplinarias y sanciones administrativas previstas en el marco jurídico y proporcionar apoyo técnico a la CVASF en la evaluación del desempeño de la ASF, aparte de estas funciones de control.

Cabe mencionar que la ASF se sometió a una revisión llevada a cabo por un grupo de entidades fiscalizadoras superiores de otros países, bajo la coordinación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). El equipo revisor está integrado por la *Government Accountability Office*, de los Estados Unidos de América, el Tribunal de Cuentas de la Unión de la República Federativa de Brasil y el Tribunal Federal de Cuentas de la República Federal Alemana. A este ejercicio se le denomina “revisión entre pares”.<sup>147</sup>

Este proyecto está enfocado, esencialmente, en dos aspectos centrales: el primero se refiere tanto al papel que juega la ASF en el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), tomando en cuenta la conformación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA); el segundo se orienta al cumplimiento del mandato de la institución, las expectativas existentes respecto de su labor y, en su caso, las medidas que deberían adoptarse para cerrar las posibles brechas que se detecten. Por otra parte, el ejercicio de los recursos presupuestales que son asignados a la ASF por parte de la Cámara de Diputados cada año se refleja en los estados financieros de la institución. La preparación de dichos estados se realiza de conformidad con lo estipulado en la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG). Con el fin de contar con una opinión profesional respecto de la confiabilidad y razonabilidad de las cifras en ellos expresadas, como práctica regular, la institución ha recurrido a auditores externos independientes, quienes en todos los casos han emitido dictámenes limpios.

La ASF mantiene la certificación de su sistema de gestión de calidad, conforme a la Norma ISO 9001:2008, que comprende los procesos de planeación y desarrollo de auditorías, integración del Informe del Resultado, seguimiento de observaciones y acciones, fincamiento de responsabilidades resarcitorias, y de administración.

Aparte de que la ASF reconoce públicamente el hecho de que se somete a revisiones entre pares y que éstas se llevan de acuerdo con su autonomía técnica y de gestión, con el aval de su Comité de Administración, esto de suyo implica un impacto supra-nacional en materia de normativa aplicable,

---

147 ASF, *Revisión Internacional entre Pares de la Práctica de Auditoría de Desempeño en la Auditoría Superior de la Federación de México*, 2008, [www.asf.gob.mx/uploads/44\\_Revision\\_Entre\\_Pares/PeerReview.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/44_Revision_Entre_Pares/PeerReview.pdf), fecha de consulta, 24 de junio de 2016, 7:33 pm.

porque estos grupos revisan con criterios contables, generados en los propios organismos internacionales, como la INTOSAI y en este caso, la OCDE.

Un ejemplo particular de afectación directa a México por parte de la GAO es la evaluación de políticas públicas de Estados Unidos de América, a través de Reportes y requerimientos al Congreso Americano de diversos temas, como el que generó en enero de 2016,<sup>148</sup> en el que informa acerca de la efectividad del control de materiales ilegales en tres países, incluyendo México; hay que recordar que el enfoque supranacional lo da el hecho de que en caso de que el país cumpla con los criterios exigidos por el Congreso Americano en materia de combate al contrabando de estupefacientes y armas, esto le permite acceder a los recursos implementados en el fideicomiso, que se capitaliza con los recursos de la Iniciativa Mérida, y que se gastan a través del Presupuesto de Egresos de la Federación.

La GAO no cuenta con facultades jurisdiccionales expresas, pues en ningún artículo del Acta de Contabilidad y Presupuesto de 1921 se faculta a la GAO para que en calidad de tercera persona dirima controversias en torno a la aplicación del gasto público en Estados Unidos. Sin embargo, puede prestar servicios como árbitro, en cuyo caso podría considerarse que cuenta con facultades, pero no jurisdiccionales, sino de consulta u opinión (*certiorari*).

El Contralor General, Gene L. Dodaro, se encuentra facultado para emitir disposiciones normativas tendientes a organizar la estructura de la dependencia que dirige. Actualmente, la GAO opera con una base de tres mil doscientas personas, de los cuales, el setenta y cinco por ciento trabaja en su oficina central en Washington D.C.<sup>149</sup> y el otro veinticinco por ciento en sus filiales. El perfil de estos trabajadores es multidisciplinario, con especializaciones diferentes que inciden positivamente en la calidad del trabajo de la Oficina.<sup>150</sup>

Como principales resultados en materia de eficacia encontramos que en los últimos años la GAO<sup>151</sup> comenzó un ambicioso proyecto de mejora institucional para que desde ésta se coadyuve con el gobierno de los Estados

---

148 GAO, *Reports and testimonies*, 2016, <http://www.gao.gov/products/GAO-16-235>, fecha de consulta, 30 de marzo de 2016, 12:25 hrs.

149 GAO, *Our Organization Is People Driven*, <http://www.gao.gov/careers/why.html>, fecha de consulta, 30 de marzo de 2016, 12:25 hrs.

150 Vid. Unidad de Evaluación y Control, *Fiscalización Superior Comparada, Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo*, México, Biblioteca de Fiscalización Superior, Tomo1, 2005. p. 77.

151 GAO, Performance and Accountability Report Fiscal Year, US. 2012, <http://www.gao.gov/assets/660/650104>, pdf, fecha de consulta, 29 de junio de 2016, 16:00 hrs.

Unidos de Norteamérica para lograr el equilibrio fiscal a largo plazo, la seguridad nacional, enfrentar la interdependencia global, eliminar los riesgos de una economía cambiante, propiciar mejores políticas públicas en materia de demografía, fomentar la ciencia y la tecnología, aumentar la calidad de vida de los ciudadanos y fomentar la gobernabilidad; para esto, de acuerdo con su plan Estratégico 2010-2015,<sup>152</sup> se tienen las siguientes metas globales:

- Otorgar al Congreso y al Gobierno Federal servicios de alta calidad para enfrentar desafíos respecto del bienestar y la seguridad financiera de los estadounidenses, promoviendo la prosperidad general y la libertad.
- Proveer oportunamente servicios al Congreso y al Gobierno Federal para responder a las amenazas cambiantes en materia de seguridad y a los desafíos de la interdependencia global.
- Ayudar a transformar el papel del Gobierno Federal y la forma de éste para enfrentar los retos del siglo XXI en materia de bienestar social.
- Maximizar el valor de la GAO convirtiéndola en una agencia federal modelo, brindando un servicio de excelencia en calidad y tiempo de respuesta al Congreso.

Es importante demostrar por qué en términos de indicadores operativos y de desempeño la *General Accountability Office* es una entidad prototipo, para ser considerada en futuras mejoras normativas para la Auditoría Superior de la Federación. Según el Informe Anual 2015 de esta Oficina, en la parte de los estados financieros destaca que durante 2014 el costo neto de operaciones de la entidad, o sea los recursos económicos destinados a la GAO, vía presupuesto, más los recursos auto-generados por ella, le permitieron destinar 562.5 millones de dólares por concepto de costo neto de operaciones y para el año 2015 fue de 588.3 millones.<sup>153</sup> Los beneficios financieros logrados por la Institución en estos años son del orden de los 74.7 billones de dólares para el año 2015 y para el 2014 de 54.4 billones de dólares, lo que significa que en 2015, la GAO recuperó 134 dólares por cada dólar invertido en ella. Así mismo, encontramos que la aceptación de la ciudadanía en términos generales ha aumentado; que se capacita más a

---

152 GAO, Strategic Plan, US., 2010-2015. <http://www.gao.gov/assets/210/204152.pdf>, fecha de consulta, 29 de junio de 2016, 17:04 hrs.

153 GAO, Costo neto de operaciones, US, [www.gao.gov/assets/680/673653](http://www.gao.gov/assets/680/673653), fecha de consulta, 25 de mayo de 2016, 14:50 hrs.

su personal, que se comparece ante el Congreso de manera constante y que sus observaciones se acatan.

Esta entidad de Fiscalización Superior es, sin duda alguna, uno de los pilares institucionales más importantes de los Estados Unidos de Norteamérica, incluso se le conoce coloquialmente como el “perro guardián del Congreso de Estados Unidos”. Recientemente ha tenido una participación más amplia en la evaluación integral, no sólo de las finanzas públicas de Estados Unidos de América sino de empresas particulares de muy alta relevancia, así como empresas privadas de otros países y Organismos de Derecho Internacional, como la práctica de una Auditoría internacional entre Pares de la Práctica de Auditoría de Desempeño en la Auditoría Superior de la Federación de México. La propia Auditoría Superior de la Federación<sup>154</sup> reporta que la GAO ha examinado el Sistema de Gestión de la Calidad de las Direcciones Generales de Auditoría de Desempeño a Gobierno y Finanzas, al Desarrollo Social y al Desarrollo Económico de la Auditoría Especial de Desempeño (AED) de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en relación con las auditorías de desempeño practicadas con motivo de la Revisión de la Cuenta Pública 2006, presentadas por la ASF el 27 de marzo de 2008 a la Cámara de Diputados.

En opinión de la GAO, el Sistema de Gestión de la Calidad de la ASF abarca su estructura organizacional y las políticas y procedimientos establecidos para brindar certeza razonable sobre el cumplimiento de las normas de auditoría de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) y las disposiciones legislativas relevantes. La AED (Auditoría Especial de Desempeño) es responsable del diseño y cumplimiento del Sistema de Gestión de la Calidad, incluyendo la calidad de sus productos; el informe del dictamen establece que el sistema está adecuadamente diseñado y opera eficazmente para el logro de sus objetivos, determinando que el Sistema de Gestión de la Calidad de las Direcciones Generales de Auditoría de Desempeño a Gobierno y Finanzas, al Desarrollo Social y al Desarrollo Económico, adscritos a la AED, durante la Revisión de la Cuenta Pública 2006, fue adecuadamente diseñado y ha operado eficazmente para proveer la certeza razonable de que la ASF cumple con la legislación vigente y con las normas de la INTOSAI en la práctica de sus auditorías de desempeño.

---

154 Vid. *Revisión Internacional entre Pares de la Práctica de Auditoría de Desempeño en la Auditoría Superior de la Federación de México*, 2008, [http://www.asf.gob.mx/uploads/44\\_Revisión\\_Entre\\_Pares/PeerReview.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/44_Revisión_Entre_Pares/PeerReview.pdf), fecha de consulta, 15 de junio de 2016, 12:20 hrs.

## Organización Mundial de la Salud, participación de la GAO en su propuesta para presidir la figura de Comisario de Cuentas en la OMS

Otro ejemplo válido de interacción a nivel internacional de la GAO, la encontramos en su solicitud para ser Comisario de la Organización Mundial de la Salud<sup>155</sup> para el periodo 2004-2007, formulada de la siguiente manera: “La Oficina General de Contabilidad (GAO) presenta su propuesta de nombramiento para el cargo de Comisario de Cuentas de la Organización Mundial de la Salud (OMS) durante los ejercicios 2004-2005 y 2006-2007, conforme a lo pedido en la comunicación de referencia C.L.30.2002, de fecha 4 de septiembre de 2002, de la OMS de las Naciones Unidas”. Ésta es la primera vez que la GAO presenta su propuesta, que contiene: el currículum vitae y las reseñas biográficas de las personas clave del equipo de auditoría, los pormenores de las actividades nacionales e internacionales de la GAO, la descripción del método, los procedimientos y las normas de auditoría que la GAO aplicaría, teniendo en cuenta los principios y las prácticas contables, el Reglamento Financiero, las Normas de Gestión Financiera de la OMS y las Normas de Contabilidad del Sistema de las Naciones Unidas, la estimación del número global de meses de trabajo-auditor, que se destinarán a la revisión de cuentas de cada uno de los ejercicios, los honorarios de auditoría propuestos, la información adicional sobre nuestras competencias que podría ayudar a la OMS en su examen de la propuesta, entre otras. Esta propuesta abarca también la revisión de cuentas del Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer (IARC) y del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA). La GAO, al respecto, confirma su compromiso de prestar un servicio externo profesional de alta calidad y eficaz respecto del costo, y ofrece garantías para ello. Sus servicios no sólo abarcan la certificación de los estados contables, efectúan auditorías de rendimiento, fomentando en esta manera la gestión responsable y la transparencia; a continuación se presenta un cuadro resumen de los principales resultados de la GAO.

---

155 OMS, Nombramiento de Comisario de Cuentas, 2003, [http://apps.who.int/gb/archive/pdf\\_files/WHA56/sa5631.pdf](http://apps.who.int/gb/archive/pdf_files/WHA56/sa5631.pdf), fecha de consulta, 15 de mayo de 2016, 10:30 hrs.

**Resumen de medidas anuales y objetivos de la GAO**

Medida de rendimiento	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015		2016
	actual	objetivo	actual	objetivo							
Resultados											
Beneficios financieros (dólares en miles de millones)	\$45.9	\$58.1	\$43.0	\$49.9	\$45.7	\$55.8	\$51.4	\$54.4	\$46.0	\$74.7	\$50.0
Beneficios no financieros	1,354	1,398	1,315	1,361	1,318	1,440	1,341	1,288	1,200	1,286	1,200
Recomendaciones anteriores	82%	83%	80%	82%	80%	80%	79%	78%	80%	79%	80%
Nuevos productos con recomendaciones	66%	66%	68%	61%	68%	67%	63%	64%	60%	66%	60%
Clientes											
Testimonios	276	298	203	192	174	159	114	129	130	109	120
Oportunidad <sup>a</sup>	95%	95%	95%	95%	95%	95%	94%	95%	90%	98%	90%
Personas											
Nueva tarifa de retención	96%	96%	99%	95%	84%	76%	66%	88%	80%	73%	80%
Tasa de retención											
Con jubilaciones	90%	90%	94%	94%	92%	93%	93%	94%	90%	94%	92%
Sin jubilaciones	94%	93%	96%	96%	96%	96%	96%	97%	94%	96%	96%

Medida de rendimiento	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015		2016	
	actual	actual	actual	actual	actual	actual	actual	actual	objetivo	actual	Cumple /no cumple	objetivo
Desarrollo del personal <sup>b</sup>	76%	77%	79%	79%	79%	80%	80%	83%	80%	84%	Cumple	80%
Utilización del personal <sup>b,c</sup>	79%	81%	83%	83%	83%	82%	83%	83%	82%	83%	Cumple	82%
Liderazgo efectivo de supervisores <sup>b,d</sup>	79%	81%	83%	83%	83%	82%	83%	83%	82%	83%	Cumple	82%
Cima organizacional <sup>b</sup>	74%	77%	79%	79%	80%	78%	77%	79%	76%	80%	Cumple	76%
Opciones internas <sup>e</sup>												
Ayuda a obtener un buen trabajo	4.05	4.00	4.03	3.94	80% (3.98)	N/A	82%	82%	80%	N/A	N/A	80%
Calidad de vida laboral	3.98	4.01	4.01	3.94	80% (3.98)	N/A	78%	78%	80%	N/A	N/A	80%
Herramientas informáticas		N/A			N/A	N/A	68%	65%	80%	N/A	N/A	80%

Fuente: Oficina de responsabilidad gubernamental (GAO por su siglas en inglés).

## Principales indicadores de la GAO.

### 4.2. Tribunal de Cuentas

#### 4.2.1 Tribunal Federal de Cuentas de la República Federal de Alemania

Según la Constitución de 1949,<sup>156</sup> Alemania es una República Federal Democrática que tiene como forma de gobierno el parlamento con una visión de Estado Social; según el artículo 20 de su Carta Magna,<sup>157</sup> los Poderes del Estado son independientes entre sí y el Jefe de Gobierno, es el *Bundeskanzler* o Canciller, el cual es electo de manera directa por la ciudadanía. El Parlamento o Congreso Federal está conformado por el llamado *Bundestag* o Dieta Federal y el *Bundesrat* o Consejo Federal, que representa a los *Länder* o Estados. El Congreso Nacional tiene entre sus principales objetivos, ejercer la representación de la ciudadanía, concurrir a la formación de las leyes y fiscalizar los actos del Gobierno. La Constitución dispone que el Poder Judicial será ejercido por el Tribunal Constitucional Federal, por los Tribunales Federales instituidos bajo la norma fundante básica y por los tribunales de los *Länder*.

El Gobierno Federal se compone del Canciller Federal y de los Ministros Federales que constituyen “el Gabinete” o Consejo de Ministros. Cada ministro dirige su departamento por cuenta propia, según las indicaciones del Canciller. Y al igual que en otras latitudes, es este Poder a través del Canciller y por delegación a cada uno de los Ministros, el principal responsable por el ejercicio del gasto público.

---

156 Fernández Ruíz, Jorge, *Poder Legislativo*, México, Porrúa, 2003. p.238.

157 Vid. Vallarta Plata, José, *Introducción al Estudio del Derecho Constitucional Comparado*, México, Porrúa, 2002. p. 65.

El Tribunal Federal de Cuentas de Alemania o (*Bundesrechnungshof*) fue creado en 1950 pero es hasta 1998 cuando a través de una reorganización estructural empezó a ejercer una Fiscalización con plena autonomía e independencia del resto de los Poderes Políticos. El contexto histórico de esta reforma fueron los problemas de carácter macroeconómico que se registraron en la década de los noventa en aquel país, por lo que la estrategia para solucionar el problema de la eficiencia en el gasto público fue la creación de una entidad de Fiscalización superior, que actuara de manera independiente al control interno que realiza cada ejecutor de gasto público en Alemania y que garantizara un adecuado escrutinio de la calidad con la que el gasto público se ejerce.

La Constitución Alemana, en su Artículo 114,<sup>158</sup> establece que respecto de todos los ingresos y gastos, así como de los bienes y las deudas correspondientes a cada ejercicio económico, el Ministerio Federal de Hacienda rendirá cuentas ante el *Bundestag* y el *Bundesrat* en el transcurso del ejercicio económico siguiente, para la exoneración del Gobierno Federal.

El Tribunal Federal de Cuentas establece que sus miembros gozarán de independencia judicial (Bundesrechnungshof, BRH).<sup>159</sup> Tiene una naturaleza jurídico-institucional, contemplada a nivel de la Constitución federal de Alemania; en su Artículo 114°, Párrafo 2°, se establece que los miembros del BRH poseen independencia judicial, revisan la cuenta pública, así como la ejecución, regularidad y cumplimiento de la gestión económico financiera del gobierno y que éste revisará las cuentas, así como la economía y legalidad de la gestión presupuestaria y económica, debiendo informar directamente todos los años, además de al Gobierno Federal, al *Bundestag* y al *Bundesrat*. Por lo demás, las atribuciones del Tribunal Federal de Cuentas serán reguladas por Ley Federal.

Como características principales del Tribunal Federal de Cuentas Alemán, encontramos que se trata de un Organismo Supremo Federal, debido a que dentro de la jerarquía de las instituciones federales de Alemania tiene el mismo estatus que la Oficina de la Presidencia Federal, la Cancillería y los Ministerios Federales. El objetivo de esto es permitirle ejercer sus funciones con completa independencia, porque ninguna institución está facultada para ordenarle la realización de auditorías o investigaciones de ninguna índole. No obstante lo anterior, es frecuente que acceda a las sugerencias hechas por ciudadanos responsables e interesados en algún tema relacionado con las finanzas públicas.

158 Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, de 2010, <https://www.btg-bestell-service.de/pdf/80206000.pdf>, fecha de consulta, 4 de junio 2016, 12:18 hrs.

159 Neri Figueroa, Aimée, *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2007.

El Tribunal cuenta con una organización interna que permite utilizar 600 auditores y personal de apoyo; además, debe informar anual y directamente al gobierno, Parlamento y Senado. Las facultades del BRH se regulan por su ley. Con base en esto, tiene una existencia garantizada; su naturaleza es la de un órgano fiscalizador independiente, sujeto a la ley de manera exclusiva y que se ubica entre los poderes públicos Ejecutivo y Legislativo, como un órgano de apoyo.

En la Ley del Tribunal Federal de Cuentas se determina que es un órgano independiente de Fiscalización exclusivamente sometido a la ley. En su marco legal de funciones, apoya al Parlamento Federal, al Senado y al Gobierno Federal en sus decisiones.

Los ordenamientos jurídicos que le aplican son los siguientes:

1. Ley de Principios Presupuestarios de la Federación y de los Estados (Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder). En la sección V se habla de la Fiscalización y aprobación del presupuesto anual de la Federación y los Estados.
2. Código Federal del Presupuesto (Bundeshaushaltsordnung, BHO). En la sección V, artículo 88 y siguientes, se definen las funciones, la materia y amplitud de la fiscalización que hace el BRH.
3. Ley Alemana del Poder Judicial (Deutsches Richtergesetz).
4. Ley de Acceso a la Información de la Federación (Gesetz zur Regelung des Zugangs zur Information des Bundes).
5. Leyes especiales para algunas empresas estatales.
6. Reglamentos internos (normativa complementaria).
7. Reglamento del Tribunal Federal de Cuentas.
8. Reglamento de Fiscalización; Guía de Fiscalización; Manual de Trabajo del BRH y sus oficinas regionales de auditoría.

### **Aspectos importantes sobre el titular y del BHR**

Son el presidente, vicepresidente, directores de las cinco oficinas regionales y los jefes de división; estos deben cumplir los requisitos para funcionarios públicos de alto nivel. El presidente o el vicepresidente y una tercera parte de los demás miembros deben cumplir los requisitos para ser juez. Todos los miembros poseen independencia judicial (que significa que no están obligados a cumplir ningún tipo de instrucción, ni seguir ningún tipo

de indicación, ya sean del Parlamento, del Gobierno Federal o de otros Organismos Federales. No se les puede mandar que analicen o controlen determinadas materias o utilicen métodos de Fiscalización predeterminados) y tienen que someterse a los mismos reglamentos de independencia y medidas disciplinarias que los Jueces de los Tribunales Superiores. Los miembros del BRH son funcionarios públicos de base hasta alcanzar la edad de jubilación establecida por la ley, de sesenta y cinco años (sin posibilidad de prolongación).

### **Federalismo Alemán y la relación entre el Tribunal de Cuentas Federal Alemán y los Tribunales de Cuentas de los Lander**

Con base en la ponencia del Dr. Dieter Engels, expresidente del Tribunal de Cuentas Federal Alemán, relativa al Sistema Federal Alemán y las dificultades que presenta la interacción entre la federación y los Lander<sup>160</sup> para llevar a cabo el control externo de las cuentas en aquel país, se destaca que es un tema complejo que resalta para el caso mexicano por sus diferencias, porque en Alemania existen 17 Tribunales de Cuentas, uno de la República Federal de Alemania y otros que corresponden a cada uno de los 16 Estados Federados conocidos como *Laender*, que integran la República Federal o Federación. Alemania tiene una Federación o Bund y 16 *Laender*. En la Federación se cuenta con la clásica división de poderes: la legislación mediante el Parlamento; la ejecución de las leyes por el Gobierno Federal, y el Control de la Ejecución, por una parte por el Parlamento y por otra, por el Poder Judicial.

Existe el control financiero de la federación, contemplado desde la Constitución, en donde se señala que existe y lo llevará a cabo un Tribunal Federal de Cuentas, que por un lado analiza la gestión financiera del Gobierno Federal y por otro asesora al Bundestag sobre la base de su Fiscalización para apoyarle en su trabajo legislador, por lo que el Tribunal Federal controla los ingresos que obtiene la Federación en el sentido de que éstos sean obtenidos en tiempo y forma, si los gastos que realiza la Federación se han efectuado de forma debida, legal y económica y todas las medidas de la Administración Federal que tengan consecuencias financieras. Para lograr esto puede conocer, en cualquier momento de cualquier Organismo Federal, las actas, datos y soportes informáticos así como la información que considere relevante para realizar su Fiscalización. El resultado de su trabajo lo informa a la Comisión de Presupuestos del Parlamento Alemán para que decida sobre sus funciones.

---

160 Engels, Dieter, "El Tribunal de Cuentas Federal Alemán y los Tribunales de Cuentas de los *Laender*: Relaciones", *Revista Española de Control Externo*, ISSN 1575-1333, Vol. 4, 2002, N° 12, 2, pp. 25-42.

Los Tribunales de Cuentas de los *Laender* tienen, igual que la federación, naturaleza jurídica de auténticos Estados, principal diferencia con México, en donde esa característica es meramente enunciativa. Los *Laender* tienen sus propias Constituciones con una división clásica de Poderes, al igual que en la Federación, fijando las mismas competencias que el caso del Tribunal Federal. Hay que describir que el Tribunal Federal de Cuentas, y los de Cuentas de los *Laender*, son organismos independientes de entes territoriales diferentes y que estos últimos no son instituciones subordinadas al Tribunal Federal, ya que ambos trabajan autónomamente y con independencia judicial. No se ven vinculados por ningún tipo de mandato o instrucciones, de donde se desprende que ambos tienen el mismo rango, situación que dista y marca una profunda diferencia con el espíritu filosófico de la ASF y su relación con las Entidades de Fiscalización Superior Estatal, en donde en el mejor de los casos, mediante convenios de coordinación, “coordina” no generando un valor agregado a la cadena de revisión como en Alemania.

La cooperación se verifica, según el expresidente del Tribunal, cuando existe necesidad de intercambiar información, a través de una Conferencia Permanente que permite evitar duplicidad de funciones en la Fiscalización; ésta se reúne 2 veces al año y tiene una presidencia rotativa, lo que evidencia la igualdad de rango entre los 17 Tribunales.

Resalta para el caso mexicano, como un área de oportunidad legislativa, que en Alemania la Federación o *Bund* tiene la llamada competencia básica, en el sentido de fijar las normas presupuestarias fundamentales; el *Bundestag* ha utilizado esta capacidad normativa y ha aprobado una ley que contiene una serie de indicaciones para el control financiero, que también vinculan a los Parlamentos de los *Laender* en el momento de dictar normas para el control financiero. Esto en nuestro país tiene una reciente atención mediante la creación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Otra diferencia del federalismo alemán que contrasta con el mexicano, y por ende impacta en la forma de fiscalizar, es lo relativo a la actualización del principio de igualdad tributaria en Alemania; los estados son los que recaudan el impuesto sobre la renta, que es el mayor concepto de recaudación de una nación a la riqueza generada por una persona.

Esto le implica importantes retos de ética en el ejercicio de sus facultades revisoras, porque en esencia esos recursos van a la Federación, la cual los redistribuye, por lo que los Tribunales locales de cuentas no tienen incentivos prioritarios para verificar esto; sin embargo, se verifica todo lo contrario, existe un excelente escrutinio de las finanzas públicas y la capacidad de cobro local para contribuir al Estado Alemán, caso contrario al federalismo mexicano que trata como menores de edad a las Entidades Federativas y retiene la capacidad

de cobro de los dos componentes básicos de tributación, el ISR y el IVA.

El doctor Engels nos ilustra en ese breve artículo sobre el hecho de que los Laender no ven con buenos ojos cuando el Tribunal Federal de Cuentas aparece en sus administraciones. Los gobiernos regionales lo consideran una intromisión inadecuada por parte de la Federación en sus cuestiones internas, porque las solicitudes de información que el Tribunal Federal puede realizar pueden llevar a críticas o a descubrir cuestiones reprochables; así mismo, identifica como riesgos para la administración en su conjunto de esta expresión de federalismo, que pueden existir déficits informativos; pueden crearse espacios exentos de Fiscalización cuando uno de los Tribunales de Cuentas se confía de la actuación de otro y puede originar una sobrecarga tremenda de la administración fiscalizada cuando se somete a dos revisiones distintas.

La solución del caso alemán puede ser paradigmática, a diferencia de México, debido a que si en principio su respuesta es normativa para coordinar las actividades de los tribunales, ésta debe recaer en el legislador federal en aplicación de su competencia fundamental, con lo que se minimizan los riesgos por doble competencia y también se verifica que los Tribunales de Cuentas llevan conjuntamente sus competencias de manera coordinada, supra poniendo los intereses de la Fiscalización a su propia competencia.

Estos puntos generales de solución se concretaron en normativa específica cuando se adoptaron las recomendaciones de Trevearis, en donde se establece que cuando existan conflictos de intereses o duplicidad de funciones, los 17 Tribunales deberán informarse recíprocamente sobre la programación de su trabajo fiscalizador; se pondrán de acuerdo sobre los controles que puedan llevar a cabo conjuntamente; se comunicarán mutuamente la fecha programada para auditorías *in situ* y podrán utilizar las informaciones facilitadas por otro Tribunal de Cuentas, si éste lo consiente; además, el Tribunal Federal de Cuentas puede, a petición del Tribunal de Cuentas de un *Land*, defender los hallazgos de las conclusiones desarrolladas por éste ante los órganos y entidades federales; estas recomendaciones suelen aplicarse de manera rutinaria y facilitan el trabajo fiscalizador cotidiano en su país, adoptando una visión de socios equivalentes que se comprometen en un trabajo conjunto y por un anclaje institucional de cooperación en la Conferencia de Presidentes de entidades de Fiscalización superior en Alemania; del mismo modo, señala que es común que exista concurrencia de atribuciones en la Fiscalización de empresas económico-privadas, sin que exista por el momento un acuerdo para solucionar dicho conflicto, por lo que la solución obedece al planteamiento caso por caso en la Conferencia de Presidentes, sin necesidad de que medie una normativa de por medio.

El Tribunal de Cuentas Alemán está dividido en 9 divisiones y 48 unidades de auditoría. Cuenta con 7 Oficinas federales de Auditoría, subordinadas al

TFC y dotadas de una plantilla total de 500 personas. Dichas Oficinas están ubicadas en Berlín, Frankfurt, Hamburgo, Hannover, Coblenza, Munich y Stuttgart. <sup>161</sup> El número total de personal adscrito al Tribunal Federal de Cuentas y a sus Oficinas Regionales de Auditoría es de 1300, <sup>162</sup> la sede se encuentra en la ciudad de Bonn.

El sistema de nombramientos de la entidad, así como la dirección del mismo, a pesar de que es un Tribunal y funciona colegiadamente, recae en Kay Scheller, quien es nuevo miembro de la Junta de Auditores de las Naciones Unidas, Presidente del Bundesrechnungshof, <sup>163</sup> quien tiene facultades de representación y voto de calidad del ente de Fiscalización. Es importante mencionar que el Presidente del Tribunal dura en su encargo 12 años y es nombrado por el Parlamento y el Consejo Federal, siendo su edad legal de jubilación forzosa a los 65 años, como sucede en muchos casos dentro de la administración pública alemana. La titularidad del cargo está condicionada a cumplir ciertos requisitos, como lo es el hecho de que su formación profesional sea compatible con las funciones que realiza el Tribunal, no haber sido condenado por delito grave, no estar imposibilitado por conflicto de intereses y estar en pleno uso de sus facultades mentales y físicas. <sup>164</sup>

Las decisiones que toma el TFC son adoptadas por órganos colegiados bipersonales (que constan del Director del Departamento de Fiscalización y el Jefe de la División de Fiscalización pertinentes). En casos especiales, se constituye un órgano colegiado conformado por tres miembros, siendo el tercer Miembro el Presidente o el Vicepresidente del Tribunal. Las decisiones de los órga-

---

161 Organisation Chart of the Field Offices, Alemania, 2015. <http://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/organisation/pruefungsamter/organisation-chart-regional-audit-offices>, fecha de consulta, 15 de abril de 2016, 10:20 hrs.

162 The Bundesrechnungshof and its Field Offices, Alemania, <http://www.bundesrechnungshof.de/en/veroeffentlichungen/the-bundesrechnungshof-and-the-regional-audit-offices>, fecha de consulta, 10 de junio de 2016.

163 La Constitución de Alemania, Ley Fundamental para la República Federal Alemana de 1949 establece en su artículo 114 que:

1. El Ministro Federal de Hacienda deberá rendir cuentas (Rechnung legen) a la Dieta Federal y al Consejo Federal sobre cualesquiera ingresos y gastos, así como sobre el patrimonio y las deudas en el transcurso del ejercicio económico siguiente, a efectos de descargo del Gobierno Federal.

2. El Tribunal Federal de Cuentas (Der Bundesrechnungshof), cuyos vocales poseerán la cualidad de independencia jurisdiccional, examinará las cuentas, así como la economicidad y la legalidad de la gestión presupuestaria y económica. Deberá, además, informar a la Dieta Federal y al Consejo Federal, sin demora, además de al Gobierno Federal.

164 Vid. Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control, *Fiscalización superior comparada, una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo*, México, 2005. pp. 112-116.

nos colegiados sólo pueden ser adoptadas por unanimidad. El Pleno del TFC decide únicamente asuntos de gran envergadura, como el informe anual. La Gran Sala o Pleno adopta decisiones con la mayoría de sus votos y está constituida por un Presidente, el Vicepresidente, todos los Directores de los Departamentos de Fiscalización y algunos Jefes de Divisiones de Fiscalización.

Con base en lo anterior, el TFC<sup>165</sup> revisa, fiscaliza y estudia la gestión económico-financiera de la Federación Alemana, las empresas federales, las entidades gestoras de la seguridad social y la participación de los recursos federales en empresas privadas. La metodología de trabajo que implementa el Tribunal tiene como principales directrices propiciar el menor desfase temporal entre la auditoría y el ejercicio del recurso público; contar con un elevado nivel de exigencia ética al momento de realizar las auditorías, a través de un severo código de servicios profesionales, y otorgar información que facilite la decisión en materia de políticas públicas, siempre apegada a los criterios de economicidad, eficiencia y efectividad.

La página del Tribunal Alemán<sup>166</sup> señala que tiene cooperación internacional, y lo sitúa en el marco de la creciente globalización; el control externo de las finanzas públicas se ve enfrentado, a nivel mundial, a una serie de nuevos retos. Por este motivo, el Tribunal Federal de Cuentas colabora a diferentes niveles con otras Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS): a nivel de la Unión Europea, en el marco de INTOSAI y EUROSAI, y a escala bilateral. Además, el Tribunal de Cuentas desempeña la función de auditor externo de los estados financieros de organizaciones internacionales y supranacionales. Al respecto el TFC, en su propio portal del TCF, nos establece que es un miembro de la Organización Internacional de Instituciones Superiores de Auditoría (INTOSAI), la cual también es miembro de la Naciones Unidas y agrupa a 192 miembros en 5 Asociaciones Internacionales; la INTOSAI promueve el intercambio de ideas y las experiencias en el campo de la auditoría externa.

Para llevar a cabo lo anterior utiliza métodos de muestreo sofisticado mediante técnicas de auditoría compleja, que permite revisar cerca de 600 billones de euros al año en Alemania. Su facultad fiscalizadora también abarca las entidades gestoras de la Seguridad Social y la actividad de la Federación en empresas de derecho privado en las que tenga alguna participación el

165 Vid. Engels, Dieter, "El Tribunal de Cuentas Federal Alemán y los Tribunales de Cuentas de los Laender: Relaciones", *Revista Española de Control Externo*, ISSN 1575-1333, Vol. 4, 2002, N° 12, 2, pp. 25-42.

166 Bundesrechnungshof, International cooperation, Alemania, 2016. <https://www.bundesrechnungshof.de/en/zusammenarbeit/internationale-zusammenarbeit>, fecha de consulta, 14 de marzo de 2016, 13:13 horas.

dinero público. Una vez concluido el proceso de auditoría, el Tribunal emite las recomendaciones a través de pliegos de recuperación para que las entidades fiscalizadas formulen alegatos en su defensa. También asesora a las entidades fiscalizadas, al Parlamento y al Gobierno para corregir las irregularidades que haya detectado; así mismo, puede también asesorar directamente mediante opiniones especializadas a entidades públicas que lo consulten. El Tribunal de Cuentas Alemán participa activamente en la conformación y negociación del Presupuesto de Egresos,<sup>167</sup> que lleva a cabo la Comisión de Presupuesto del Parlamento Federal, junto con el Ministerio de Hacienda, al proveer de información certera y oportuna sobre la eficiencia de los programas federales y demostrar quiénes son en términos económicos las mejores instituciones dispersoras de gasto público, es decir, existe un verdadero ejercicio de Rendición de Cuentas mediante la sanción pública.

El proceso de Fiscalización es fundamentalmente un proceso interno entre el Tribunal de Cuentas y la Entidad Fiscalizada. Es el Tribunal el que decide, según su criterio responsable, si cabe realizar comunicaciones sobre los resultados de la Fiscalización a otras entidades; para ello debe tener en cuenta el carácter provisional de las averiguaciones hechas, el interés legítimo de la entidad fiscalizada en presentar alegaciones y, en su caso, la valoración de éstas, los intereses de terceros dignos de protección y, por último, pero no menos importante, el posible menoscabo que una discusión parlamentaria o pública prematura puede ejercer sobre la elaboración de sus decisiones.

El Tribunal de Cuentas comunica al Ministro de Finanzas del Estado federado los resultados de la auditoría que revisten importancia financiera básica o considerable. Para que se cumplan sus requerimientos, el Tribunal de Cuentas no puede emitir ninguna orden ni imponer ninguna sanción. Es competencia de las entidades auditadas y, si se diera el caso, de las autoridades de inspección y supervisión, extraer las necesarias conclusiones de las comunicaciones de auditoría, de conformidad con la legislación vigente. Si los fallos en la actuación administrativa han provocado daños, deberán comprobar las posibilidades legales de compensación y satisfacer los correspondientes derechos. Si han sido revisadas corporaciones locales, las autoridades de inspección municipal deben vigilar la subsanación de las deficiencias detectadas.

---

167 Informe nacional Alemán, El control externo del sector público en los estados federados de Alemania. [http://www.eurorai.org/eurorai/eurorai\\_es.nsf/documento/informes\\_nacionales/\\$file/Informe%20nacional%20Alemania-versi%C3%B3n%202010.pdf](http://www.eurorai.org/eurorai/eurorai_es.nsf/documento/informes_nacionales/$file/Informe%20nacional%20Alemania-versi%C3%B3n%202010.pdf). Fecha de consulta, 14 de marzo de 2016, 14:08 horas.

Cada año, el tribunal de cuentas resume en un informe anual, llamado en ocasiones también “observaciones del Tribunal de Cuentas”, los resultados de sus revisiones, siempre que, a su juicio, puedan ser de importancia para la aprobación de la gestión del Gobierno.

El Informe Anual se dirige al Parlamento y a los Gobiernos regionales y se publica en el Boletín Oficial del Parlamento. Para informar a la opinión pública, el Tribunal Federal de Cuentas lo presenta en una rueda de prensa. El Informe Anual no es ni una memoria ni un informe de actividades, sino que constituye, de acuerdo con la Constitución, el fundamento para el proceso parlamentario de aprobación de la gestión del Gobierno, por lo que se concluye que el análisis de las Cuentas en Alemania por parte del TFC no tiene funciones jurisdiccionales; sin embargo, impacta directamente la conformación del Presupuesto de Egresos del siguiente año, porque tienen que ser desahogadas por las observadas y preconfiguran forzosamente el trabajo de la Comisión de Presupuesto y Hacienda en el Parlamento Federal.

Los principales tipos de auditoría que lleva a cabo son: las de desempeño, legales, de regularidad, financieras, forenses, medio-ambientales y de cumplimiento. El Tribunal se distingue por la práctica de las auditorías de regularidad que abordan primeramente el acatamiento de la normativa vigente para las operaciones presupuestarias; cabe señalar que las decisiones políticas quedan exentas de la Fiscalización. Sin embargo, en contraste con la *Court des Comptes* francesa *el Tribunal no cuenta con facultades ejecutivas por lo que debe apoyarse en la fuerza persuasiva de sus argumentos y opiniones.*<sup>168</sup>

Al final de un ejercicio fiscal, el Tribunal emite un informe anual que contiene las observaciones e irregularidades que detectó; este informe va dirigido a las dos Cámaras Legislativas (Parlamento y Consejo Federal), así como al Gobierno Federal. Dicho informe se presenta al público a través de los principales medios de comunicación. Sin embargo, la entidad puede realizar informes especiales sobre asuntos de gran importancia a los órganos legislativos y al Gobierno Federal con la periodicidad que se requiera. El presupuesto de la Entidad de Fiscalización Superior de Alemania lo fija el Parlamento cuando elabora el Presupuesto de Egresos de ese país.

En este caso, la página oficial de Internet del Tribunal<sup>169</sup> menciona el hecho de que el ente no cuenta con facultades sancionatorias de ninguna índole y

168 Este punto representa quizá el énfasis más importante de la gestión del Tribunal, el ejercicio ético de sus atribuciones normativas, significa una máxima de conducta interna que le ha valido el reconocimiento del pueblo alemán y la comunidad internacional.

169 República Federal de Alemania, sitio oficial de Internet del Tribunal Federal de Cuentas de Alemania, <http://www.bundesrechnungshof.de/>, fecha de consulta, enero de 2016.

únicamente el TFC emite recomendaciones con base en su experiencia en Fiscalización. También encontramos que el sistema de responsabilidad del TFC lo establece el Código Federal de Presupuesto en su sección 101, que determina que el Bundesrechnungshof será examinado por las dos Casas del Parlamento, ante las cuales descargará su informe de labores y serán éstas las que aprueben su gestión. El Tribunal de Cuentas Alemán es un punto de referencia obligado en la Comunidad Europea porque realiza aproximadamente 600 revisiones al año y envía al Parlamento el Informe de Resultados de sus actividades, el cual debe ser sancionado por el Parlamento. Además, es importante mencionar que la entidad tiene un alto índice de recuperación de presupuesto público invertido. Realiza una fiscalización de recursos en un universo de 600 billones de Euros, con 1,300 personas, además de contar en el foro internacional con una amplia trayectoria en materia de Fiscalización, que le permitió al Tribunal ser uno de los tres Auditores Externos de la ONU de 1989 a 1992.<sup>170</sup> Otro ejemplo de supranacionalidad aplicada a la Fiscalización.

### Tribunal Federal de Cuentas de la República de Alemania

Concepto	Año 2015
Beneficios totales de la fiscalización	17.1 mil millones de Euros
Personal	1,213 personas
Número de revisiones practicadas al año	14000
Costo presupuestal de la entidad	200.0 millones de Euros
Recuperaciones y beneficios fiscales	310 mil Euros

Fuente: Annual Report on Federal Financial Management, Bundes Rechnungshof 2014.

Respecto del alcance y profundidad del trabajo de auditoría el Tribunal Federal,<sup>171</sup> es libre de determinar el momento y la naturaleza del trabajo revisor, tiene acceso a cualquier información, registros y comprobantes que requiere para el trabajo de auditoría. Las auditorías se escogen anualmente, por lo que el Tribunal Federal tiene libertad para fijar las prioridades de auditoría. El propósito principal de la programación de la auditoría es proporcionar una visión general fiable de la gestión financiera del gobierno federal, el Tribunal Federal basa su selección en un análisis sistemático de los principales programas de gobierno, que tienen un importante impacto financiero o que presentan un riesgo elevado de auditoría. Las solicitudes de auditoría presentadas por el

170 Junta de directores de las Naciones Unidas, Los miembros anteriores de la junta, <https://www.un.org/es/auditors/board/previous-members.shtml>, fecha de consulta, 14 de marzo de 2016, 13:21 horas.

171 Tribunal Federal Alemán, Alemania, 2016, <http://www.bundesrechnungshof.de>, fecha de consulta, 29 de junio de 2016, 18:45 hrs.

Parlamento o sus comisiones se cumplen dentro de lo posible.

Con base en lo anterior se desprende para el caso mexicano:

- Que no es indispensable que existan disposiciones Constitucionales expresas sobre la autonomía, independencia y responsabilidad en el ejercicio de las funciones públicas para que las entidades fiscalizadoras sean eficientes y eficaces en llevar a cabo sus funciones, sobre todo cuando de su actuación depende la consecución de resultados, de gobierno, que implican afectación a políticas públicas y por ende, a los Derechos Humanos.
- Que para el caso de Alemania la referencia Constitucional es sumamente genérica; sin embargo, el respeto a su trabajo es incuestionable, debido primordialmente a dos factores: extremado rigor ético laboral y el cabal respeto a la legalidad por parte de los entes fiscalizados. Todo esto permite reconocer al Tribunal de Cuentas de Alemania como un foro internacional y uno de los Entes de Fiscalización Superior más modernos y eficientes que existen actualmente.

#### 4.2.2 Consejo de Auditoría explicado mediante el caso práctico de Japón

Según la Constitución Política, Japón es un país cuya forma de gobierno actual es la de una Monarquía Constitucional, con la figura de un Emperador como figura de Estado pero con un Gobierno Parlamentario Bicameral, conformado por el *Kokkai* o Dieta, constituida por el *Sh giin*<sup>172</sup> o Cámara de Representantes, con 480 miembros y una Cámara de Consejeros *Sangi-in*<sup>173</sup> de 242 escaños. El Parlamento tiene como principales facultades crear leyes, aprobar el Presupuesto de Egresos, ratificar los Tratados Internacionales y enmendar la Constitución.

La Constitución de Japón<sup>174</sup> establece que es decisión del pueblo japonés, actuando por intermedio de los representantes debidamente elegidos de la Dieta Nacional, determinar que el poder soberano reside en el pueblo y establecer firmemente la Constitución como su máxima norma. El Gobierno

172 La casa de Representantes, Tokio, 2014, [http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index\\_e.htm](http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_e.htm), Fecha de Consulta 18 de Abril 2016, 13:20 pm.

173 The national diet of Japan, <http://www.sangiin.go.jp/eng/index.htm>, fecha de consulta, 18 de Abril 2016, 13:35 pm.

174 Japan factsheet, La Constitución de Japón, [http://web-japan.org/factsheet/es/pdf/es09\\_constitution.pdf](http://web-japan.org/factsheet/es/pdf/es09_constitution.pdf). Fecha de consulta, 15 de marzo de 2016, 11:57 am.

es un mandato sagrado del pueblo, de quien se deriva su autoridad; sus poderes son ejercidos por los representantes del pueblo y sus beneficios son prerrogativa del pueblo.

El Artículo 3° establece que se requerirá el Consejo y la aprobación del Gabinete en todos los actos del Emperador vinculados con el Estado, y el Gabinete será responsable de los mismos. Ahora bien, en el Artículo 6° se menciona que el emperador nombrará al Presidente de la Corte Suprema de Justicia que designe el Gabinete.

Este cuerpo normativo, en su Artículo 13°, establece que todos los ciudadanos serán respetados como personas individuales. Su derecho a la vida, a la libertad y al logro de la felicidad, será, en tanto que no interfiera con el bienestar público, el objetivo supremo de la legislación y de los demás actos de gobierno.

Como se puede apreciar, en este artículo existen importantes Derechos Humanos consagrados, garantizados y protegidos por esta Constitución; no se hace un distingo teórico sobre una evolución en generaciones de los mismos. Sin embargo, garantizar la libertad y el derecho a ser feliz de los ciudadanos implica consecuentemente el correcto uso y ejercicio del poder público que se plasma en una correcta administración de la cual devienen las condiciones materiales para lograr estas metas.

Por otro lado, el Artículo 25° establece que todos los ciudadanos tendrán el derecho de mantener un nivel mínimo de vida saludable y cultural. En todos los órdenes de la vida humana, el Estado conducirá sus esfuerzos a la promoción e incremento del bienestar y la seguridad social y la salud pública. Aquí encontramos un caso práctico de cómo la incorrecta Fiscalización de recursos puede afectar los derechos fundamentales consagrados en textos normativos fundantes, ya que si el Consejo de Auditoría de Japón no hace bien su trabajo los recursos públicos se evaporan y las metas de los programas gubernamentales no se cumplen.

Respecto de la conformación del Estado Japonés, en el Artículo 1° se establece que Japón es una monarquía Constitucional en donde la figura del Emperador juega un papel simbólico como cabeza de Estado, ya que en el Artículo 41° de la Constitución de Japón se establece que la Dieta es el órgano supremo del Poder del Estado y el único órgano legislativo del mismo. La Dieta la conforman dos Cámaras, la de Representantes y la Cámara de Consejeros, ambas están integradas por miembros elegidos en representación de todo el pueblo. El presupuesto debe ser sometido, como primera instancia, a la Cámara de Representantes.

En relación con el Gabinete, el Artículo 65° establece que el Poder Ejecutivo residirá en el Gabinete, éste se encuentra compuesto por el Primer Ministro, que será quien lo presida, y por los demás Ministros de Estado que determine la Ley. El Gabinete, en ejercicio del Poder Ejecutivo, será responsable colectivamente ante la Dieta. El Primer Ministro será designado por resolución de la Dieta, de entre los miembros de la misma. Esta designación será previa a la consideración de cualquier otro asunto.

El Primer Ministro, en representación del Gabinete, someterá a la Dieta los proyectos e informes sobre los asuntos generales de la Nación y las relaciones con el exterior y ejercerá el control y supervisión de las diversas ramas de la administración pública, según reza el Artículo 72° de la Constitución de Japón.

Respecto del Poder Judicial, el Artículo 79° señala que la Corte Suprema se compondrá de un Presidente y del número de jueces que determine la ley; todos ellos, con excepción del Presidente, serán designados por el Gabinete.

En relación con las finanzas, se establece en los Artículos 84°, 85°, 85° y 86° que el Poder de administrar las finanzas nacionales será ejercicio de acuerdo con lo que determine la Dieta. Que no se impondrán nuevos impuestos ni se modificarán los existentes, sino por medio de la Ley en las condiciones establecidas por ésta; que no se efectuará gasto ni el Estado contraerá obligaciones sin previa autorización de la Dieta. Finalmente, el ciclo presupuestal se cierra con la preparación y sometimiento para su aprobación por parte de la Dieta, del paquete presupuestario que envíe el Gabinete.

El proceso de Fiscalización se encuentra regulado específicamente en el artículo 90°, que dispone que el resultado de los gastos y rentas del Estado será revisado anualmente por el Consejo de Auditoría y sometido por el Gabinete a la Dieta, juntamente con el informe de revisión, durante el año fiscal inmediato posterior al periodo vencido. La organización y competencia del Consejo serán determinadas en Ley. Este informe será por lo menos una vez al año, informando a la Dieta y al pueblo sobre el estado de las finanzas nacionales.

El sistema legal tiene sus más cercanas influencias en el sistema jurídico europeo, así como en el *common law*. Se puede señalar que con la Constitución promulgada el 3 de mayo de 1947, al término de la Segunda Guerra Mundial, se modificó substancialmente al Estado, se estableció la soberanía en el pueblo, se afirmaron los Derechos Humanos y del ciudadano frente a la autoridad estatal y se estableció la tradicional separación de Poderes entre Legislativo, Ejecutivo y Judicial, bajo un sistema de pesos y contrapesos. Lo anterior brindó a los japoneses instituciones sólidas y democráticas que han contribuido enormemente a consolidar ese país como una de las naciones más prósperas de la actualidad.

El Consejo de Auditoría del Japón<sup>175</sup> es una institución con una gran tradición histórica y jurídica, tiene sus orígenes en 1880 a través de la promulgación de la Constitución de Meiji, en donde se le concedían facultades para supervisar las finanzas públicas, gozando desde aquel entonces de independencia administrativa respecto de los entes auditados, pero como una institución subordinada al poder del Emperador. Con la derogación de la Carta Magna de 1889 y la promulgación de la Constitución de 1947 se pretendía solucionar el problema de la eficiencia presupuestal, dada la situación de desastre económico que la Segunda Guerra Mundial había dejado en el país, por lo que una de las estrategias fue garantizar el ahorro desde el gobierno.<sup>176</sup>

Posteriormente, se creó la Ley de Fiscalización o de Intervención, la cual instituye al Consejo como una institución de Fiscalización superior con las siguientes atribuciones o facultades: el ente cuenta con autonomía técnica y de gestión y únicamente se encuentra vinculado con la Dieta, que es a quien reporta; el ámbito, alcance y posibilidades indagatorias son amplios y tiene medios para evaluar los efectos inmediatos de políticas públicas en la administración gubernamental. Esta institución también es la encargada de construir a nivel nacional los indicadores de desempeño de las políticas públicas de todo el gobierno japonés.

Como principales características del ente de Fiscalización Superior del Japón encontramos, con base en el artículo primero de la Ley del Consejo de Auditoría, que tiene un estatus independiente del Gabinete. El artículo segundo de este mismo ordenamiento establece que se trata de una institución organizada de manera interna, a través de una Comisión de Auditoría, consistente a su vez en tres Comisionados y un Buró Ejecutivo General. Para su operación institucional el Consejo consta de cinco oficinas responsables de efectuar las auditorías, denuncias y cuestiones de carácter administrativo. Las directrices generales, según su misión, visión y objetivos, son la regularidad, economía y eficacia de las políticas públicas, así como de las finanzas del Estado.<sup>177</sup>

---

175 Board of audit of Japan, Japón, 2016. <http://www.jbaudit.go.jp/english/>, Fecha de consulta, 15 de junio de 2016, 13:50 hrs.

176 La Constitución confirma el derecho del pueblo a ser respetados como individuos diferentes, sujetos al bienestar público, a la vida, la libertad y con el derecho de búsqueda de la felicidad, según el Artículo 13 de este ordenamiento jurídico. Este enfoque es fundamental para nuestro análisis, porque deja ver una óptica liberal que busca potenciar la libertad de los individuos a través de un garantismo protector de las libertades individuales, que coadyuve a lograr proyectos particulares concretos a los cuales el estado no puede imponer ninguna categoría de modo, tiempo y lugar.

177 Board of Audit of Japan, Organization chart of the Government of Japan, <http://www.jbaudit.go.jp/english/jbaudit/status.html>, fecha de consulta, 15 de junio de 2016, 12:20 pm.

Respecto del sistema de nombramientos de la entidad, destaca que el Presidente del Consejo de Auditoría es nombrado por el Gabinete, con el consentimiento y sanción del Emperador, por un periodo de siete años con posibilidad de reelección. La remuneración pecuniaria de los Comisionados y el Presidente del Consejo, así como de todos los funcionarios del Consejo se determina en Ley. Los Comisionados y el Presidente durarán en su encargo, al igual que en el caso de Alemania, hasta cumplir los sesenta y cinco años de edad. Los únicos supuestos en los que se les puede destituir son: cuando, por decisión de ambas Cámaras de la Dieta, se determine que un Comisionado o el Presidente no cumple con sus deberes y obligaciones por impedimento mental, físico o ha infringido la normativa interna del Consejo; así mismo, cuando éste haya sido encontrado culpable por una corte criminal por algún delito que se considere grave por la legislación japonesa.

Las principales facultades y obligaciones del ente son: auditar las cuentas finales de ingresos y egresos, el sistema de recaudación de contribuciones tributarias, la seguridad social, los trabajos de obra pública, el sector agroindustrial, las dependencias del Poder Ejecutivo, las corporaciones y toda actividad que utilice, administre, recaude, ejerza y gaste fondos de naturaleza pública. Para realizar lo anterior todo organismo considerado en su universo de acción debe, por disposición de Ley, proporcionar toda la información requerida por el CAJ, bajo la amenaza de que si no fuese de esta manera se establecerán medidas sancionatorias directas, como multas y la destitución del cargo.

Las revisiones que privilegia el CAJ son las auditorías de regularidad, legalidad, impacto, desarrollo, financieras, de cumplimiento y forenses. Una vez efectuado el proceso de revisión, el Consejo tiene facultades directas para emitir ordenanzas que provoquen modificaciones substanciales a las normas de los organismos auditados, si es que éstas son las causantes de las irregularidades o ausencia de economías en el gasto público. Los resultados y estas disposiciones normativas son enviados al Gabinete y a la Dieta en un reporte de auditorías realizadas durante el año fiscal posterior inmediato. De lo anterior se desprende que el tipo de revisión que realiza es *ex post*.

El sistema de información que rige al Consejo de Auditoría de Japón está regulado primordialmente por el artículo 29° de la Ley del Consejo de Auditoría del Japón;<sup>178</sup> señala que el Reporte Anual de Auditorías deberá ser preparado de acuerdo con el artículo 90° de la Constitución y debe contener lo siguiente:

- La certificación final de las cuentas, así como los ingresos y egresos del Estado.

---

178 Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras, sitio oficial de Internet de la INTOSAI, <http://www.intosaitaudit.org/mandates>, fecha de consulta, diciembre de 2015.

- Los resultados de las auditorías que deben señalar los casos en donde hubo o no violación de leyes o conductas inapropiadas respecto del presupuesto de egresos.
- Exista o no un resultado que indicara cualquier desvío del fondo de reserva, antes de tomar cualquier decisión deberá mediar un pronunciamiento de la Dieta.

El artículo 30° de la Ley del Consejo de Auditoría<sup>179</sup> señala que cuando el Consejo determine que es necesario que exista una explicación más puntual para la Dieta, deberá instruir a un comisionado para que explique al Parlamento los fundamentos jurídicos, económicos y de evaluación que fundamenten sus acciones.

Lo anterior, debido a que el ente está facultado, con base en el Artículo 38 de la Ley del Consejo de Auditoría,<sup>180</sup> a emitir normativa que regule y obligue a los organismos públicos o privados al manejo adecuado de recursos de procedencia pública. La emisión normativa esta constreñida únicamente sobre la materia del Consejo, que es la Fiscalización superior del gasto y estará sujeta a controles de carácter jurisdiccional, que garanticen su legalidad, según lo establece la Constitución de Japón respecto de cualquier Ley. Esta facultad reviste especial importancia debido a que es fundamental en el combate a la corrupción, que es uno de los principales énfasis de la misión de esta entidad internacional.

Para llevar a cabo su función sustantiva, la entidad dispone de recursos establecidos en el Presupuesto de Egresos de Japón. El CAJ no cuenta con facultades para tener otros medios de financiamiento más que los que la Dieta establezca, lo que es similar al caso mexicano. Los indicadores de desempeño de la entidad permiten asociar su desempeño con el desempeño económico y financiero de Japón, ya que gracias al Consejo de Auditoría los sistemas, mecanismos y metodologías de control interno de los órganos de gobierno, no permiten errores de naturaleza contable, financiera y económica que propicien la opacidad.

El plan de trabajo actual incluye la separación de funciones administrativas en dos grandes vertientes; la primera, es identificar a los responsables de las contrataciones públicas y la segunda es identificar a los que ejercen los pagos, generando un sistema nacional de información cruzada para efectos de fiscalizar los recursos públicos de manera similar a la que se implementa para revisar a los particulares en países con unidades de inteligencia finan-

179 Board of Audit of Japan, Mandato, <http://www.jbaudit.go.jp/english/jbaudit/chapter2.html>, fecha de consulta, 14 de marzo de 2016, 15:11 horas.

180 *Ibidem*.

ciera, que miden los patrones de gasto de cada individuo. Los programas de capacitación de la entidad son muy ambiciosos y establecen entrenamiento continuo, que incluye destinar un porcentaje significativo de su presupuesto operativo para capacitar a su personal en materias relacionadas con eficiencia en el control presupuestario a través de mejores tecnologías de la información, como lo resume el siguiente cuadro.<sup>181</sup>

### Consejo de auditoría de Japón

Indicadores	
Personal total empleado	1,254
Cursos de Capacitación al Año	6
Porcentaje de auditores	64%

Fuente: portal oficial del Consejo de Auditoría de Japón.

Principales informes que rinde la entidad:

- "Irregularidades", se pueden dividir en aquellas relacionadas con los ingresos y las relacionadas con los gastos.

En cuanto a las principales irregularidades observadas por la entidad, y cuyo combate busca promover la eficacia económica y el uso efectivo de recursos públicos, se encontró lo siguiente:

### Sumario de hallazgos de Auditoría del Consejo de Auditoría de Japón (millones de Yenes)

Entidad Auditada	Irregularidad		Opiniones presentadas y medidas exigidas		Medidas tomadas		Total	
	Casos	Montos	Casos	Montos	Casos	Montos	Casos	Montos
Año Fiscal 2011	375	19,133.83	81	479,179.56	53	31,507.53	491	529,607.42
Año Fiscal 2012	470	5,379.07	77	353,345.64	64	118,821.27	611	490,745.10
Año Fiscal 2013	402	14,140.66	100	71,729.58	76	197,853.33	578	283,173.98

Fuente: Consejo de Auditoría de Japón, 2014.

181 Board Audit of Japan, Esquema de resultados de la auditoria, <http://www.jbaudit.go.jp/english/report/index.html>, fecha de consulta, 14 de marzo de 2016, 15:16 hrs.

El Consejo de Auditoría de Japón presentó en 2012, 470 casos de irregularidad con el mayor monto dentro del periodo analizado, con 54 mil 379.07 millones de yenes, siendo el Informe de Auditoría 2013 el más reciente, con 595 casos; entre éstos, el número de casos que no se consideraban apropiados (asuntos inadecuados / no razonables) fue de 578 y el número total de importes fue de 283 mil 173.98 millones de yenes; destacan los 402 casos de irregularidad en ese año.

En el caso de Japón<sup>182</sup> resalta por su importancia que su entidad de Fiscalización superior es altamente eficiente en la creación de tecnología de la información, en su interés por unificar todos los sistemas contables del gobierno y su combate a la corrupción.

Parcialmente encontramos que para que un modelo sea exitoso en materia de Fiscalización Superior, debe contar con un entorno institucional favorable, leyes claras que establezcan perfectamente sus funciones y obligaciones, autonomía técnica, administrativa y de gestión, que invierta en capital humano, y que su compromiso ético e institucional con la rendición de cuentas sea total.<sup>183</sup> Las características generales de los tres modelos de Fiscalización Superior se pueden resumir en las siguientes tres matrices:

---

182 Board Audit of Japan, Esquema de resultados de la auditoria, <http://www.jbaudit.go.jp/english/report/index.html>, fecha de consulta, 14 de marzo de 2016, 18:56 pm.

183 Stapenhurst, Rick, Titsworth Jack; *Features and functions of supreme audit institutions*, en Premnote, Public Sector; Banco Mundial Número 59. 2001.

**Principales características y diferencias de los modelos de fiscalización analizados**

Modelo	País	Poder del que depende	Tipo de dirección de la entidad	A quien reporta el organismo	Énfasis de las revisiones	Factores fundamentales de su desempeño
Auditoría.	Estados Unidos de Norteamérica.	Legislativo.	Unipersonal mediante un Comptroller General inamovible por un periodo de 15 años.	A la Cámara de representantes.	Prevención de irregularidades en la administración pública mediante auditorías del desempeño	Énfasis en la capacitación de su personal.
Tribunal de cuentas.	República Federal de Alemania.	Legislativo.	Colegiado pero con la dirección de un Presidente electo por un periodo de 12 años	Ambas Cámaras del Parlamento.	Revisión de la eficiencia del gasto público con base en revisiones de regularidad y legalidad.	Conformación de cuerpos especializados en cuestiones de legalidad e inversión en capital humano.
Consejo de la Auditoría.	Japón.	Legislativo.	Dirección colegiada pero con la figura de un Presidente del Consejo con duración de 7 años.	A la dieta a través del Primer Ministro.	Lucha contra corrupción y desorden administrativo con una gran variedad de enfoques en sus revisiones.	Facultades interpretativas sobre normativa secundaria elaborada mediante especialistas continuamente capacitados.

Fuente: Informes anuales de las dependencias citadas, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, página web de la INTOSAI, y diversos estudios de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia.

**Matriz de Derecho comparado a través de la Organización administrativa del ENTE**

Concepto	México	E.E.U.U.	Alemania	Japón
<p>Nombramiento del titular.</p>	<p>Según el artículo 79 Constitucional. La Cámara de Diputados designa al Titular por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes por un periodo de 8 años, con posibilidad a un periodo único, adicional.</p>	<p>El Controlador General que es elegido de un tema presentada por el Presidente de los Estados Unidos al Senado, éste último lo elige y ratifica por un periodo de 15 años y no es reelegible.</p>	<p>Presidente del Tribunal es nombrado por el Parlamento y el Consejo Federal por un periodo de 12 años, siendo su edad legal de jubilación forzosa a los 65 años.</p>	<p>El presidente del Consejo de Auditoría será nombrado por el Gabinete con el consentimiento y sanción del Emperador por un periodo de siete años con posibilidades e reelección.</p>
<p>Limitaciones en atención a características personales.</p>	<p>La Constitución establece: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, tener cuando menos 35 años cumplidos el día de la designación; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión.</p>	<p>El Controlador General de los Estados Unidos deberá contar con habilidades profesionales que sean compatibles con el trabajo de la oficina, no estar impedido por conflicto de intereses o haber sido sentenciado por delito grave, lo anterior con base en el Acta de Presupuesto y contabilidad de 1921.</p>	<p>El presidente del Tribunal debe contar con un perfil y habilidades compatibles con el cargo que desempeñará.</p>	<p>El presidente del Consejo según la Ley no deberá haber sido condenado por delito alguno así como su perfil debe ser compatible con el de la entidad.</p>

Concepto	México	E.E.U.U.	Alemania	Japón
Poder de decisión o mando.	Dirección unipersonal de la entidad.	La dirección de la entidad es claramente unipersonal.	Los miembros del Tribunal Federal de Cuentas, tendrán independencia judicial para revisar las cuentas públicas del estado.	Entidad conformada a través de la figura de Consejo, pero con dirección unipersonal.
Poder de revisión.	La entidad está facultada para revisar de manera expost al ejercicio presupuestal del gobierno mexicano.	La entidad está facultada para revisar el ejercicio presupuesta y la contabilidad del gobierno de manera irrestricta excepto en los casos de información clasificada como confidencial o secreta.	El tribunal está facultado para revisar el ejercicio para revisar el ejercicio presupuestal y la contabilidad del gobierno de manera irrestricta excepto en los casos de información clasificada.	El CAJ revisa las cuentas finales de ingresos y egresos de las dependencias del Poder Ejecutivo, y toda actividad que utilice fondos de naturaleza pública.

Fuentes para la elaboración de esta matriz: informes anuales de las dependencias citadas, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, página web de la INTOSAI, y diversos estudios de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia.

**Matriz de Derecho comparado a través de la organización administrativa del ENTE**

Concepto	México	E.E.U.U.	Alemania	Japón
Poder disciplinario.	Puede en principio exigir cualquier tipo de información y fincar de manera directa responsabilidades resarcitorias.	Las facultades disciplinarias son: demandar a cualquier agencia, persona física o moral, la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones y sancionar, prevenir y detener inmediatamente cualquier irregularidad detectada.	No posee facultades sancionatorias directas.	Posee facultades sancionatorias en la terminación de multas por malos manejos pero es necesario contar con la aprobación de la dieta.
Poder de información.	Las ASF informa de su actuación a través de la Comisión de Vigilancia, a la Cámara de Diputados.	La GAO informa y da cuenta directamente a la Cámara de representantes a través de un Informe Anual de Actividades.	Rinde cuentas a través de un Informe Anual a las Dos Cámaras del Congreso Federal.	Informa directamente al Parlamento o dieta a través de un informe entregado al Primer Ministro, el cual es miembro de la dieta.
Poder presupuestal.	No cuenta con autonomía presupuestaria, si tiene autonomía técnica y de gestión.	Cuenta con un presupuesto autorizado y además tiene facultades para hacerse por si misma de recursos.	No cuenta con autonomía presupuestaria.	No cuenta con autonomía presupuestaria.
Facultades normativas.	No cuenta con la facultad de emitir normatividad.	Facultades de carácter administrativo y legislativo.	No cuenta con este tipo de facultades.	Cuenta con facultades normativas de carácter interpretativo.

Fuentes para la elaboración de esta matriz: informes anuales de las dependencias citadas, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, página web de la INTOSAI.

### 4.2.3 La Rendición de Cuentas y la Fiscalización en el Derecho Internacional

La Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) por sus siglas en inglés, es una organización internacional de cooperación técnica regulada por el derecho internacional público, que tiene como principales características haber sido creada como una Organización Internacional.<sup>184</sup> Se encuentra integrada por 139 miembros de la comunidad internacional, tiene personalidad jurídica propia, así como una estructura organizacional definida, independiente de los miembros que la conforman.<sup>185</sup> Su misión es constituirse en una organización autónoma, independiente, profesional y apolítica que proporcione apoyo técnico y fomente el intercambio de ideas, conocimientos y experiencias en materia de Fiscalización superior, así como actuar como portavoz oficial de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) en la comunidad internacional, y promover una mejora continua en la diversa gama de entidades que la integran.<sup>186</sup>

La INTOSAI tiene como misión promover el buen gobierno, habilitando a las instituciones responsables de la revisión superior del gasto para que ayuden a sus respectivas administraciones a mejorar la gestión, perfeccionar la transparencia, garantizar la obligación de rendir cuentas, mantener la credibilidad, luchar contra la corrupción, promover la confianza pública y fomentar el uso de los recursos públicos en beneficio de sus pueblos.

En octubre de 1977, los delegados de la IX INTOSAI en Lima Perú aprobaron la Declaración de Lima<sup>187</sup> de Criterios sobre las Normas de Auditoría; el propósito fundamental de esta Declaración consiste en determinar la independencia de la auditoría de la Administración Pública, pues una entidad de Fiscalización que no pueda cumplir con esta exigencia no se ajusta a los requerimientos mínimos para ser una entidad objetiva.

---

184 INTOSAI, Acerca de nosotros, 2006. <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros.html>, fecha de consulta, 14 de marzo de 2016, 15:19 pm.

185 Ortiz Ahlf, Loretta, Derecho Internacional Público, México, 2ª. Ed., Oxford, 2002. p 196.

186 Publicación monográfica de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores titulada INTOSAI 50 años de la INTOSAI, <http://www.intosai.org/uploads/4124sfestschrift.pdf>. Fecha de Consulta 09 de Agosto 2016, 12:16 hrs.

187 INTOSAI, Documentos básicos, <http://www.intosai.org/es/documentos/intosai/documentos-basicos.html>, fecha de consulta, 14 de marzo de 2016, 17:18 pm.

El Plan Estratégico de la INTOSAI 2011-2016<sup>188</sup> establece como metas generales: el respecto a la cultura de la Rendición de Cuentas y normas profesionales; se deberá promover la consolidación de las Entidades de Fiscalización Superior, de manera tal que estas sean sólidas, independientes y multidisciplinarias, alentando a las Entidades de Fiscalización Superior a liderar mediante el ejemplo, y contribuyendo al desarrollo y adopción de normas profesionales apropiadas y eficaces.

Al respecto, la visión general del Plan Estratégico establece que la INTOSAI es una organización autónoma, independiente, profesional y apolítica, que fue creada con la finalidad de brindar apoyo mutuo, fomentando el intercambio de ideas, conocimientos y experiencias, siendo portavoz oficial de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) dentro de la comunidad internacional, siempre promoviendo la mejora continua en su amplia gama de EFS que la constituyen.

Del mismo modo, impulsa el desarrollo de un buen gobierno, y procura preparar y capacitar a las EFS en su administración para mejorar su rendimiento, perfeccionando los niveles de transparencia, garantizando la obligación de rendir cuentas, manteniendo la credibilidad y la perseverancia contra la corrupción; generar confianza pública, y fomentar el uso adecuado de los recursos públicos en beneficio de sus pueblos.

Dentro del tema relacionado con la creación de competencias institucionales, se pretende aumentar las aptitudes y capacidades profesionales en las Entidades de Fiscalización Superior, mediante la capacitación, la asistencia técnica y otras actividades de desarrollo. También el organismo deberá estimular la cooperación, la colaboración y la mejora continua de las EFS, a través del intercambio de conocimientos, que incluye las evaluaciones comparativas (*benchmarks*), la realización de estudios sobre mejores prácticas y la investigación sobre temas de interés y preocupación mutuos.

En relación con la organización de la INTOSAI, ésta debe ser tal que promueva prácticas de trabajo económicas, eficientes y eficaces, la toma de decisiones en el momento oportuno y prácticas eficaces de gobernanza, respetando al mismo tiempo la autonomía y el equilibrio regional y los diferentes modelos y enfoques de las Entidades de Fiscalización Superior. Todo lo anterior con base en principios, como la independencia, integridad, profesionalismo, credibilidad e innovación. La descripción de los entes de Fiscalización de algunos países y de la INTOSAI nos proporciona una herramienta para un primer diagnóstico respecto de cuáles podrían ser las áreas susceptibles de mejora regulatoria en nuestro sistema de Fiscalización superior mexicano, a saber:

---

188 Ibídem.

- Disponer de Leyes y Reglamentos a nivel Federal que propicien la interacción armónica entre la Auditoría Superior de la Federación y las Entidades de Fiscalización de los H. Congresos Estatales.
- Respecto de las facultades del ente de Fiscalización superior mexicano, es necesario establecer claramente los alcances de éstas debido a que la ASF en México se encuentra impedida para ejercer sus facultades de manera directa sobre otra entidad pública perteneciente a cualquiera de los otros Poderes de la Unión, pues únicamente puede emitir recomendaciones, excepto cuando se trate de investigar recursos públicos otorgados por la Federación.
- Es necesario analizar la viabilidad de implementar en México el otorgamiento al ente fiscalizador de facultades de control directo sobre cuestiones hacendarias, como son, por ejemplo, validar la emisión de deuda pública, opinar sobre el presupuesto de egresos e incluso modificarlo técnicamente, ya que estos son temas que fueron abordados hace años en otros países y en donde se decidió efectivamente por esa vía. Estos deberán forzosamente ser temas para el debate futuro en esta materia.
- Un mejor enfoque de las auditorías que se realizan por parte de la ASF, las cuales son de regularidad en vez de ser de carácter preventivo; lo anterior ayuda muy poco a mejorar la calidad de la gestión pública gubernamental, por lo que la Comisión de Vigilancia de la H. Cámara de Diputados deberá seguir insistiendo a la ASF que presente en todas sus revisiones un estudio sobre el beneficio de las políticas públicas y el ahorro y economía en los programas, así como que señale las áreas de la administración pública que sean ineficientes o que operen con reiteradas irregularidades.

La idoneidad en la implementación de estas prácticas internacionales está condicionada a la viabilidad de su operación y que ésta no contraríe al sistema jurídico mexicano, pues de no ser así únicamente se estarían importando modelos descontextualizados de la realidad, ya que aunado a lo anterior se observa que la ASF enfrenta cuestionamientos por parte de algunos sectores de la sociedad civil y de algunos actores políticos sobre la efectividad de su labor, por lo que es necesario incrementar su legitimidad institucional.

Sin embargo, no todo es negativo, pues como se puede observar, con base en este ejercicio, la ASF utiliza técnicas de auditoría que siguen la tendencia mundial, a saber: las de desempeño e impacto.

Entonces, hay que deducir que no se están observando los resultados esperados, en primer lugar, por su relativa reciente creación, por algunos fallos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que han reducido sus facultades, por intromisiones políticas en su Plan Anual de Auditorías, por la reticencia que se observa aún en algunas instituciones públicas para regularizar las irregularidades que la ASF les ha señalado y por la poca eficiencia del sistema nacional de indicadores de desempeño que permita a la administración pública mexicana operar con los mismos criterios en torno al uso de los recursos públicos.

Es oportuno comentar que nuestro organismo fiscalizador es punta de lanza a nivel internacional en la implementación de tecnologías de la información en materia de auditorías, enfocadas en revisar los pasivos contingentes de deuda pública.

Por lo anteriormente expuesto, la Rendición de Cuentas legitima al gobierno y promueve el control democrático de éste, lo que impacta en la obtención de resultados satisfactorios en la gestión pública. Para esto, hay que plantear a la Fiscalización superior como el vínculo natural entre los planes, proyectos del gobierno y los del pueblo o gobernados, es donde la Fiscalización es el espacio en donde el Poder Legislativo<sup>189</sup> se torna fundamental.

Finalmente, una Fiscalización objetiva e imparcial del gasto público es el brazo ejecutor del sistema democrático de gobierno, porque permite al ciudadano ejercer el control sobre funcionarios públicos y acciones del gobierno. ¿Cómo ayuda esta búsqueda de las mejores prácticas internacionales y los diferentes modelos de Entidades de Fiscalización Superior a la consecución de Derechos Humanos con enfoque supranacional? Lo hace a través de la protección de las posibilidades reales de impacto de las políticas públicas, en la consecución de objetivos de carácter procesal o que desfasen realidades en entornos complicados, mediante la adecuada planeación. Permite al gobierno incrementar su eficiencia, por lo tanto, su legitimidad y con ello su contenido simbólico; construye una comunidad en valores éticos al atender la cosa pública y permite que con recursos escasos pero bien empleados, se concreten Derechos Humanos que tienen un correlato económico del cual dependen. Y aún más, permitirá a un individuo evaluar para aceptar o rechazar propuestas de gobierno, identificando riesgos en el manejo público que afectan su esfera de Derechos Humanos y limitan su libertad a recibir cuentas.

---

189 Nacif, Benito, *Para entender el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Ediciones Nostra, 2005.

Un claro caso de obligaciones supranacionales, contenidas en documentos de los que México forma parte, lo constituye la Declaración de México<sup>190</sup> sobre la Independencia de las Entidades de Fiscalización Superior en el Mundo.<sup>191</sup>

Los principios básicos de este documento fuente de obligaciones supranacionales para el país son las siguientes:

- La existencia de un marco Constitucional, reglamentario o legal apropiado y eficaz, así como de disposiciones para la aplicación de facto de dicho marco.
- La independencia de la autoridad superior de la EFS, y de los “miembros” (para el caso de instituciones colegiadas), incluyendo la seguridad en el cargo y la inmunidad legal en el cumplimiento normal de sus obligaciones.
- Un mandato suficientemente amplio y facultades plenamente discrecionales en el cumplimiento de las funciones de las EFS.
- Acceso irrestricto a la información.
- El derecho y la obligación de informar sobre su trabajo.
- Libertad de decidir el contenido y la oportunidad (momento) de sus informes de auditoría, al igual que sobre su publicación y divulgación.
- La existencia de mecanismos eficaces de seguimiento de las recomendaciones de las EFS.
- Autonomía financiera y gerencial/administrativa, al igual que disponibilidad de recursos humanos, materiales y económicos apropiados.

Todos estos principios se encuentran contenidos en un documento que el país promocionó de manera unilateral por parte de la ASF, sin contar con el refrendo o siquiera análisis del Senado de la República; todos estos principios constituyen obligaciones adicionales para el Estado Mexicano y pueden ser exigibles por instancias supranacionales. Una vez demostrado

190 Aunado al análisis del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, es necesario comentar que la INTOSAI, cuando se refiere a la ISSAI 10 Declaración de México sobre la Independencia de las Entidades de Fiscalización Superior, señala expresamente como destinatarios a todos los miembros de la INTOSAI, lo que incluye a México; el Comité Directivo de la INTOSAI, el Comité de Normas Profesionales, otros Comités de la INTOSAI, Parlamentos, organizaciones de donantes y Naciones Unidas.

191 INTOSAI, Declaración de México sobre Independencia, [http://es.issai.org/media/14491/issai\\_10\\_s.pdf](http://es.issai.org/media/14491/issai_10_s.pdf), fecha de consulta, 29 de junio de 2016, 19:00 hrs.

que la Fiscalización Superior es una herramienta que coadyuva al respeto del derecho fundamental a recibir cuentas, lo hace exigible, primero la INTOSAI, y a través de la declaración de Lima, la Declaración de México y las declaraciones de Naciones Unidas. Aunado al magro desempeño de la ASF, que hemos evidenciado en este capítulo, encontramos también que las más de las veces, la labor publicitaria de reuniones de la INTOSAI genera compromisos que nunca son analizados, por ejemplo por un ministerio de justicia, o por la SCJN hasta que detonan arbitrajes internacionales, sentencias internacionales o cualquier otra medida de apremio supranacional.

### 4.3 Comparativo de Entidades de Fiscalización Superior

La falta de un ejercicio crítico de las funciones de gobierno por parte de una sociedad pasiva e inconsciente de sus obligaciones, permite que las instituciones alienen incluso el lenguaje técnico, jurídico, contable y económico ligado a la actividad fiscalizadora, entreverándolo precisamente con el concepto de democracia y politizándolo innecesariamente; aquí vale la pena recordar a Octavio Paz en *Posdata*: “Cuando una sociedad se corrompe, lo primero que se gangrena es el lenguaje”,<sup>192</sup> sin “el ejercicio de la crítica como exploración del lenguaje y el ejercicio del lenguaje como crítica de la realidad”,<sup>193</sup> difícilmente obtendremos, de las instituciones del SNF los resultados que esperamos de éstas. Ejemplo de lo anterior, es la presentación del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, que tiene las siguientes diferencias respecto del modelo americano representado por la GAO, institución modelo para la ASF:

---

192 Paz, Octavio, *Posdata*, México, siglo veintiuno editores, 2008. pp.76-77.

193 *Ibidem*.

Información básica de los informes del resultado de la fiscalización Superior de las Cuentas Públicas México vs USA 2001-2015

Año	Revisiones	Tomo Ejecutivo	Total de hojas ASF	Recuperaciones ASF	Presupuesto ASF*	Retorno por cada peso invertido en la ASF	Revisiones USA	Total de hojas USA	Retorno por cada dólar invertido en la GAO	Beneficios financieros para el gobierno**	Total de recursos presupuestarios **
Total	12,115	3,704	280,109	104,036.5	16,893.3	94.9	18,620	2,533	1,413.0	713,100.0	7,861.3
2001	351	196	10,779	11,095.9	731.7	15.2	799	160	69.0	26,400.0	392.9
2002	335	296	11,401	977.3	822.6	1.2	906	172	88.0	37,700.0	442.6
2003	338	274	9,556	2,730.6	806.0	3.4	1,043	162	78.0	35,400	474.3
2004	424	289	13,453	7,093.0	770.9	9.2	1,197	182	95.0	44,000.00	487.5
2005	628	273	20,731	1,864.0	807.2	2.3	1,409	209	83.0	39,600.0	491.5
2006	754	266	24,984	2,714.1	826.3	3.3	1,342	200	105.0	51,000.0	497.2
2007	962	217	29,088	5,464.7	981.4	5.6	1,354	204	94.0	45,900.0	498.9
2008	987	209	37,421	8,859.6	1,173.4	7.6	1,308	186	114.0	58,100.0	519.0
2009	945	251	14,472	12,296.8	1,222.6	10.1	1,315	172	80.0	43,000.0	580.6
2010	1,031	275	17,946	11,263.3	1,288.3	8.7	1,361	154	87.0	49,900.0	613.0
2011	1,111	274	20,139	11,602.1	1,262.9	9.2	1,318	146	81.0	45,700.0	591.5
2012	1,173	297	19,953	15,382.6	1,383.7	11.1	1,440	144	105.0	55,800.0	574.8
2013	1,413	230	23,771	6,576.5	1,528.9	4.3	1,314	148	100.0	51,500.0	546.7
2014	1,663	384	26,145	6,116.0	1,578.5	3.9	1,228	148	100.0	54,400.0	562.5
2015	n/p	n/p	n/p	n/p	1,699.9		1,286	146	134.0	74,700.0	588.3

\*Millones de pesos reales de 2008 (Datos con corte al 5 de febrero de 2016).

\*\*Millones de dólares.

n/p No presentada.

Fuente: elaborado con información de las ASF, 2001-2014; GAO 2001-2015.

Del periodo en estudio (2001-2014), el órgano de fiscalización superior de México, tiene un total de 12 mil 115 revisiones,<sup>194</sup> con este dato podemos observar una evolución inversamente proporcional entre el número de auditorías practicadas y su costo presupuestario. Los últimos datos del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014 evidencian que esta desafortunada proporción se incrementó y que el valor de retorno por cada peso del Presupuesto de Egresos de la Federación asignado a la ASF, revistió un menor aprovechamiento para el ciudadano; disminuyó a 3.9 pesos con un presupuesto de 1 mil 587.5 millones de pesos.

Conforme a lo anterior, se contrasta el nivel de eficiencia que alcanza la GAO, ya que si revisamos el total del retorno por cada dólar invertido, es de 1 mil 413.0 millones de Dólares, una cifra muy superior al total de la ASF. La GAO ha mantenido revisiones, en promedio, de 1 mil 200 auditorías anuales, dando un promedio de retorno de 94.2 dólares (del 2001 al 2015), cifra mayor que el promedio de los 7.9 pesos que ha tenido la ASF del 2001 al 2014.

La GAO se encuentra más estable en su número de revisiones anuales que la ASF, esta última pretende aumentar el número de revisiones sin considerar que al hacer muchas revisiones no es clave de exigir o mejor institucional para los OIC, las EFSL y demás empresas gubernamentales.

Esta situación contrasta con las mejores prácticas observadas en Estados Unidos de América, donde se aprecian tendencias contrarias en todos los conceptos respecto de la ASF, ya que en el caso mexicano, desde 2001 se ha incrementado año con año el número de auditorías, en detrimento de su calidad y propiciando cargas laborales excesivas del personal adscrito a la ASF. El número promedio de hojas empleado para presentar resultados no concluyentes, fue de 26 mil 415 hojas, y estudios en materia de Rendición de Cuentas destacan que no informar a la ciudadanía es precisamente hacer poco accesibles los contenidos e incrementar el volumen de la información.

Así mismo, el presupuesto de la ASF se ha incrementado en términos reales año con año, promediando en el periodo de estudio 1 mil millones de pesos. También la ASF reporta que se han incrementado las llamadas recuperaciones, lo que no dice es que estas son de carácter virtual, ya que no se han verificado ingresos efectivos a la TESOFE de montos relevantes y mucho menos se han sancionado grandes casos de corrupción.

El peor resultado que arroja este análisis comparativo es en el concepto denominado valor de retorno por inversión, en el cual durante el periodo

194 ASF, Auditorías, <http://www.asfdatos.gob.mx/>, fecha de consulta, 27 de junio de 2016, 1:13 pm.

2001-2014, la ASF promedia 7.9 millones pesos por cada peso invertido en ella, situación que contrasta gravemente con la GAO de USA, la cual promedia en el mismo periodo 91.4 millones de dólares de retorno por cada dólar invertido en esa institución.

Como se puede apreciar, el ejercicio de Rendición de Cuentas que lleva implícita la garantía hacia los gobernados de rendir cuentas, ha significado un continuo reto, primero para trabajar volúmenes de información exagerados; así mismo, continuamente se le ha solicitado a la ASF que renuncie a la lógica de más revisiones o auditorías porque éstas no reflejan el grado de calidad deseado ni representan un impacto importante para la reorientación de las políticas públicas ni para el combate a la corrupción en México.

Con base en lo anterior, y considerando que si el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal es el principal vehículo jurídico para hacer efectiva la garantía de Rendición de Cuentas de la ASF, habría que compararlo con el resto de los modelos de Fiscalización del mundo, lo que arroja los siguientes resultados:

**Información básica de los informes del resultado  
de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas  
México vs Japón. 2009-2014**

Año	Revisiones	Tomo Ejecutivo	Total de hojas ASF	Revisiones Japón	Total de hojas Japón
Total	7,328	1,711	122,696	3,214	187
2009	945	251	14,472	979	34
2010	1,031	275	17,946	555	39
2011	1,103	274	20,139	491	45
2012	1,173	297	19,953	611	44
2013	1,413	230	23,771	578	25
2014	1,663	384	26,415		

\*Millones de pesos (Datos al 31 de diciembre de 2014)

Fuente: elaborado con información de la ASF, 2001-2004; Board of Audit of Japan 2009-2013.

Como se puede observar en el periodo de análisis, a diferencia de México, Japón privilegia la calidad de sus auditorías, la síntesis de información y el correcto uso de los recursos humanos, lo que se traduce en informes de resultado adecuados para los usuarios de su sistema superior de Fiscalización.

**Información básica de los informes del resultado  
de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas  
México vs Alemania. 2009-2014**

Año	Revisiones	Tomo Ejecutivo	Total de hojas ASF	Revisiones Japón	Total de hojas Japón
Total	7,328	1,711	122,696	8,101	806
2009	945	251	14,472	1,356	90
2010	1,031	275	17,946	1,324	129
2011	1,103	274	20,139	1,400	142
2012	1,173	297	19,953	1,400	115
2013	1,413	230	23,771	1,300	165
2014	1,663	384	26,415	1,321	165

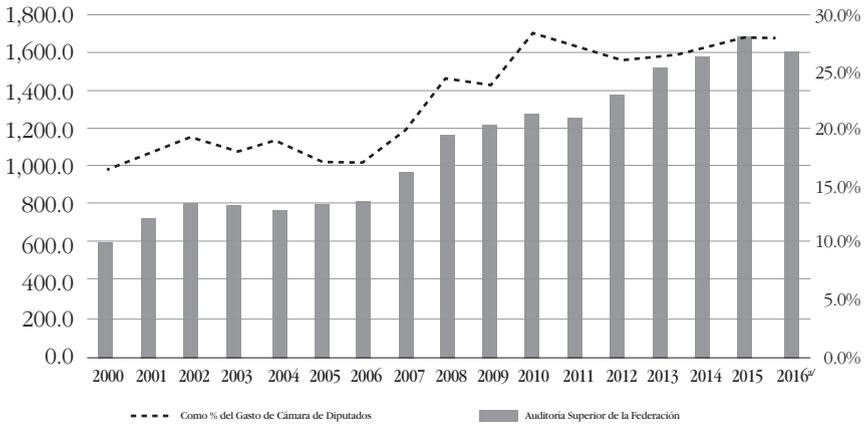
\*Millones de pesos (Datos al 31 de diciembre de 2014)

Fuente: elaborado con información de la ASF, 2001-2004; Bundes Rechnungshof 2009-2013.

Como se puede observar en el periodo de análisis, a diferencia de nuestro país, Alemania también privilegia la calidad de sus auditorías, la síntesis de información y el correcto uso de los recursos humanos, ya que ha mantenido un número de revisiones estable durante el periodo de análisis, lo cual se traduce en informes de resultado adecuados en términos de volumen para los usuarios de su sistema superior de Fiscalización.

Todas las anteriores deficiencias institucionales detectadas se han observado con el siguiente ejercicio presupuestal. Véase Cuadro 1.

### Presupuesto ejercido por la ASF, 2000-2016 Millones de pesos reales a 2008 y porcentaje



a/ Aprobado

p/ Proyecto

Fuente: elaborado por la UEC con datos de la Cuenta Pública 2000-2015, PEF 2016; SHCP.

Podemos observar que el proceso de análisis y estudio que mandata la Constitución para revisar año con año la Cuenta Pública, requiere un esfuerzo adicional en experiencia humana e institucional, pero deja de lado al principal beneficiario de este, la ciudadanía; si analizamos normativamente el ejercicio de Rendición de Cuentas a nivel federal, encontramos que si bien es cierto que el documento eje es la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, los informes de la ASF es la vinculación real en términos jurídicos, con consecuencias y responsables del actuar gubernamental en los tres órdenes de gobierno, de ahí su importancia para la cultura de la Rendición de Cuentas y la reorientación de las políticas públicas del país.

**Dimensiones del presupuesto directo de la Auditoría Superior de la Federación 2000-2016**  
(millones de pesos reales de 2008 y porcentajes)

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Gasto Neto Total	1,979,803.6	2,004,716.8	2,122,623.1	2,254,872.7	2,246,099.4	2,340,304.3	2,524,923.4	2,648,947.8	2,894,806.5
Gasto programable sector presupuestario	1,376,323.1	1,415,661.0	1,472,969.9	1,675,980.0	1,653,417.3	1,746,376.9	1,858,391.9	2,026,024.0	2,229,154.5
Secretaría de la Función Pública <sup>y</sup>	1,779.3	1,754.4	1,777.2	1,746.5	1,715.7	1,734.0	1,779.3	2,132.9	2,484.2
Poder Legislativo	6,080.0	6,720.7	7,103.4	7,596.7	6,901.5	7,594.3	8,356.1	8,174.0	9,318.4
Cámara de Diputados	3,600.9	4,067.0	4,261.8	4,453.2	4,036.0	4,677.3	4,803.1	4,961.5	4,779.8
Cámara de Senadores	1,878.5	1,922.0	2,019.0	2,337.5	2,094.6	2,109.8	2,726.8	2,231.1	3,365.2
Auditoría Superior de la Federación <sup>z</sup>	600.7	731.7	822.6	806.0	770.9	807.2	826.3	981.4	1,173.4
<b>Proporciones del Presupuesto de la Auditoría Superior de la Federación</b>									
Como % del Gasto Neto Total	0.03%	0.04%	0.04%	0.04%	0.03%	0.03%	0.03%	0.04%	0.04%
Como % del Gasto Programable	0.04%	0.05%	0.06%	0.05%	0.05%	0.05%	0.04%	0.05%	0.05%
Como % del Gasto de la SFP	33.8%	41.7%	46.3%	46.1%	44.9%	46.6%	46.4%	46.0%	47.2%
Como % del Gasto del Legislativo	9.9%	10.9%	11.6%	10.6%	11.2%	10.6%	9.9%	12.0%	12.6%
Como % del Gasto de Cámara Diputados	16.7%	18.0%	19.3%	18.1%	19.1%	17.3%	17.2%	19.8%	24.5%

Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 <sup>a/</sup>
Gasto Neto Total	3,007,685.5	3,101,557.9	3,209,586.3	3,352,098.6	3,514,738.4	3,614,048.8	3,831,890.3	3,635,110.7
Gasto programable sector presupuestario	2,375,586.7	2,440,938.6	2,532,823.3	2,654,681.2	2,793,782.3	2,855,575.6	3,003,313.6	2,752,124.5
Secretaría de la Funcción Pública <sup>1/</sup>	2,559.3	2,256.4	1,728.2	1,449.2	1,278.2	1,301.1	1,156.4	989.7
Poder Legislativo	9,217.1	9,168.0	8,915.5	10,017.7	10,531.0	10,597.5	11,139.6	10,760.3
Cámara de Diputados	5,104.0	4,549.7	4,658.7	5,323.8	5,816.3	5,858.1	6,088.4	5,768.3
Cámara de Senadores	2,890.5	3,330.0	2,993.9	3,310.2	3,185.8	3,151.9	3,351.3	3,374.2
Auditoría Superior de la Federación <sup>2/</sup>	1,222.6	1,288.3	1,262.9	1,383.7	1,528.9	1,587.5	1,699.9	1,617.8
<b>Proporciones del Presupuesto de la Auditoría Superior de la Federación</b>								
Como % del Gasto Neto Total	0.04%	0.04%	0.04%	0.04%	0.04%	0.04%	0.04%	0.04%
Como % del Gasto Programable	0.05%	0.05%	0.05%	0.05%	0.05%	0.06%	0.06%	0.06%
Como % del Gasto de la SFP	47.8%	57.1%	73.1%	95.5%	119.6%	122.0%	147.0%	163.5%
Como % del Gasto del Legislativo	13.3%	14.1%	14.2%	13.8%	14.5%	15.0%	15.3%	15.0%
Como % del Gasto de Cámara Diputados	24.0%	28.3%	27.1%	26.0%	26.3%	27.1%	27.9%	28.0%

<sup>a/</sup> Aprobado. <sup>1/</sup> Proyecto

<sup>1/</sup> Hasta 2003 se denominó Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

<sup>2/</sup> El dato de 2000 corresponde a la entonces Contaduría Mayor de Hacienda.

Fuente: UEC de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000-2015, y Presupuesto de Egresos de la Federación 2016.

Lo que constantemente se verifica en la praxis, en el sentido marxista<sup>195</sup> del término, es la ausencia de verdadera crítica, débil incluso desde el punto de vista cognitivo, de concepto y derechos imbuidos en el manejo de lenguaje del tropo que se maneja en la Fiscalización. El ejercicio práctico, que es el destino de toda teoría (incluida la de no anticipar dogmáticamente el mundo sino encontrar un nuevo orden a partir de la crítica de viejo).

Los conceptos, como transparencia y rendición de cuentas, según su práctica y utilidad, adquieren matices perturbadores por sus diferencias, ya que en la verificación práctica lo que se pretende enfrentar sólo conlleva a acciones sin sentido.

Es fundamental mantener una actitud crítica permanente en la fuerza legitimadora de la función revisora, ya que ésta no genera el suficiente impacto para que le permita formar parte de la agenda legislativa y mucho menos interviene conformando mediante sus resultados a posteriori, la llamada narrativa de Estado País.

Hay que tomar en cuenta que las oligarquías, entre ellas la de México, por el funcionamiento real de los sistemas políticos, no apuestan por el Constitucionalismo democrático de manera gratuita, es cuando encuentran incentivos a sus intereses cuando intervienen en las decisiones del gobierno, por lo que potenciar la rendición de cuentas a través de la Fiscalización Superior del gasto es un ejercicio de supervivencia, para las clases desprotegidas, sus derechos humanos y el ejercicio continuo de la forma democrática de gobierno.

---

195 Marx, Karl, *Introducción a la crítica de la filosofía del derecho de Hegel*, España, PRE-TEXTOS, enero, 2014.



## Capítulo V.

# Restricciones Constitucionales

*La integridad no tiene necesidad de reglas.*  
Albert Camus.

El jurista Luigi Ferrajoli ha sostenido que la ciencia jurídica no sólo debe desempeñar una función *crítica* y proyectiva en relación con su objeto de estudio, sino que también debe estar comprometida con los valores Constitucionales, sostiene que los derechos fundamentales son: “todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a (todos) los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o de personas con capacidad de obrar”.<sup>196</sup>

### 5.1 Contexto Histórico

El contexto histórico e institucional en el que adquirió relevancia la discusión sobre el concepto de “restricciones” a los derechos fundamentales, fue a través de la discusión en el Pleno de la Suprema Corte, respecto de tres decisiones judiciales de gran importancia en el ámbito de los Derechos Humanos: el expediente Varios 489/2010; el expediente Varios 912/2010, y la contradicción de tesis 293/2011.

De lo anterior, el tema de las restricciones a los Derechos Humanos en sede Constitucional emergió como articulador del debate sobre la jerarquía normativa de los Derechos Humanos de fuente internacional. En opinión de la dogmática, en las discusiones sobre este tema se hicieron patentes las distintas perspectivas adoptadas por los ministros, que se pueden clasificar como liberales y conservadoras.

Los complejos problemas que plantean las “restricciones” en sede Constitucional a los Derechos Humanos,<sup>197</sup> implican que con el apoyo de la

---

196 Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías*. La Ley del más débil, Madrid, Trotta, 1999, p.37.

197 Silva García, Fernando, y Gómez Sámano, José Sebastián, Principio Pro Homine vs. Restricciones constitucionales, <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/8/3845/27.pdf>, fecha de consulta, 23 de junio de 2016, 7:30 pm.

dogmática del derecho internacional de los Derechos Humanos,<sup>198</sup> autores como Alejandra Medina Mora F, Pedro Salazar Ugarte,<sup>199</sup> Daniel Vázquez, defiendan la idea de utilizar el conocido test de proporcionalidad para determinar en cada caso la legitimidad de las restricciones. Así, sostienen que éstas deben satisfacer al menos las siguientes condiciones: a) el principio de legalidad; b) un objetivo legítimo; c) la idoneidad y necesidad de la restricción, y, d) ser proporcionales en estricto sentido. En consecuencia, los autores sostienen que el incumplimiento de estas condiciones daría lugar a una violación de las obligaciones internacionales en materia de Derechos Humanos, que acarrea responsabilidad internacional al Estado.

Utilizando el test de proporcionalidad, cada restricción constitucional se somete a escrutinio con un objetivo propio de la dogmática Constitucional, señalar *como debería analizarse* cada una de las restricciones identificadas en la Constitución, y verificar si éstas son legítimas. La utilidad para este documento surge desde que se pretende tratar a la rendición de cuentas como un derecho humano de primera generación, ya que el derecho fue establecido como un derecho político fundamental inherente a las personas desde la Declaración de los Derechos del hombre y del Ciudadano, 1789. Este derecho protege desde entonces el bien jurídico más relevante que los hombres poseen, la libertad. Lo anterior es así, en razón de que una efectiva rendición de cuentas asegura adecuados procesos de retroalimentación de los actos de gobierno que vinculan a la personas con las políticas públicas que los afectan. Cabe señalar que al concepto de rendición de cuentas no le aplica ninguna restricción identificada por los autores.<sup>200</sup>

Después de la evolución del control de convencionalidad, la dogmática constitucional plantea la necesaria evaluación de la supervivencia o desecho de las últimas restricciones constitucionales, que se consideran válidas; lo anterior, en relación con la necesidad de esclarecer todos los supuestos normativos que involucran derechos humanos y por ende, identificar si existe alguna restricción a la Rendición de Cuentas.

El siguiente cuadro muestra algunas restricciones en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el carácter jurídico de los derechos humanos que afectan.

198 Gros Espiell, Héctor, Los Derechos humanos: Derecho Constitucional y Derecho Internacional, <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/2/883/18.pdf>, fecha de consulta, 27 de junio de 2016, 12:30 pm.

199 Medina Mora, F. Alejandra, y Salazar Ugarte, Pedro. et al., *Derechos humanos y restricciones; Los dilemas de la justicia*, México, Porrúa, 2015.

200 *Ibidem*.

### Restricciones constitucionales

Derecho relacionado	Artículo	Texto Constitucional	Sujeto Jurídico	Bien Jurídico preservado
Debido Proceso.	6o.	<p>El organismo garante tiene competencia para conocer los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato, que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal... También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados y el Distrito Federal, que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley. Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados.</p>	Partidos políticos, personas físicas, morales o sindicatos que reciban recursos públicos.	No se menciona.

Derecho relacionado	Artículo	Texto Constitucional	Sujeto Jurídico	Bien Jurídico preservado
Debido Proceso.	20.	De los derechos de toda persona imputada:  Será juzgado en audiencia pública por un juez o tribunal. La publicidad sólo podrá restringirse en los casos de excepción que determine la ley, por razones de seguridad nacional, seguridad pública, protección de las víctimas, testigos y menores, cuando se ponga en riesgo la revelación de datos legalmente protegidos, o cuando el tribunal estime que existen razones fundadas para justificarlo.	A todos.	Protección de las víctimas, testigos, y menores, revelación de datos protegidos o cualquier otra.
Derecho a la Educación.	30.	Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades, en los términos que establezca la ley	Escuelas privadas.	No se menciona.
Derecho a la Información.	60.	Toda la información en posesión de cualquier autoridad sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional. La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.	A todos.	Interés público.

Derecho relacionado	Artículo	Texto Constitucional	Sujeto Jurídico	Bien Jurídico preservado
Derecho de asociación (política).	35.	Son derechos del ciudadano: asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.	Extranjeros.	No se menciona.
Derecho de participación política.	109.	Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular una denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo: responsabilidad de servidores públicos.	Extranjeros.	No se menciona.
Derecho de petición.	80.	El derecho de petición, en materia política sólo para los ciudadanos de la República.	Extranjeros.	No se menciona.

Derecho relacionado	Artículo	Texto Constitucional	Sujeto Jurídico	Bien Jurídico preservado
Derechos políticos.	38.	Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá, además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley, por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión; durante la extinción de una pena corporal; por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes; por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal, y por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión, La ley fijará los casos en que se pierden, y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano.	A todos / personas privadas de la libertad.	No se menciona.
Integridad personal.	16.	Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.	A todos.	No se menciona.

Derecho relacionado	Artículo	Texto Constitucional	Sujeto Jurídico	Bien Jurídico preservado
Libertad de expresión.	41.	Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.	A todos.	No se menciona.
Libertad de expresión.	6o. y 7o.	Artículo 6. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado. Artículo 7. ...Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o, de esta Constitución.	A todos.	Moral, vida privada, derechos de terceros, orden público.

Fuente: Cuadro elaborado con información de “Derechos Humanos y Restricciones. Los Dilemas de la Justicia”.

## 5.2 El Derecho Supranacional a partir del análisis de tres casos de la SCJN

### 5.2.1. El expediente 489/2010 “Caso Rosendo Radilla: Consulta”

El proyecto del ministro José Ramón Cossío perdió —ocho votos contra tres— al intentar el reconocimiento del control de convencionalidad, tal como lo había solicitado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el párrafo 339 de la sentencia del caso Rosendo Radilla *vs.* México. En relación con el derecho supranacional, la propuesta del ministro Cossío Díaz implicaba la réplica y plena sintonía en el foro nacional respecto de la decisión de los jueces interamericanos en el caso Radilla contra México. Destaco que en el proyecto se dice: “El Poder Judicial de la Federación debe atender la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Radilla Pacheco”.<sup>201</sup>

### 5.2.2. El expediente 912/2010 “Varios”

Después de la aprobación de la reforma constitucional a los derechos humanos de 2011, la Ministra ponente, Margarita Luna Ramos, obtuvo siete votos a favor de su proyecto. Con ello, el sistema de administración de justicia de México pasó de ser concentrado por la SCJN a tener un control difuso de convencionalidad de nivel intermedio, en el que los jueces pueden armonizar el derecho local con el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) y, en caso de imposible armonización, estos podrán inaplicar normas locales, pero sin poder declararlas inconstitucionales o inconventionales con efectos *erga omnes*.<sup>202</sup>

### 5.2.3. El expediente 293/2011 “Una Decisión de Corte”

“Los Derechos Humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales constituyen el parámetro de control de regularidad Constitucional, pero cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de

---

201 Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 31 de agosto de 2010, p.3, [https://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver\\_taquigraficas/ago14.pdf](https://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/ago14.pdf), fecha de consulta, 31 de mayo de 2016, 13:12 hrs.

202 Medina Mora F., Op. cit. p 13.

aquéllos, se debe estar a lo que establece el texto Constitucional”.<sup>203</sup> Además, obtuvo seis votos para que todas las sentencias emitidas por la CIDH, incluyendo las que no refieren directamente a México, fueran obligatorias.<sup>204</sup>

Por otro lado, la reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos significó un nuevo paradigma que introdujo nuevos mecanismos de incorporación del DIDH al ordenamiento nacional. Dos mecanismos son de especial relevancia: una cláusula abierta y la interpretación, conforme se conjugue con el principio *pro persona*.

Esta evolución de criterios fortaleció la teoría del bloque de constitucionalidad que quedó tácitamente reconocida en la resolución 293/2011 y que no puede ser desmontado judicialmente sin el voto de, al menos, ocho ministros en caso posterior. Con base en lo anterior, las restricciones existentes en la Constitución y las que estén por venir deben ser sometidas al test de razonabilidad correspondiente para determinar si cumplen con los requisitos establecidos por el DIDH.

Es oportuno comentar que con base en el método planteado por Medina Mora F., Salazar Ugarte Pedro, Vázquez Daniel, en su libro “Los derechos humanos y sus restricciones”, y la restricción al derecho a la información establecida en el artículo 6º constitucional, cada una de estas restricciones es sometida al test de razonabilidad, con dos objetivos: señalar cómo debería analizarse cada una de las 89 restricciones identificadas en la Constitución por otras autoridades, y verificar si éstas, en específico, son legítimas.

En relación con las prácticas judiciales, la SCJN ha establecido en su jurisprudencia que es consciente de que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional, como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a él, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, que desde un inicio carecen de efectos jurídicos.<sup>205</sup> En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer un “control de convencionalidad” ex officio entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de

---

203 Ibidem. p 33.

204 Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 2 de septiembre de 2013, p. 5, [https://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver\\_taquigraficas/02092013PO.pdf](https://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/02092013PO.pdf), fecha de consulta, 31 de Mayo 2016, 13:12 hrs.

205 Medina Mora F., Op. cit.

sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la convención Americana.

El ministro José Ramón Cossío, quien sostuvo en su proyecto que: “El Poder Judicial de la Federación debe atender la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Radilla Pacheco”,<sup>206</sup> destacó que su preocupación era que el reconocimiento de efectos vinculantes para el Poder Judicial de la Federación, de la decisión de la CIDH, podría implicar el fin de la supremacía de la Corte.

Como podemos observar, el quid del Control de Convencionalidad era determinar si la SCJN podía cumplir *motu proprio*, sin coordinación con los otros poderes del Estado, una sentencia de una corte internacional. Esta idea resume el papel del Juez mexicano. La relación del ordenamiento jurídico nacional con el internacional, la interpretación jurídica y la función de los jueces Constitucionales en una sociedad. La ponente de esta interrogante sería la Ministra Margarita Luna Ramos y el engrose final sería redactado por el ministro José Ramón Cossío. Se trataría del expediente Varios 912/2010, antecedente directo de lo que posteriormente fue el expediente 293/2011.

La cuestión de fondo es determinar si estamos frente a un Sistema monista o dualista del derecho,<sup>207</sup> con aprobación del Senado, según la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se apegarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.<sup>208</sup>

206 Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

207 El sistema dualista del derecho supone que el derecho local y el internacional son dos sistemas normativos con sus propias fuentes y reglas que no se tocan entre sí. De ser así, no basta con la firma de un tratado internacional, se requiere que sus contenidos sean recuperados por el poder legislativo local para ser aplicados. En cambio, el sistema monista da por hecho que entre el derecho internacional y el local se constituye un solo orden jurídico con diferentes mecanismos de incorporación y aplicación.

208 Para ahondar en torno a la aplicación de los tratados bajo el criterio de jerarquía, establecido en el artículo 133 constitucional, véase Rábago, Miguel, “Aplicación de los tratados internacionales por parte de los tribunales mexicanos: algunas observaciones relativas a su efecto directo”, *Revista Mexicana de Derecho Público*, México, núm. 6, abril de 2004; Becerra Ramírez, Manuel et al., “Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes y en un segundo plano respecto de la Constitución federal (Amparo en revisión 1475/98)”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 3, julio-diciembre de 2000, pp. 169-208 y Flores, Imer, “Sobre la jerarquía normativa de leyes y tratados. A propósito de la (eventual) revisión de una tesis”, *Cuestiones Constitucionales México*, núm. 13, julio-diciembre de 2005, pp. 235-249.

Al respecto, hay que recordar que el primer párrafo del artículo 1° Constitucional establece una cláusula abierta. El principal objetivo de una cláusula abierta sobre Derechos Humanos es determinar que la lista de los derechos establecidos en la Constitución no es exhaustiva; de esta forma, la enunciación de los derechos Constitucionales no debe entenderse como negación de otros no enumerados en el texto Constitucional. Al respecto, dicho artículo establece: “en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los Derechos Humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”. Con esta textura abierta, los tribunales nacionales han logrado identificar derechos que si bien no están en las Constituciones, sí se encuentran en el Derecho Internacional referente a Derechos Humanos,<sup>209</sup> y aplican interpretaciones directas de dichos documentos en casos concretos.

El segundo nuevo mecanismo de incorporación del Derecho Internacional referente a Derechos Humanos (DIDH) en relación con el derecho local es la interpretación conforme, que se encuentra en el segundo párrafo del artículo primero Constitucional: “Las normas relativas a los Derechos Humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los Tratados Internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”. Eduardo Ferrer Mac-Gregor define a la interpretación conforme como: “La técnica hermenéutica por medio de la cual los derechos y libertades Constitucionales son armonizados con los valores, principios y normas contenidos en los tratados internacionales sobre Derechos Humanos signados por los Estados, así como por la jurisprudencia de los tribunales (y en ocasiones otras resoluciones y fuentes internacionales), para lograr su mayor eficacia y protección”.<sup>210</sup>

Con la interpretación conforme no se realiza una aplicación directa de una norma internacional, sino una indirecta, que amplía la legislación doméstica en materia de Derechos Humanos. Así, la interpretación conforme, como método de incorporación e interpretación del derecho, sirve para garantizar que siga existiendo coherencia normativa en la interacción entre el derecho internacional y el local. Esta coherencia se logra con el auxilio de otras dos herramientas, el principio *pro persona*, que también es explícito en el segun-

---

209 Naciones Unidas Derechos Humanos, El Derecho Internacional de los Derechos Humanos, <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/InternationalLaw.aspx>, fecha de consulta, 1 de junio 2016, 2:14 pm.

210 Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), El control de convencionalidad. Diálogo entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los jueces nacionales, México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C. (FUNDAP), 2012.

do párrafo del artículo 1° Constitucional, y el bloque de Constitucionalidad o de convencionalidad.

Básicamente, con la reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos se establecen dos nuevos mecanismos de incorporación del DIDH, la cláusula abierta y la interpretación conforme en combinación con el principio *pro persona*. La SCJN resolvió que los jueces mexicanos (federales y locales, de cualquier materia, de cualquier cuantía) estaban obligados a ejercer de manera oficiosa el control de convencionalidad en materia de derechos humanos, de conformidad con el artículo primero Constitucional. Por ende, ahí donde hubiera alguna contradicción entre el orden jurídico y los estándares internacionales en esta materia, los jueces mexicanos tenían la facultad de inaplicar la norma local para no violentar el estándar internacional. Lo anterior debido a que el control de convencionalidad es un examen de compatibilidad de las normas nacionales con los tratados internacionales, a través de la interpretación conforme y el principio *pro-persona*.

Lo que permite la interpretación conforme es precisamente el proceso de integración de órdenes normativos en un solo bloque de constitucionalidad. Así, el objetivo principal del control de convencionalidad a la luz de los principios de interpretación conforme y *pro persona* no es directamente inaplicar normas del orden jurídico local frente a la existencia de antinomias, sino la integración de los órdenes normativos provenientes del DIDH y del derecho local, siempre buscando la expansión de la esfera de protección de la persona. No hay que dejar de lado que otro método válido de resolución de antinomias cerca la utilización de los principios generales del derecho.

Con el reconocimiento del control de convencionalidad se reconoce la apertura del derecho Constitucional local al DIDH, ampliar la Constitución por vía del bloque de constitucionalidad a normas que, sin estar en la Constitución, adquieren este rango. El aspecto central es, entonces, que la noción de derechos humanos tiene al menos dos fuentes: las locales y las internacionales.

Primero, tenemos al control concentrado de convencionalidad que se refiere a la competencia que tiene la CIDH para analizar las normas locales a la luz del DIDH. Luego tenemos al control difuso de convencionalidad, que se refiere a la competencia que tienen los jueces locales para armonizar la interpretación del derecho local con el derecho convencional y, en su caso, detectar e inaplicar aquellas normas de abierta confrontación (antinomias) e imposible armonización. Con lo anterior, el sistema de administración de justicia de México pasó de ser altamente concentrado a llevar a cabo un

control difuso de convencionalidad de nivel intermedio, es decir, pasamos de un control concentrado de la Constitución a un control difuso de nivel intermedio de convencionalidad. Esto a pesar de que en el artículo 133 Constitucional, la SCJN no consideraba al control de convencionalidad como una obligación propia de los jueces mexicanos.

La decisión del Pleno de la SCJN, estableció que todos los derechos del bloque conforman un parámetro de validez o regularidad del resto de las normas del ordenamiento. La función de la Constitución en tanto norma suprema sigue siendo, como diría Hans Kelsen,<sup>211</sup> fundamentar la validez, pero desde una Constitución ampliada.

Cabe aclarar el principio *pro persona*, se basa en que los derechos inherentes a la persona reconocidos jurídicamente como universales y como mandatos de optimización, deben ser protegidos por el Estado, por sus instituciones, por sus agentes, por sus empleados, por sus funcionarios y servidores públicos; en este caso, lo que hace al derecho humano recibir cuentas, la aplicación y la operación del principio *pro persona* se manifiesta a través de tres reglas: la conservación de la norma más protectora; la aplicación de la norma más favorable en presencia de conflictos normativos que requieren la primacía de uno de estos derechos, así como la interpretación con el sentido más protector en cuanto a desentrañar el sentido y la visión más favorable. Se establece con jurisprudencia obligatoria por primera vez en nuestro país, que los derechos humanos de fuente internacional tienen rango Constitucional.

Es oportuno recordar que las sentencias de la Corte Interamericana de los derechos humanos, incluso en aquellos casos de los que el Estado Mexicano no sea parte, son vinculatorias para los jueces mexicanos. Es decir, los juzgadores de nuestro país, al emitir sus sentencias, deberán conocer y tomar en consideración las decisiones adoptadas por los jueces interamericanos, no sólo como criterios orientadores sino como criterios vinculantes.<sup>212</sup>

Por otro lado, con motivo de la reforma Constitucional, los derechos humanos reconocidos en tratados internacionales se han integrado expresamente a nuestro ordenamiento jurídico interno, para ampliar el catálogo constitucional de derechos humanos, en el entendido de que, derivado de la parte final del primer párrafo del propio artículo 1º Constitucional, cuando en la

---

211 Kelsen Hans, Op. cit.

212 Muro, Adriana, "Bloque de Constitucionalidad", *nexos*, abril 2015, <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?tag=bloque-de-constitucionalidad>, fecha de consulta, 27 de junio 2016, 17:30 pm.

Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los Derechos Humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional.

Es necesario distinguir entre la obligatoriedad de la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación de la vinculatoriedad de los precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; en este sentido, cada pronunciamiento del Tribunal Interamericano se integra a la doctrina jurisprudencial interamericana, cuya fuerza vinculante debe entenderse en clave de progresividad, es decir, como un estándar mínimo que debe ser recibido por los Estados que hayan reconocido la competencia contenciosa de la Corte Interamericana para ser aplicados directamente; al respecto, hay que tener presentes los criterios aprobados por la SCJN:

DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.

El primer párrafo del artículo 1º Constitucional reconoce un conjunto de Derechos Humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas Constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de Derechos Humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1º., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los Derechos Humanos, se deberá estar a lo que indica la norma Constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encubramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas Constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano.

En este sentido, los Derechos Humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad Constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.

JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.

Tan vinculantes para los jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los Derechos Humanos establecidos en ese tratado. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1º. Constitucional, pues el principio *pro persona* obliga a los jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. En cumplimiento de este mandato Constitucional, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente: (I) cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado Mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; (II) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional, y (III) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los Derechos Humanos.

Con lo que hasta ahora se ha analizado tenemos que los derechos humanos, independientemente de cuál sea su fuente jurídica, constituyen el parámetro de regularidad Constitucional de cualquier disposición normativa o acto relevante para el sistema jurídico, teniendo en cuenta que cuando en la Constitución exista una restricción expresa al ejercicio de estos derechos, deberá estarse a lo que se establece en el texto Constitucional.

Las restricciones deben entenderse como resultantes democráticos que protegen bienes Constitucionales, como: democracia, laicidad, economía social, federalismo, pluralismo, división de poderes. Por lo mismo, las restricciones se aplicarán siguiendo un ejercicio de ponderación y se interpretarán de conformidad con los Derechos Humanos y como reglas, sujetas a una lógica de subsunción; es decir, las restricciones no se aplicarán de manera automática como si fueran cualquier otra regla, sino que se deberán considerar otros bienes Constitucionales y ponderarlos.

### **El principio pro persona**

Se refiere a los límites que forzosamente implican la extensión y alcance de los derechos, para apreciar o considerar lo que en esencia sea lo verdadera y efectivamente más favorable a la persona en derecho. Al integrarse un derecho de fuente internacional, corresponde al aplicador la interpretación y aplicación del derecho, considerando el principio *pro persona*; hay que tener en cuenta la regla que esté orientado a privilegiar, preferir, seleccionar, favorecer, tutelar y adoptar la aplicación de la norma que más proteja a la persona, siguiendo los siguientes principios: 1.- Conservación de la norma

más protectora; 2.- Aplicación de la norma más favorable; 3.- Interpretación con el sentido más protector.

### Resolución 293/2011. “Decisión de Corte”

El fallo en análisis logró afianzar el llamado “bloque de Constitucionalidad”, que amplía de manera considerable el catálogo de Derechos Humanos y su ámbito de protección. Además, se constituye como el parámetro de control de regularidad Constitucional conforme al cual se deberá evaluar la validez, tanto de las leyes como de los actos jurídicos del orden jurídico nacional, tarea que corresponderá a los tribunales del país. Con el fallo se logró ampliar el catálogo de Derechos Humanos con rango Constitucional (reconociendo los tratados internacionales firmados y ratificados por el Estado Mexicano); se decretó la existencia del “bloque de Constitucionalidad”, que constituye el parámetro de control de validez de todas las normas generales y actos jurídicos dentro de nuestro ordenamiento y se establece la vinculatoriedad de los precedentes de la Corte Interamericana en todos los casos, siempre y cuando éstos favorezcan la protección más amplia de las personas.<sup>213</sup>

La resolución propicia la discusión sobre distinciones conceptuales entre “restricciones”, “límites”, “modalidades”, “configuraciones”, las cuales deberán valorarse en diferentes contextos y formas por los jueces. Bajo la premisa generalmente adoptada de que los Derechos Humanos no son absolutos, “salvo algunos que no pueden ser restringidos bajo ninguna circunstancia, como el derecho a no ser objeto de tortura o de tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes”.<sup>214</sup>

Para Dworkin, los derechos humanos son cartas de triunfo, frente a decisiones mayoritarias. No hay duda de que las obligaciones provenientes de las distintas fuentes que integran el *corpus iuris* del derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) deben ser acatadas por todos los servidores públicos de todos los poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y todos los ámbitos (federal, local y municipal) que integran al Estado. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) decidió que si bien las normas del DIDH tienen una misma jerarquía Constitucional y forman un bloque, masa o red que debe articularse cuando haya una restricción Constitucional, ésta puede quedar por encima del derecho convencional.

Los derechos humanos no son absolutos; en la actualidad es comúnmente aceptado que ningún derecho es absoluto, todos los derechos son suscep-

213 Medina Mora. Op.cit. p. 54.

214 *Ibíd.*, p. 55.

tibles de regulación y el grueso de los derechos (salvo los considerados *ius cogens*), en contextos específicos y bajo procedimientos especiales, son susceptibles de suspensión.

Los derechos humanos son requerimientos morales que, en caso de entrar en conflicto con otros requerimientos morales, los desplazan y anulan, quedando ellos como la exigencia moral que hay que satisfacer. Cuando se da una colisión entre dos Derechos Humanos, el carácter de absoluto se desvanece y la solución proviene de otras estrategias jurídicas, como pueden ser los principios generales del derecho. La suspensión de los Derechos Humanos se refiere a la posibilidad de no aplicar las obligaciones que integran un Derecho Humano de forma excepcional y temporal. Estos dos elementos son la clave para comprender la diferencia entre la suspensión y la restricción de derechos: la excepcionalidad y la temporalidad. En México la suspensión está regulada en el artículo 29º Constitucional, que a la letra dice:

En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, cuando aquél no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona...

Hay dos tipos de restricciones a los Derechos Humanos: las particulares y las generales.<sup>215</sup> Las restricciones particulares operan sobre derechos específicos en casos concretos. Los casos más conocidos son los conflictos o choques entre derechos a partir de situaciones concretas: las tensiones entre la libertad de expresión y el derecho al honor; el conflicto entre el derecho a la educación y la libertad religiosa, por mencionar algunos. En estos casos, más que reglas generales que puedan establecerse en leyes de forma permanente, operan análisis específicos a partir de las situaciones concretas que generan la tensión o choque de derechos y resuelvan a la luz de esas características específicas, normalmente por los poderes judiciales, por medio de mecanismos de ponderación, lo que se describe en el siguiente cuadro:

---

215 Castillo Córdova, Luis Fernando, "Existen los llamados conflictos entre los derechos fundamentales", *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, UNAM, Número 12, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/12/ard/ard4.htm>, fecha de consulta, 29 de junio de 2016, 10:18 pm.

## Normas tipo sobre restricciones a Derechos Humanos

Tratado	Artículo
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.	Artículo 4° Los Estados partes en el presente Pacto reconocen que, en el ejercicio de los derechos garantizados conforme al presente Pacto por el Estado, éste podrá someter tales derechos únicamente a limitaciones determinadas por ley, sólo en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática.
Convención Americana sobre Derechos Humanos.	Artículo 30. Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas. Artículo 32.2. Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.
Convenio Europeo de Derechos Humanos.	Artículo 18. Las restricciones que, en los términos del presente Convenio, se impongan a los citados derechos y libertades, no podrán ser aplicadas más que con la finalidad para la cual hayan sido previstas.
Carta Africana Sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos.	Artículo 27.2. Los derechos y libertades de cada individuo se ejercerán con la debida consideración a los derechos de los demás, a la seguridad colectiva, a la moralidad y al interés común.

Fuente: cuadro elaborado con información de los Derechos Humanos y Restricciones. Los Dilemas de la Justicia.

A partir del desarrollo del DIDH, se pueden contar cuatro condiciones para el establecimiento de una restricción general de derechos: el principio de legalidad, el objetivo legítimo, la necesidad y adecuación de la restricción, y el principio de proporcionalidad.

Un primer requisito es que las condiciones generales y circunstancias de la restricción<sup>216</sup> necesariamente deben estar establecidas en una ley. En

216 La restricción implica una limitación a un derecho, sin que ello signifique su eliminación. Para que esta sea constitucional, son forzosos dos requisitos: que no se afecte el contenido esencial (núcleo mínimo) del derecho de forma tal que desaparezca, y que obedezca a criterios de necesidad y proporcionalidad. La suspensión puede definirse como el cese temporal del goce y ejercicio de un derecho bajo circunstancias justificadas. La restric-

principio, porque las limitaciones<sup>217</sup> deben ser explícitas en la ley; además, porque las restricciones deben leerse a partir del principio *pro persona*, de tal forma que mientras un derecho debe interpretarse siempre de la forma más expansiva posible, una restricción debe aplicarse de la forma menos restrictiva posible para el derecho, la persona o el grupo afectado. Por último, porque frente a la ausencia de algún derecho, opera la cláusula abierta establecida en el primer párrafo del artículo 1º Constitucional. Una segunda condición es que el objetivo de la restricción sea legítimo, es decir, que la causa que se invoque para justificar la restricción esté establecida en los tratados internacionales del DIDH. Normalmente, las causas aceptadas son la seguridad nacional, la seguridad pública, el orden público, la protección de la salud, la moral pública y los derechos o libertades de otros.<sup>218</sup>

### Causales para las posibles restricciones de los Derechos Humanos

La primera causal es el orden público, que es el conjunto de reglas fundamentales sobre las cuales se erige una sociedad; la CIDH la conceptualiza como las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios. La segunda causal es la seguridad nacional; se entiende por consenso que la restricción debe operar bajo problemáticas que envuelven al Estado en su totalidad y no a un gobierno específico. La tercera causal es la seguridad pública, que se refiere a los peligros que existen para la integridad de las personas o de sus bienes. La cuarta causal es el bien común, que se define como aquello que le permite a la sociedad alcanzar el mayor grado de desarrollo personal y la mayor vigencia de los valores democráticos. La quinta causal sería la salud pública, que hace referencia a amenazas serias a la salud de la población. Bajo esta lógica, la restricción buscará prevenirlas o enfrentarlas. Y finalmente, la colisión de derechos y libertades de otros, ya que la convergencia de derechos de diversos contenidos exige restricciones que permitan el ejercicio armónico y ordenado de todos ellos, o, en términos de Moncayo: “un derecho ilimitado sería una concepción antisocial”.<sup>219</sup> La restricción de derechos frente

---

ción debe ajustarse a las siguientes condiciones: responder a un contexto de excepción; acotar de forma clara si se aplica en todo el territorio o en un lugar específico; establecer una temporalidad, ya que no puede ser emitida de manera permanente o indefinida y ser general, es decir, no puede dirigirse a una sola persona o a un grupo de personas.

217 Real Academia Española, restricción, <http://dle.rae.es/?id=WEgzpII>, fecha de consulta, 8 de agosto de 2016, 18:52 hrs.

218 Medina Mora, F. Alejandra, y Salazar Ugarte, Pedro. et al., *Derechos humanos y restricciones; Los dilemas de la justicia*, México, Porrúa, 2015.

219 Moncayo, Guillermo, y Gutiérrez Posse, Hortencia. et al. *Derecho Internacional Público*. Buenos Aires, Zavalía, 1981.

a posibles conflictos de derechos es una obligación a cargo del Estado para proteger los Derechos Humanos de las personas.<sup>220</sup>

En el interior de los límites a las justificaciones para restringir un derecho, tanto en el sistema interamericano como en el europeo, se ha sumado una condición relevante: que la restricción sea necesaria en una sociedad democrática, debe guardar un nexo de causalidad claro y explícito con el objetivo legítimo que se desea cumplir. Además, la restricción no sólo debe ser conducente (adecuada) para proteger el valor mediante la restricción de ese derecho particular; también se debe verificar que no haya alternativa para conseguir el fin que se busca con la restricción, es decir, debe ser necesaria.<sup>221</sup>

También hay que cuidar la proporcionalidad, esto supone que la restricción no sólo logra el objetivo buscado, lo consigue afectando en la menor medida posible el goce o ejercicio del derecho restringido, de tal forma que si hay una alternativa menos gravosa, debe aplicarse dicha alternativa. En el caso anterior, la necesidad supone la obligación a cargo del Estado de demostrar que no hay otros medios para cumplir con el objetivo legítimo.

### Algunas restricciones en la Constitución Mexicana

Por ser relevante para el tema, encontramos que en el artículo 6° Constitucional se establece que el Instituto Federal de Acceso a la Información tiene competencia para conocer del acceso a la información (INAI)<sup>222</sup> pública y la protección de datos personales, no sólo de los órganos gubernamentales, sino también de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos. La restricción proviene de la limitación que se establece en dicho artículo respecto de las resoluciones emitidas por el INAI, las cuales son vinculatorias, definitivas e inatacables. A pesar de existir la posibilidad de acudir al Juicio de Amparo, la restricción existe a nivel constitucional, y hay que recordar que el Juicio de Amparo no necesariamente es un medio de control jurisdiccional asequible para gran parte de la población, lo que vulnera el derecho al debido proceso, en específico a contar con una segunda instancia, de las personas físicas, morales o sindicatos mencionados. En resumen, en esta restricción al debido proceso identificamos tres grupos específicos: personas físicas, morales o sindicatos.

220 Serrano, Sandra y Vázquez, Daniel, <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/5-Principios-obligaciones.pdf>, 1, *op. cit.*, nota 19, pp. 64-71.

221 Medina Mora F. *Op. cit.* p 67.

222 IFAI, Art 6 Constitucional, <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/ModificacionArt6.pdf>, fecha de consulta, 27 de junio de 2016, 18:11 pm.

## Aplicación del Test de Razonabilidad en algunos casos

El test de razonabilidad propuesto<sup>223</sup> por los autores Alejandra Medina Mora F., Pedro Salazar Ugarte y Daniel Vázquez, en su libro: “Los Derechos Humanos y restricciones” *Los dilemas de la justicia*, presupone cuatro categorías de análisis; a) el principio de legalidad, b) la existencia de un objetivo legítimo c) el principio de adecuación y necesidad, y d) el principio de proporcionalidad. Las causas aceptadas para restringir derechos son: la seguridad pública, el orden público, la protección de la salud, la moral pública y los derechos o libertades de otros. Existen varios derechos civiles que son considerados de uso político y relevante para pensar cualquier democracia, como la libertad de expresión, el derecho a la información, la libertad de reunión, la libertad de manifestación, y la libertad de asociación.

Vale la pena tomar en cuenta que, a diferencia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que recoge el derecho de acceso a la información de manera autónoma, en los tratados internacionales, el derecho de acceso a la información pública suele considerarse como una manifestación de la libertad de expresión.

En este sentido, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>224</sup> ha sostenido que el derecho de acceso a la información pública deberá ser efectivo y lo más amplio posible, lo cual implica que en el caso de excepciones al mismo, éstas no deberán convertirse en la regla general. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que las limitaciones que se impongan a este derecho deberán ser necesarias para satisfacer el interés público, imperativo en una sociedad democrática, lo cual implica escoger aquel que restrinja en menor medida el derecho protegido y observar que sea necesario para alcanzar un objetivo; sea proporcional al interés que la justifica y que interfiera en la menor medida posible en el ejercicio efectivo del derecho.<sup>225</sup>

Por su parte, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos establece de manera semejante en su artículo 19, que las restricciones deberán estar fijadas en la ley y ser necesarias para asegurar el respeto a los derechos

---

223 Prieto Sanchis, Luis, Op. cit. Ibídem.

224 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *El derecho de acceso a la información*. Informe, 2009, [https://www.oas.org/dil/esp/acceso\\_a\\_la\\_informacion\\_lineamientos\\_CIDH.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/acceso_a_la_informacion_lineamientos_CIDH.pdf).

225 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva 5/85: La colegiación obligatoria de periodistas (artículos 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, serie A, núm. 5, párrafo 46, 1985.

o a la reputación de los demás; la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

El ejemplo es interesante porque nos recuerda que, digan lo que digan algunos de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la tarea de la justicia como intérprete de las restricciones Constitucionales a los derechos no puede quedar zanjada con una regla general, como algunos pretenden interpretar de la primera tesis de jurisprudencia, emanada de la Contradicción de tesis 293/2010. En realidad, los jueces deberán seguir haciendo interpretaciones y adoptando decisiones abandonando la lógica de las jerarquías y dotando de sentido y contenido al principio *pro persona*.

Como se puede observar, la aplicación del método del test de razonabilidad aplicado al derecho humano a recibir cuentas no se localizó en ninguna de las restricciones constitucionales vigentes; al contrario, normas de derecho internacional han potenciado de facto el derecho a la información y exigen su potenciación desde el principio *pro homine*. La rendición de cuentas no tiene restricción expresa alguna y sí muchos incentivos para ser tratada como un derecho humano.

### 5.3 Diferencia entre Derecho a la información y rendición de cuentas

Hay que diferenciar entre derecho a la información y rendición de cuentas; el primer concepto implica la posibilidad y la capacidad de los individuos de buscar, recibir y difundir cualquier tipo de información por cualquier medio existente en un contexto en el que dichas posibilidad y capacidad estén garantizadas por el propio Estado, según han señalado varios autores.<sup>226</sup> Cabe mencionar que una arista fundamental del derecho a la información es el derecho de acceso a la información pública, es decir, la posibilidad y garantía de conocer aquella información generada, recibida o conservada por instituciones estatales. Este derecho permite conocer aquella información en poder de los servidores públicos que es empleada por los gobiernos para construir programas, diseñar estrategias y ejecutar políticas públicas; el concepto también guarda relación con la transparencia, que es la cualidad con la que los gobiernos democráticos dejan ver su estructura, funcionamiento y procesos de toma de decisiones.

---

226 Ernesto Villanueva “Derecho a la Información” en Derecho de la información, CIESPAL, Quinto, 2003, y el de Sergio López-Ayllón, “El derecho a la información como derecho fundamental” en Derecho a la información y derechos humanos, Carpizo y Carbonell (coord.), IJ-UNAM, México, 2000.

Por lo anterior, tanto el derecho de acceso a la información como la transparencia necesaria para su cabal cumplimiento, son dos instrumentos ciudadanos de control y supervisión de sus gobiernos; la vigencia y operatividad coadyuvan a la legitimización de las instituciones estatales, así como a garantizar la confianza en una relación contractual entre gobernantes y gobernados, por lo que resumiendo podemos sintetizar que la transparencia permite que las decisiones gubernamentales estén documentadas y sean asequibles a cualquiera.

La diferencia con la rendición de cuentas es que ésta se entiende generalmente como un proceso en el que las autoridades y los políticos comunican a la población la pertinencia de sus decisiones y acciones de gobierno; por ello, se le asocia con prácticas en favor de la transparencia de lo estatal y contra la lucha contra la corrupción, así como permite el control ciudadano sobre los actos gubernamentales. Se le considera un ejercicio necesario para la gobernabilidad democrática y como un elemento central de las democracias representativas y teóricamente suele ubicársele como un instrumento que puede utilizarse para el control del abuso al poder y garantizar que los gobernantes cumplan con transparencia, honestidad, eficiencia y eficacia el mandato otorgado por los ciudadanos mediante su voto. Rendición de cuentas significa evaluar, juzgar o verificar colectivamente algo.<sup>227</sup>

Hugo Alfonso Muñoz (2000), propone una dimensión externa al marco del Estado Nación, a partir de los mecanismos de Control Internaciones. La rendición de cuentas internacional incluye una combinación de actores sociales locales y redes internacionales de vigilancia sobre los organismos multilaterales y las políticas públicas que se realizan en esas instancias.

En su conjunto, la rendición de cuentas es una “unión de fuerzas legales, políticas, socioculturales y económicas que busca hacer efectivo el control de los servidores públicos en tres perspectivas de sus acciones como tales: los recursos financieros relacionados con los resultados hacia los ciudadanos afectados por las políticas públicas”.<sup>228</sup>

---

227 Isunza Vera, Ernesto, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México, Miguel Angel Porrúa, 2006.

228 Isunza Vera, Ernesto, *Construcción de la democracia y rendición de cuentas. una mirada regional de nuevas interfaces socio-estatales en el contexto de la transición política* p.6. <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2003/IsunzaVeraErnesto.pdf>, fecha de consulta, 8 de agosto, de 2016, 17:30 hrs.



## Capítulo VI.

# Judicialización del Derecho Humano a recibir Cuentas

*Aparece en nuestros libros que en muchos casos, el common law controla los actos del Parlamento y a veces, los juzga totalmente nulos: pues, cuando un acto del Parlamento va en contra del sentido común y la razón, o es incompatible o imposible de aplicar, el common law, lo controlará y juzgará como nulo.*  
Sir Edward Coke.

Las ideas de Locke y de Montesquieu sobre la división del poder sirven para el establecimiento de los derechos fundamentales y establecer límites al poder en el Constitucionalismo contemporáneo. Esa es la innovación americana, al incorporarse “en una constitución escrita ese parámetro normativo superior que decide la validez de las leyes del Parlamento”.<sup>229</sup>

Los tribunales deben ser considerados como baluartes de una Constitución limitada, en contra de actos arbitrarios del Poder Legislativo; esta consideración suministrara un argumento en pro de la posesión permanente de las funciones judiciales, ya que nada contribuirá tanto como esto a estimular en los jueces ese espíritu independiente que es esencial para el cumplimiento de su deber.<sup>230</sup> La supremacía de la Constitución implica que ningún acto legislativo contrario a la Constitución puede ser válido, ya que toda sociedad en la que la garantía de los derechos no esté asegurada, ni determinada la separación de poderes, no tiene realmente una Constitución. Estos dos son los pilares del

---

229 Ferrer, Mac-Gregor Eduardo, *El control difuso de convencionalidad en el estado constitucional*, México, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2013. p.155.

230 *Ibid.*, p.156.

constitucionalismo actual: la garantía de los derechos y la separación de poderes. En realidad, como sostiene Aragón, ya no hay dos objetivos que la Constitución deba cumplir sino uno, puesto que sólo de una manera (mediante el Estado Constitucional) puede el poder organizarse para preservar la libertad. El único fin de la Constitución es, pues, la libertad (la libertad de igualdad); la división de poderes es sólo una forma de asegurarla.

La fuerza normativa de la Constitución implica un paradigma sin el cual no podría hoy entenderse el constitucionalismo, donde los derechos fundamentales son garantizados y el control de la constitucionalidad de las leyes por los jueces cobra vital importancia, sea por cualquier juez en los sistemas difusos para la desaplicación de la norma al caso particular, o bien por el juez constitucional en los modelos concentrados, para declarar la invalidez de las normas con efectos generales. De esta forma, la supremacía jurídica de la Constitución es el rasgo más significativo del Estado Constitucional de derecho y el control de Constitucionalidad de las leyes una de sus expresiones más destacadas.<sup>231</sup>

### La internacionalización del derecho Constitucional

Los decálogos de los derechos y sus garantías previstas en las Constituciones nacionales resultaron insuficientes. La necesidad de que los Estados nacionales se unieran para emitir documentos internacionales donde se reconocieran los derechos humanos a manera de un estándar internacional y se establecieran órganos de supervisión y control, se hizo patente después de la Segunda Guerra Mundial.

Ante este estado de cosas, comienza un proceso de internacionalización del derecho Constitucional (de los derechos humanos). El derecho internacional, que se encontraba fundamentado en las relaciones de los Estados y no en la protección de los individuos, inicia una transformación importante. Así, el derecho internacional de los derechos humanos, constitucional y procesal resulta evidente, lo que también provoca nuevos entendimientos con el tradicional concepto de soberanía y de los Estados nacionales. La existencia de una pluralidad de órdenes jurídicos en un sistema mundial de niveles múltiples, caracterizado por interrelaciones y jerarquías complejas, ha dado lugar al transconstitucionalismo.<sup>232</sup>

---

231 *Ibíd.*, p.158.

232 *Ibíd.*, p.160.

### Tres dimensiones de las tendencias del Constitucionalismo Universal

El Sistema universal se funda con la Carta de Naciones Unidas (1945), firmada en principio por 51 países (actualmente son 192 los Estados miembros). En su preámbulo se refiere a la necesidad de reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de naciones grandes y pequeñas. La Comisión de Derechos Humanos, creada en 1946, se encargó de la redacción de lo que se convertiría en la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada en París por la Asamblea General Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948.<sup>233</sup>

La supremacía jurídica de la Constitución, dice la Doctora Marina Gascón Abellán, no es algo que se deba presuponer por su simple reconocimiento en el texto Constitucional, sino que sólo existe en aquellos sistemas donde efectivamente es realizada, lo que suele suceder cuando se reconoce la rigidez de la Constitución, es decir, cuando se establece un sistema de revisión Constitucional.<sup>234</sup>

La Declaración Universal se convirtió en el eje del derecho internacional de los Derechos Humanos. Debe destacarse que al lado de esta regulación convencional de derechos, se han creado Comités para supervisar el cumplimiento de las obligaciones de los Estados. Disposiciones iusfundamentales, son el conjunto de instrumentos internacionales básicos para la protección de los Derechos Humanos, que se componen por la propia Declaración Universal, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Asimismo, se contemplan en estos instrumentos básicos, el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, donde se establece la posibilidad de comunicaciones individuales ante el Comité de Derechos Humanos, y el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte.

El Sistema Europeo surge con la aprobación por el Consejo de Europa, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Hasta la entrada en vigor del Protocolo núm. 11 (1998) de dicho Convenio, existían tres órganos de control: la Comisión, el Tribunal y el Comité de Ministros (representantes permanentes de los Esta-

---

233 Declaración Universal de Derechos Humanos, <http://www.cinu.mx/DeclaracionUniversalDeDerechosHumanos.pdf>, fecha de consulta, 4 de agosto de 2016, 16:55 hrs.

234 Gascón Abellán, Marina, "Justicia constitucional: la invasión de lo político, La ciencia del derecho procesal constitucional", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *El control difuso de convencionalidad en el estado constitucional*, México, Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, 2008, p. 159.

dos), con sedes en Estrasburgo, Francia. A partir de esa fecha, existe acceso directo al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, al desaparecer la Comisión, lo que propició un incremento en el número de asuntos sometidos a consideración del mismo.<sup>235</sup> El Tribunal de Estrasburgo se integra por 47 jueces (uno por cada Estado integrante del Consejo de Europa), nombrados por un único periodo de nueve años (a partir del Protocolo 14). En general, tiene competencias consultivas, para la interpretación y aplicación de la Convención, y contenciosas, para conocer: a) demandas interestatales (a diferencia del sistema interamericano, se han presentado casos) entre Estados miembros por incumplimiento del Convenio, o b) demandas individuales, donde cualquier persona o grupo puede plantear la demanda.

Sistema Interamericano. En 1948 se aprueba la Carta de la Organización de los Estados Americanos por 21 países (actualmente son 35 miembros), en el seno de la IX Conferencia Interamericana, celebrada en Bogotá. En esa misma reunión se aprobó la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. La Convención Americana de Derechos Humanos<sup>236</sup> (en adelante CADH) fue suscrita en San José, Costa Rica, en 1969, entrando en vigor en 1978, instrumento que debe complementarse con sus protocolos adicionales. El sistema se integra por la Comisión Interamericana, cuya sede se encuentra en Washington, D. C.; si bien la Comisión se estableció en 1959, inició funciones al año siguiente, y la Corte Interamericana, radicada en San José, Costa Rica, comenzó sus actividades en 1979. Hasta la fecha, de los 35 países que integran la OEA, 24 han ratificado la CADH (con la denuncia de Trinidad y Tobago, una infructuosa separación del Perú, y una recomendación de denuncia por la Sala Constitucional de Venezuela) y 21 han aceptado la competencia contenciosa de la Corte Interamericana.

Protocolo Adicional en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador, 1998),<sup>237</sup> y Protocolo Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte (Asunción, Paraguay, 1990).<sup>238</sup> Asimismo, deben

235 Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Op. cit.*, p.162.

236 Convención americana sobre derechos humanos (pacto de San José), [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm), fecha de consulta, 4 de agosto de 2016, 17:33 hrs.

237 Decreto Promulgatorio del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", adoptado en la ciudad de San Salvador, el diecisiete de noviembre de mil novecientos ochenta y ocho. DOF: 01/09/1998, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4891682&fecha=01/09/1998](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4891682&fecha=01/09/1998), fecha de consulta, 30 de junio de 2016, 14:09 hrs.

238 Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, DOF, 2009. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TraInt/Derechos%20Humanos/D1TER.pdf>, fecha de consulta, 5 de agosto de 2016, 16:20 hrs.

tenerse presentes otros instrumentos internacionales, entre los más importantes destacan: Convención Americana para Prevenir y Sancionar la Tortura (Cartagena de Indias, Colombia, 1985);<sup>239</sup> Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (Belém do Pará, Brasil, 1994);<sup>240</sup> Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará, Brasil, 1994);<sup>241</sup> Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (Guatemala, 1999);<sup>242</sup> Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión (Comisión Interamericana, 2000);<sup>243</sup> Carta Democrática Interamericana (Asamblea General de la OEA, 2001);<sup>244</sup> Convención Interamericana sobre la Corrupción (Caracas, Venezuela, 1996),<sup>245</sup> entre otros.

La Corte Interamericana tiene básicamente dos atribuciones: la consultiva, y la contenciosa, originadas de peticiones individuales. Asimismo, su labor se complementa con resoluciones que dicta tratándose de medidas provisionales, resoluciones, y de supervisión de cumplimiento de sentencias.<sup>246</sup>

- 
- 239 Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura, DOF 1987. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D10.pdf>, fecha de consulta, 5 de agosto de 2016, 16:30 hrs.
- 240 Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas, Brasil, 1994. <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-60.html>, fecha de consulta, 5 de agosto de 2016, 16:37 hrs.
- 241 Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas, Brasil, 1994. <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>, fecha de consulta, 5 de agosto de 2016, 16:48 hrs.
- 242 Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad, <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-65.html>, fecha de consulta, 5 de agosto de 2016, 16:48 hrs.
- 243 OEA, Antecedentes e Interpretación de la Declaración de Principios, <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=132&IID=2>, fecha de consulta, 5 de agosto de 2016, 16:55 hrs.
- 244 OEA, Carta Democrática Interamericana, [http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta\\_Democratica.htm](http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm), fecha de consulta, 5 de agosto de 2016, 17:10 hrs.
- 245 Convención Interamericana contra la corrupción, Venezuela, 1996. [http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp\\_conve\\_interame\\_contr\\_corrup.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_conve_interame_contr_corrup.pdf), fecha de consulta, 5 de agosto de 2016, 17:20 hrs.
- 246 OEA, Mandato y Funciones de la CIDH, <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/funciones.asp>, fecha de consulta, 4 de agosto de 2016, 17:37 hrs.

Sistema Africano.<sup>247</sup> Es el más reciente de los sistemas regionales. La Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos,<sup>248</sup> también conocida como Carta de Banjul (1981 y vigente en 1986), fue aprobada en Nairobi, Kenya, en la XVIII Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de la Organización para la Unidad Africana, denominada desde 2002 como Unión Africana. Una de las principales características de esta Carta es que se regulan los derechos económicos, sociales y culturales, de manera conjunta con los derechos civiles y políticos, lo que no sucede en los otros sistemas regionales; además, destacan los derechos colectivos y del desarrollo de los pueblos.

## 6.1. Los Derechos Humanos a través del Derecho Comparado y los Tratados Internacionales

Algunos aspectos considerados de impacto para México se identifican a través del bloque de Constitucionalidad, ya que existe igualdad jerárquica entre las disposiciones de las teorías constitucionales y las convencionales, lo cual indica la existencia de enunciados normativos de naturaleza Constitucional de los que probablemente no aparecen articulados; sin embargo, pueden ser más numerosos que los que sí están articulados en la Constitución.<sup>249</sup>

Las normas incluidas en Tratados Internacionales en lo que a Derechos Humanos se refiere, constitucionalmente mantienen la jerarquía en virtud del llamamiento expreso que de ellas hace la propia Constitución, aun cuando no están localizados en la Constitución. La Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que de ella emanen y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión”.<sup>250</sup>

La Ley Suprema de la Unión supone una clara referencia al derecho norteamericano, cuyo principal análisis conlleva al esquema de control difuso de la Constitución, que implica que cualquier autoridad esta compelida a respetar ésta y las leyes que de ella emanen, así como de velar por su integri-

247 Carta africana sobre los derechos humanos y de los pueblos, Kenya, 1981. <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1297>, fecha de consulta, 27 de junio de 2016, 5.53 pm.

248 OEA, Sistema Africano, [http://www.oas.org/es/cidh/expresion/jurisprudencia/sistema\\_africano.asp](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/jurisprudencia/sistema_africano.asp), fecha de consulta, 4 de agosto de 2016, 17:40 hrs.

249 Uprimny, Rodrigo, El bloque de constitucionalidad en Colombia, un análisis jurisprudencial y un ensayo de sistematización doctrinal, <http://www.conatrib.org.mx/html/Paneles/Paneles/PanelBloqueConstitucionalidadColombiaAnalisis-JurisprudencialRodrigoU>.

250 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 133.

dad y respeto; para el caso de nuestro análisis la hipótesis es operativa para los funcionarios de la Auditoría Superior de la Federación, que se deben asumir en última instancia como garantes de un orden constitucional que no necesariamente agota todos sus supuestos normativos en el texto de ésta, sino que deberán representar sus propias funciones conforme al principio *pro homine* y aceptar el resultado de sus actos en caso de disminuir con su dolo, mala fe o negligencia en su actuación, el derecho fundamental de un gobernado a recibir cuentas.

A continuación se presenta un cuadro comparativo y de identificación de los principales derechos humanos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el Sistema Universal de Derechos Humanos:

Derecho Humano	C P E U M	Convención Americana sobre Derechos Humanos	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
Obligación de promover los derechos.	Art. 1o.	Art. 1 y 2	Art. 2
Protección a la Vida.	Art. 22° y 29°.	Art. 1°.	Art. 6°.
A la no Discriminación.	Art. 1°.	Art. 1° y 24.	Art. 6° y 26.
No a la Esclavitud.	Art. 1°.	Art. 6°.	Art. 8°.
Derechos de los Pueblos Indígenas.	Art. 2°.	Sin referencia.	Art. 1° y 27°.
Sí a la Educación.	Art. 3°.	Protocolo de San Salvador Art. 13°.	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Art. 13° y 14°.
Igualdad de Hombres y Mujeres.	Art. 4°.	Art. 24°.	Art. 3°.
Libertad de Reproducción.	Art. 4°.	Sin referencia.	Sin referencia.

Derecho Humano	C P E U M	Convención Americana sobre Derechos Humanos	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
Protección a la Familia.	Art. 4°.	Art. 17° Protocolo de San Salvador Art. 15°.	Art. 23° Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Art. 9°.
A la Alimentación.	Art. 4°.	Protocolo de San Salvador Art. 12°.	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Art. 11°.
A la Salud.	Art. 4°.	Protocolo de San Salvador Art. 10°.	Sin referencia.
A un Medio Ambiente adecuado.	Art. 4°.	Protocolo de San Salvador Art. 11°.	Sin referencia.
A la Vivienda.	Art. 4°.	Sin referencia.	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Art. 11°.
De la Niñez.	Art. 4°.	Art. 19° Protocolo de San Salvador Art. 16°.	Art. 24° Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Art. 10°.
A la Cultura.	Art. 4°.	Protocolo de San Salvador Art. 14°.	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Art. 15°.
A la Cultura Física y práctica del Deporte.	Art. 4°.	Sin referencia.	Sin referencia.

Derecho Humano	C P E U M	Convención Americana sobre Derechos Humanos	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
Libertad de Profesión.	Art. 5°.	Protocolo de San Salvador Art. 6°.	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Art. 6°.
Libertad de Expresión.	Art. 6°.	Art. 13°.	Art. 19°.
De Réplica.	Art. 6°.	Art. 14°.	Sin referencia.
A la Información.	Art. 6°.	Art. 13°.	Art. 19°.
Libertad de Imprenta.	Art. 7°.	Art. 13°.	Art. 19°.
De Petición.	Art. 8°.	Sin referencia.	Sin referencia.
Libertad de Reunión.	Art. 9°.	Art. 15°.	Art. 21°.
De Asociación.	Art. 9°.	Art. 15°.	Art. 22°.
Posesión de Armas.	Art. 10°.	Sin referencia.	Sin referencia.
Circulación y Residencia.	Art. 11°.	Art. 22°.	Art. 12°.
Prohibición de Títulos Nobiliarios y Prerrogativas / Igualdad.	Art. 12°.	Art. 24°.	Art. 26°.
Prohibición de Leyes Privativas y Tribunales Especiales.	Art. 13°.	Art. 24°.	Art. 26°.
Libertad Personal.	Art. 14°.	Art. 7°.	Art. 9°.
Irretroactividad de la Ley.	Art. 14°.	Art. 9°.	Art. 15°.
Intimidad-Protección de datos personales.	Art. 16°.	Art. 11°.	Art. 17°.
Garantías Judiciales.	Art. 16°, 19°, 20°, 21°, 22° y 23°.	Art. 5°, 8° y 10°.	Art. 11° y 14°.

Derecho Humano	C P E U M	Convención Americana sobre Derechos Humanos	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
Acceso a la Justicia.	Art. 17°.	Art. 25°.	Art. 14°.
Prohibición de Penas Corporales.	Art. 18°.	Art. 5°.	Art. 7°.
Sistema Penitenciario (Reos).	Art. 18°.	Sin referencia.	Art. 10°.
Libertad de Conciencia, de Culto y de Religión.	Art. 24°.	Art. 12°.	Art. 18°.
Concurrencia en el Mercado.	Art. 28°.	Sin referencia.	Sin referencia.
De Propiedad.	Art. 27°.	Art. 21°.	Sin referencia.
Suspensión de Garantías.	Art. 29°.	Art. 27°.	Art. 4°.
A la Nacionalidad.	Art. 30°, 31°, 32° y 37°.	Art. 20°.	Sin referencia.
De los Extranjeros.	Art. 33°.	Sin referencia.	Art. 13°.
Políticos.	Art. 35°.	Art. 23°.	Art. 25°.
Laborales.	Art. 123°.	Protocolo de San Salvador Art. 7° y 8°.	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Art. 7° y 8°.
A la Seguridad Social.	Art. 123°.	Protocolo de San Salvador Art. 9°.	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Art. 9°.
Al Mínimo Vital.	Art. 31° Fracción IV.	Sin referencia.	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Art. 11°.
De los Ancianos.	Sin referencia.	Protocolo de San Salvador Art. 17°.	Sin referencia.
De los Discapacitados.	Sin referencia.	Protocolo de San Salvador Art. 18°.	Sin referencia.

De lo anterior, se propone entender al concepto de fiscalización superior como la herramienta consciente y atribución exclusiva del Estado Mexicano, que mediante su correcto ejercicio legitima al poder y permite a sujetos de derechos específicamente determinados objetar, criticar y reorientar la actividad pública, mediante el análisis crítico de su actuar.

Respeto de la utilidad de la actividad fiscalizadora, algunos teóricos democráticos, como Andrea Greppi, han advertido que el concepto de democracia sufre permanentes ataques por parte de las clases dirigentes que tratan de pervertir su esencia original y pueden tornar ideológico su contenido.<sup>251</sup> En esencia, el concepto implica la posibilidad real de los gobernados para incidir en la toma de decisiones públicas, y que por tener sentidos diversos requiere siempre de un contexto.

Desde esta perspectiva, la función fiscalizadora funge como un paradigma protector e irrenunciable del modelo y concepto de democracia, ya que conlleva imbuido en sí mismo, la esencia de ésta, el control de los iguales por ellos mismos, a partir de un esquema normativo, sin distinciones para nadie, ya que el mayor riesgo para el modelo democrático de gobierno es la reproducción automática de conceptos y un ejercicio inercial de funciones por parte de las instituciones, es decir, la simulación de la democracia.<sup>252</sup>

La rendición de cuentas le significa al individuo orden, igualdad, y seguridad jurídica para ampliar su libertad y tomar conciencia de su entorno, que es lo contrario a la razón de estado, parafraseando a Octavio Paz, y posibilita un actuar autónomo para tomar decisiones. La conjugación de las dos perspectivas genera el círculo virtuoso que permite empatar una actividad pública (fiscalizar) que garantiza derechos económicos, sociales, culturales, entre otros, mediante, la racionalidad, eficiencia, certeza, seguridad jurídica, y el garantismo Constitucional (forma de gobierno), para asegurar el comportamiento ético del gobierno.

---

251 Salazar Ugarte, Pedro; *Política y derecho, Derechos y garantías, cinco ensayos latinoamericanos*; México, Fontamara, 2013. p. 31.

252 Valdés, Clemente, *La simulación de la democracia*, México, Coyoacán, 2014.

## Requisitos del Control de Convencionalidad para los jueces del Estado Mexicano

### El Control de Convencionalidad y sus principales requisitos para los Jueces del Estado Mexicano

En términos generales, la actuación jurisdiccional en nuestro país, respecto de asuntos relacionados con la Convención Americana sobre DDHH, estará sobre los siguientes principios:

1. Principio de legalidad. Los jueces y tribunales nacionales están sujetos a la aplicación irrestricta de la normativa nacional. Este principio ha evolucionado en el estado Constitucional de derecho, en el cual se encuentran sometidas a la Constitución.
2. Principio de convencionalidad. El principio de legalidad coexiste con el de convencionalidad, desde que los Estados se han comprometido a respetar los Derechos Humanos previstos en los instrumentos internacionales que voluntariamente se han signado.
3. Supremacía convencional. La Supremacía Constitucional se reestructura, a partir del surgimiento del derecho internacional de los Derechos Humanos en la segunda mitad del siglo pasado.
4. Fundamento: Buena fe y principio del efecto útil, sostiene que la obligación de dictar las medidas que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades reconocidos en la CADH comprende la de no dictarlas cuando ellas conduzcan a violarlos, fundamentando que descansa en un principio general del derecho internacional, relativo a que las obligaciones deben ser cumplidas de buena fe y no puede invocarse para su incumplimiento el derecho interno, lo cual ha sido recogido por tribunales internacionales, como la Corte Permanente de Justicia Internacional y la Corte Internacional de Justicia, y también ha sido codificado en los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969. La Corte fundamenta el control de convencionalidad en la buena fe, por lo que establece que los jueces deben velar por el efecto útil de los instrumentos internacionales para que no sea mermado o anulado por aplicación de normas o prácticas internas contrarias al objeto y fin del instrumento convencional o del estándar internacional de protección de los derechos humanos.

5. Control de convencionalidad. Los jueces nacionales no sólo están obligados a realizar un control de Constitucionalidad dentro de sus respectivas competencias, sino también un control de convencionalidad, en la medida en que de no hacerlo, se podría producir una responsabilidad internacional del Estado.<sup>253</sup>

El sistema del Control difuso de Constitucionalidad deberá reposicionar el papel de los jueces nacionales en su consolidación. Sólo a través de una interacción entre la jurisprudencia convencional y la de los tribunales internos, se seguirá avanzando en la creación de estándares en materia de DDHH.

El diálogo jurisprudencial (regional y nacional) contribuirá a la permanente interacción para construir un derecho público interamericano, recordando que los instrumentos, órganos y tribunales nacionales e internacionales en esta materia, tienen la misma y última finalidad: la protección efectiva del ser humano.

Una vez analizados los diversos sistemas internacionales de protección a los DDHH, así como los requisitos para su aplicación dentro del marco normativo mexicano, procederemos a analizar un caso paradigmático, resuelto a través del Juicio de Amparo y que tiene como causal la omisión en el debido cuidado por parte de la Auditoría Superior de la Federación, en la protección y garantía del derecho humano a la educación en México.

## 6.2. Amparo en Revisión 323/2014 “Aprendamos Primero”<sup>254</sup>

Análisis de la sentencia del Amparo en Revisión 323/2014, a la luz de la hipótesis de que la Rendición de Cuentas es un derecho fundamental y la Fiscalización superior del gasto público, su mecanismo más eficaz de promoción.

### Antecedentes y hechos que dan lugar al caso

Conforme los antecedentes del caso, Mexicanos Primero se constituye en el 2005 como una asociación civil sin fines de lucro que invita a un proyecto conjunto con objetivos hacia el año 2030 (en adelante la “Asociación”). Como idea eje presentan un México que ponga a todos los mexicanos pri-

---

253 Tesis: I.4o.A.91 K, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXII, marzo de 2010, p. 2927.

254 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en revisión 323/2014. <https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Lists/Pest1/Attachments/89/323-2014%20AR%20PS%20VP.pdf>, fecha de consulta, 4 de agosto de 2016, 18:52 hrs.

mero, con la convicción de que: “sólo la educación de calidad cambia a México. Su misión es impulsar el entendimiento y la corresponsabilidad en torno a las prioridades nacionales comenzando por la educación”. La visión consiste en ser promotores de una transformación en la cultura cívica a través de instrumentos de participación, compromiso y exigencia ciudadana.

A partir del año 2010 y con motivo de las revisiones a los Informes del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, correspondientes a los ejercicios presupuestales: 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012 se evidenció por parte de la organización que no existía un adecuado registro de la plantilla laboral docente de todo el país y que no existía transparencia ni claridad respecto de 22 mil 352 maestros comisionados por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (en adelante “SNTE”), respecto de las actividades que realizan fuera de su contrato laboral y que generalmente eran comisionados a actividades electorales. Cabe destacar que en el año 2012, en el marco de la contienda electoral por la Presidencia de la República le permite a la asociación contar con el apoyo al, menos discursivo y en medios masivos de comunicación, de los principales actores políticos de ese entonces.<sup>255</sup>

Derivado de lo anterior, la reacción de la Secretaría de Educación Pública (“SEP”) y el SNTE fue tomar medidas de carácter paliativas como descuentos a faltistas o algunos despidos. Por su parte el Auditor Superior de la Federación, hace evidente en sus informes el cúmulo de observaciones que su oficina detecta año con año pero que no cuenta con facultades concretas de corrección, ante las situaciones observadas y tomando en cuenta los Informes Anuales para 2009, 2010, 2011 y 2012 Mexicanos Primero, cuyo Presidente y Director General son Asociados de la Quejosa.

En el recurso, la asociación cita en su demanda de amparo las publicaciones siguientes como fundamento para sus actos reclamados y conceptos de violación: “Contra la Pared, Estado de la Educación en México”, “Brechas, Estado de la Educación en México 2010”, “Metas, Estado de la Educación en México 2011”, “Ahora es Cuando, Metas 2012-2014”, “(Mal) Gasto, Estado de la Educación en México 2013”, todos ellos editados por Mexicanos Primero, cuyo Presidente y Director General son los asociados de la propia institución; el “IDEL, Índice de Desempeño Educativo Incluyente, Avances en los estados 2009 a 2012”, Libro de Texto Gratuito de Sexto Grado de Primaria Formación Cívica y Ética, editado por la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos de la SEP, en el que aparece como uno de los apoyos institucionales, Mexica-

255 [http://www.mexicanosprimero.org/images/recursos/informes\\_anuales/ia\\_2012/Anual-Report2012MP.pdf](http://www.mexicanosprimero.org/images/recursos/informes_anuales/ia_2012/Anual-Report2012MP.pdf), fecha de consulta, 6 de marzo de 2017, 08:04 hrs.

nos Primero; el texto “Tequio”, el DVD que contiene el documental “de Panzazo”, producida por Mexicanos Primero entre otros, lo que acredita el papel relevante de la asociación en las últimas reformas normativas en el marco de la educación en México. Con base en los informes de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas: 2009 y 2010, la asociación busco probar la necesidad de la intervención de la sociedad civil para lograr el cumplimiento del derecho humano a la educación; lo cual si bien no se obtiene exclusivamente con la obtención del Amparo en Revisión 323/2014 sí resulta una herramienta útil que en conjunto con estudios e investigaciones se evidencian las condiciones de la educación en nuestro país. Así, mediante el amparo solicitado, Mexicanos primero buscaba la correcta supervisión del ejercicio presupuestal federal asignado a la SEP y la evaluación integral de las políticas públicas verticales y horizontales asociadas al sector.

Con base en lo anterior, señaló como actos reclamados los siguientes:

- Del Auditor Superior de la Federación, el Auditor Especial de Gasto Federalizado, el Director General de Auditoría a las Aportaciones Federales en Entidades Federativas y el Director General de Responsabilidades a los Recursos Federales en Estados y Municipios.

Se reclama la omisión de promover ante las instancias competentes las responsabilidades conducentes en contra de los servidores públicos correspondientes, respecto de las irregularidades que en el manejo, destino y aplicación de recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Norma y del Ramo 25 Aportaciones para los Servicios de Educación Básica y Normal en el Distrito Federal.

- De la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión

Se reclama la omisión legislativa en que se incurrió al emitir el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al ejercicio fiscal 2013, al no instruir ni prohibir a las autoridades competentes que se abstengan de manejar, destinar y aplicar recursos de los fondos señalados en el párrafo anterior, a “pagos ilegales”.

Con base en lo anterior mediante el acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al 11/03/2015, se reclama la omisión de promover ante las instancias federales competentes las responsabilidades administrativas y penales, así como resarcitorias de daños, en contra de los funcionarios públicos federales y de las Entidades Federativas que correspondan, respecto de las irregularidades en el manejo, destino y aplicación de recursos del Fondo de Aportaciones para la

Educación Básica y Normal (FAEB) y del Ramo 25, Aportaciones para los Servicios de Educación Básica y Normal en el Distrito Federal, establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación por los ejercicios fiscales de 2009 y 2010.

Se reclama la omisión legislativa en que incurrió al momento de emitir el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al ejercicio fiscal de 2013, al no instruir ni prohibir a las autoridades administrativas competentes, tanto federales como estatales, que se abstengan de manejar, destinar y aplicar recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), a los pagos ilegales, debido a que dejó de atender las irregularidades que de manera reiterada y sistemática han sido consignadas en Informes del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de múltiples años, sin asegurarse de que los recursos se destinaran exclusivamente al gasto público en materia educativa, y nunca a los pagos ilegales ejemplificados en el primer concepto de violación de la presente demanda, desde el inicio del proceso de presupuestación y hasta la entrega de los recursos correspondientes a las Entidades Federativas.

La parte quejosa invocó como preceptos Constitucionales violados, los artículos 3º, fracción VIII, 31, fracción IV, 74, fracciones II, IV y VI, y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en relación con el Derecho Humano a la educación, previsto, tanto en el mencionado artículo 3, como en los artículos 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y 28 y 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Precizó los antecedentes del asunto y expresó como conceptos de violación los que estimó pertinentes.

### **Argumentos relacionados con la procedencia (interés legítimo) en el Juicio de Amparo Indirecto**

La quejosa sostiene que la promoción del juicio se sustenta en el texto reformado del artículo 107, fracción I, de la Constitución Federal, el cual instituye la figura del “interés legítimo individual o colectivo”<sup>256</sup> cuando se reclame la violación de derechos humanos en razón de su especial situación frente al orden jurídico, el cual no puede considerarse inaplicable, por no haberse emitido la ley reglamentaria, pues se trata de una figura que no está sujeta a condición; la omisión legislativa tampoco la puede hacer inoperante, ya que se convalidaría un actuar ilegal.

---

256 Jurisprudencia P./J. 50/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su gaceta*, Décima Época, noviembre de 2014.

El interés legítimo, conforme al objeto social de sus estatutos constitutivos, demuestra su especial situación frente al orden jurídico, ya que conforme a éstos el Juicio de Amparo intentado es el medio idóneo. Y defensa es el objeto principal del ejercicio de su libertad de asociación. Además, no se trata de un derecho subjetivo, sino de una pretensión garantizada por el derecho objetivo, aunado a que los actos provocan una afectación económica, pues el destino del gasto público repercute en la calidad educativa; añade que se trata de un interés cualificado y jurídicamente relevante, pues los objetos sociales de las asociaciones las legitiman para intervenir en estas controversias y, finalmente, porque la ejecutoria, de ser favorable, aseguraría el uso de recursos públicos de conformidad con el artículo 134 Constitucional.<sup>257</sup> Añade que cuentan con interés, en virtud de que las autoridades han actuado al margen de las atribuciones y responsabilidades que les corresponde en el ámbito de sus competencias, con lo cual violan el derecho a la educación, al haber omitido proceder como le es obligatorio y actuado irregularmente.

Para los ejercicios 2009-2010, pretende que se finquen las responsabilidades administrativas que procedan, se corrijan las inconsistencias e irregularidades en los informes de la Auditoría Superior de la Federación y, finalmente, que se inhíba la distracción de los recursos a finalidades inconstitucionales, mismas que transgreden lo previsto en el artículo 134 Constitucional. De esa forma, considera que el amparo debe obligar a las autoridades a respetar el derecho violado, así como ordenar la abstención de conductas inconsistentes e irregulares respecto del destino del gasto público.

Consideran que el interés jurídico relevante, en virtud de su especial situación frente al orden jurídico no es en razón del interés general del destino del gasto público, sino se refiere a la certidumbre jurídica de la colectividad. La quejosa señala que los efectos de la concesión del amparo, harían efectiva la libertad de asociación, así como la seguridad jurídica en materia de presupuesto, aplicación, destino y fiscalización del gasto público en materia educativa, sin que con ello se pretenda liberar a los contribuyentes de su obligación de contribuir al gasto público.

Para que el Juicio de Amparo sea procedente, es necesario que se pruebe la existencia de un interés legítimo, esto es, un interés personal, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante que, de prosperar la acción, se traduzca en un beneficio jurídico a favor del quejoso, ya que de lo contrario, el Juicio de Amparo quedaría desnaturalizado y dejaría de cumplir con la finalidad para la que fue creado, al no cumplirse con el principio de parte agraviada.

---

257 Tesis: 1a. CXLV/2009, Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, t. XXX, septiembre de 2009, p. 2712.

La actora presenta como actos reclamados por parte del Auditor Superior de la Federación, la omisión de promover ante las instancias federales competentes las responsabilidades administrativas, penales, así como resarcitorias de daños, respecto del manejo, destino y aplicación de recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) y del Ramo 25, Aportaciones para los Servicios de Educación Básica y Normal en el Distrito Federal, respecto de diversos conceptos, en relación con el Presupuesto de Egresos de la Federación por los ejercicios fiscales de dos mil nueve y dos mil diez, así como la omisión de no instruir o prohibir a las autoridades administrativas competentes que se abstengan de manejar, destinar y aplicar recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), respecto del Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil trece. También la omisión de vigilar la distribución a las dependencias federales y a las Entidades Federativas en el año dos mil trece, de los recursos que integran el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), al gasto público en materia educativa.<sup>258</sup>

El juzgado de distrito consideró los siguientes argumentos para sobreseer el juicio de amparo, destacando los siguientes: la ASF señaló que dichos actos no se encuentran dirigidos a afectar de manera directa los derechos de las quejas, ni tampoco les ocasionan un perjuicio o privan de un beneficio por la especial situación que tienen en el ordenamiento jurídico. Por tanto, estableció que la parte quejosa no contaba con interés legítimo para promover el Juicio de Amparo, sino con un mero interés simple, similar al que cualquier miembro de la sociedad puede tener, en que se cumpla el marco Constitucional y legal.

Lo anterior, en virtud de que pretende justificar su interés legítimo bajo el argumento de que buscan la restauración del Estado de Derecho en nuestro país, a través de una sentencia en la que se obligue a las autoridades responsables a destinar los recursos de la hacienda pública federal conforme a los principios de eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez establecidos por el artículo 134, primer párrafo, de la Constitución Federal, a fin de que se asegure a plenitud el derecho humano a la educación, en relación con lo dispuesto en los artículos 3, primer párrafo, y fracción VIII, y 74, fracciones II, IV y VI, así como los diversos tratados internacionales de los que México es parte, en materia de educación, referente al destino del gasto público sufragado por los contribuyentes.<sup>259</sup>

258 Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparo en revisión 323/2014, marzo de 2015. <https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Lists/Pest1/Attachments/89/323-2014%20AR%20PS%20VP.pdf>, pág. 17, fecha de consulta, 5 de agosto de 2016, 10:44 hrs.

259 Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparo en revisión 323/2014, marzo de 2015. ht-

## Fallo del Juzgado

En atención de los argumentos antes expuestos, el juzgado señaló que las quejas no cuentan con un interés legítimo, pues no basta con exponer un interés por la salvaguarda de la Constitucionalidad, por lo que la pretensión referente a que se analice la omisión de las responsables de promover las instancias relativas, en contra de los funcionarios que cometieron irregularidades en el manejo, destino y aplicación de recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) y del Ramo 25 Aportaciones para los Servicios de Educación Básica y Normal en el Distrito Federal, establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación por los ejercicios fiscales de dos mil nueve y dos mil diez, no constituye en sí mismo el interés legítimo que se requiere para la procedencia del Juicio de Amparo, toda vez que dicho interés conlleva un principio de afectación y, en el caso, no se advierte dónde se actualiza, respecto de las omisiones que reclama la parte quejosa; además, sostener lo contrario, sería tanto como extender extraordinariamente la condición de afectación con cualquier acto de autoridad que no cumpla con el marco Constitucional y legal, aunado a que sentaría el erróneo criterio de que existe interés legítimo cada vez que una persona se sienta afectada por las acciones u omisiones de las autoridades.

En tal virtud, las quejas sólo cuentan con un interés simple como el que tendría cualquier persona en que las autoridades cumplan con sus obligaciones establecidas, Constitucional y legalmente. Los argumentos de carácter doctrinario hechos valer por los quejosos, constituyen únicamente un punto de vista que remotamente e indirectamente puede aducirse como fuente de derecho en nuestro sistema jurídico, lo cual en nada vincula a las determinaciones judiciales que se asumen en los juicios de amparo, por lo cual, dichas alegaciones no resultan eficaces para generar convicción del supuesto interés legítimo de la parte quejosa para promover el Juicio de Amparo.

Son inaplicables las consideraciones jurídicas que se desprenden de las resoluciones judiciales extranjeras invocadas por la parte recurrente, que se refieren al artículo 44° de la Convención Americana sobre DDHH, que reconoce el derecho de acción ante la CIDH por parte de entidades no gubernamentales para la defensa de DDHH, reconocidos en dicha Convención,<sup>260</sup> en virtud

---

[tps://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Lists/Pest1/Attachments/89/323-2014%20AR%20PS%20VP.pdf](https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Lists/Pest1/Attachments/89/323-2014%20AR%20PS%20VP.pdf), pág. 17, fecha de consulta, 5 de agosto de 2016, 10:54 hrs.

260 Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la conferencia especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm), fecha de consulta, 5 de agosto de 2016, 11:13 hrs.

de que las mismas contravienen disposiciones Constitucionales respecto del interés legítimo; además, dichas resoluciones internacionales contravienen el alcance que se ha otorgado al marco Constitucional y legal mexicano.

### Desestimación por parte de la SCJN

En relación con la congruencia en la precisión de los actos reclamados.

Previo al análisis de los agravios hechos valer por la parte recurrente, debe destacarse que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte de oficio una incongruencia por parte del Juzgado de Distrito en la sentencia recurrida. A efecto de evidenciar la incongruencia antes apuntada, conviene precisar en primer término, que en su demanda de amparo, la parte quejosa expuso como actos reclamados a las autoridades señaladas como responsables los siguientes:

- a. DEL AUDITOR SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, AUDITOR ESPECIAL DEL GASTO FEDERALIZADO, DIRECTOR GENERAL DE AUDITORÍA A LAS APORTACIONES FEDERALES EN ENTIDADES FEDERATIVAS, Y DIRECTOR GENERAL DE RESPONSABILIDADES A LOS RECURSOS FEDERALES EN ESTADOS Y MUNICIPIOS, reclamó la omisión de promover ante las instancias federales competentes las responsabilidades administrativas y penales, así como resarcitorias de daños, en contra de los funcionarios públicos federales y de las Entidades Federativas que correspondan, respecto de las irregularidades que en el manejo, destino y aplicación de recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) y del Ramo 25 Aportaciones para los Servicios de Educación Básica y Normal en el Distrito Federal, establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación por los ejercicios fiscales de dos mil nueve y dos mil diez, los cuales se consignan en los informes del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública por esos mismos años, en específico, los pagos con cargo al erario público federal [en lo sucesivo: “pagos ilegales”] por diversos conceptos.<sup>261</sup>

---

261 Trabajadores comisionados al sindicato con goce de sueldo, personal con licencia de trabajo sin goce de sueldo, trabajadores adscritos a centros de trabajo no financiados con el fondo: “AGS” (centros clasificados para identificar al personal comisionado al sindicato) y “AGD” (centros clasificados para identificar al personal comisionado a otras dependencias ajenas a las secretarías estatales de educación o sus similares), Personal que desempeñó un cargo de elección popular simultáneamente al periodo en que recibieron las remuneraciones con los recursos del fondo, pagos destinados a conceptos o gastos de operación que no se vinculan con los objetivos de los fondos, como son los Apoyos al Sindicato y transferencias al sindicato correspondientes.

- b. De la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, reclamó la omisión legislativa en que incurrió al momento de emitir el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil trece, al no instruir ni prohibir a las autoridades administrativas competentes, tanto federales como estatales. Así, en los apartados siguientes se delimitarán las características y los alcances del derecho a la educación y se identificará la pretensión de las quejas, en relación con la esfera jurídica que aducen vulnerada, para concluir con el análisis integral de esos elementos si las quejas cuentan con interés legítimo.

### **Análisis en la Litis del derecho a la educación**

El derecho a la educación es un derecho social contenido en el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual en su texto vigente en dos mil nueve y dos mil diez dispone: Artículo 3º. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado —federación, estados, Distrito Federal y Municipios—, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria. La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

- I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa.
- II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además: a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; b) Será nacional, en cuanto —sin hostilidades ni exclusivismos— atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia,

- la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos.
- III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las Entidades Federativas y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale.
  - IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita.
  - V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos —incluyendo la educación inicial y a la educación superior— necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.
  - VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán: a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley.
  - VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta

Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere, y

VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan”.<sup>262</sup>

De lo analizado, se advierte que el derecho a la educación se entiende como una prerrogativa que tiene todo ser humano a recibir la formación, la instrucción, dirección o enseñanza necesarias para el desarrollo armónico de todas sus capacidades cognoscitivas, intelectuales, físicas y humanas, a partir de la adquisición de conocimientos que fomenten el amor a la patria, la solidaridad, la independencia, la justicia, la paz, la democracia y el respeto a la dignidad humana, partiendo del aprendizaje de valores y derechos humanos, previstos en los programas oficiales establecidos o autorizados por el Estado, de conformidad con las normas jurídicas vigentes, a fin de contribuir al desarrollo del individuo y la transformación de la sociedad.<sup>263</sup>

Así, la importancia esencial de la educación como derecho humano, se deriva de su consideración como elemento principal en la formación de la personalidad de cada individuo, como parte integrante y elemental de la sociedad en la que se encuentra y se desarrolla de tal manera, que si la sociedad como base del Estado se conforma por individuos, es evidente que la educación que éstos reciban constituye un elemento esencial para su formación.

La necesidad de fomentar la educación en la esfera de los Derechos Humanos se ha destacado en la Declaración Universal de Derechos Humanos,<sup>264</sup> así como en los tratados y documentos internacionales referidos, al estable-

262 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en Revisión 323/2014. <https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Lists/Pest1/Attachments/89/323-2014%20AR%20PS%20VP.pdf>, pág. 45, fecha de consulta, 5 de agosto de 2016, 11:27 hrs.

263 Soberanes Fernández, José Luis, *Manual para la calificación de Hechos Violatorios de los Derechos Humanos*, México, Porrúa / CNDH, 2015.

264 Naciones Unidas, Departamento de Información Pública, Sección de Desarrollo y Derechos Humanos. <http://www.un.org/es/documents/udhr/law.shtml>, fecha de consulta, 5 de agosto de 2016, 11:45 hrs.

cerse que la educación en la esfera de los Derechos Humanos, está encaminada a crear una cultura universal de los Derechos Humanos mediante la impartición de conocimientos y habilidades y la formación de actitudes, la cual deberá estar orientada hacia:

- El fortalecimiento del respeto de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales.
- El desarrollo pleno de la personalidad humana y su sentido de dignidad.
- La promoción de la comprensión, la tolerancia, la igualdad entre los géneros y la amistad entre todas las naciones, las poblaciones indígenas y los grupos raciales, nacionales, étnicos, religiosos y lingüísticos.
- El fomento de la participación efectiva de todos en una sociedad libre.
- El fortalecimiento de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

El derecho a la educación, como derecho social, es una estructura jurídica compleja, al integrarse por distintas relaciones jurídicas y diversos sujetos, obligaciones y derechos, en los cuales el Estado no es el único responsable de la efectividad de este derecho.

En efecto, del texto Constitucional se advierte que existe una diversidad de obligaciones positivas y negativas encaminadas a lograr la efectividad de este derecho, las cuales se pueden estructurar de manera armónica con las obligaciones generales que establece el artículo 1 de la Constitución, relativas a promover, proteger, respetar y garantizar los Derechos Humanos. La identificación de estas obligaciones puede englobarse en aquellas de respeto, mediante las cuales se busca no obstaculizar o impedir el acceso al goce de los derechos; asimismo, en aquellas relativas a llevar a cabo acciones para no permitir que terceros obstaculicen esos bienes referentes a la protección del derecho, o incluso las de garantía, que aseguran que el titular del derecho acceda al bien cuando no pueda hacerlo por sí mismo.

Asimismo, dentro de este derecho a la educación pueden identificarse tanto prohibiciones, como impedimentos al acceso a los servicios de educación, al igual que conductas positivas relacionadas con la prestación de servicios educativos de manera gratuita, dentro de lo cual se incluye la construcción de centros educativos, instalaciones sanitarias, docentes calificados, salarios competitivos, entre otras, obligaciones que corresponden tanto al Estado como a los particulares que se encuentran encargados de impartir justicia.

Este aspecto se corrobora con los diversos instrumentos internacionales que regulan el derecho a la educación, como los artículos 13.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,<sup>265</sup> el 13.1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,<sup>266</sup> el 26.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>267</sup> y XII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre,<sup>268</sup> de los que también se advierte el establecimiento de diversas obligaciones, tanto positivas como negativas, a cargo del Estado y de los particulares, tendientes a respetar y garantizar el Derecho Humano a la educación en favor de todo ciudadano, como base de la sociedad a la que pertenece.

En este aspecto, en relación con la imposición de obligaciones, es importante reiterar lo que estableció el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales en su Observación General número 13, respecto del derecho a la educación, pues de su lectura se pueden identificar los distintos niveles de obligaciones de respeto, protección y garantía. Tal es el caso de las características interrelacionadas que debe guardar la educación, referentes a la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.<sup>269</sup> La situación anterior no es aislada, pues la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó en mil novecientos noventa y cuatro el Decenio de las Naciones Unidas para la Educación sobre Derechos Humanos (1995-2004).

Exposición de los actos reclamados, a través de la pretensión de las quejas y la afectación a su esfera jurídica:

De los C.C. AUDITOR SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, AUDITOR ESPECIAL DEL GASTO FEDERALIZADO, DIRECTOR GENERAL DE AUDITO-

- 
- 265 Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>, Fecha de Consulta 05 de Agosto 2016, 11:53 hrs.
- 266 Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales Y Culturales "Protocolo De San Salvador". <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>, fecha de consulta, 5 de agosto de 2016, 12:20 hrs.
- 267 CINU, Declaración Universal de los Derechos Humanos, <http://www.cinu.mx/onu/documentos/declaracion-universal-de-los-d/>, fecha de consulta, 5 de agosto de 2016, 13:00 hrs.
- 268 OEA, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>, fecha de consulta, 5 de agosto de 2016, 13:30 hrs.
- 269 Observación General número 13 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. <https://www.escr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-13-derecho-educacion-articulo-13>, fecha de consulta, 5 de agosto de 2016, 14:25 hrs.

RÍA A LAS APORTACIONES FEDERALES EN ENTIDADES FEDERATIVAS, Y DIRECTOR GENERAL DE RESPONSABILIDADES A LOS RECURSOS FEDERALES EN ESTADOS Y MUNICIPIOS, se reclama la omisión de promover ante las instancias federales competentes las responsabilidades administrativas y penales, así como resarcitorias de daños, en contra de los funcionarios públicos federales y de las Entidades Federativas que correspondan, respecto de las irregularidades que en el manejo, destino y aplicación de recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) y del Ramo 25 Aportaciones para los Servicios de Educación Básica y Normal en el Distrito Federal establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación por los ejercicios fiscales de 2009 y 2010, se consignan en los Informes del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública por esos mismos años, en específico, los pagos con cargo al erario público federal [en lo sucesivo: “pagos ilegales”] por los siguientes conceptos:

- Trabajadores comisionados al sindicato con goce de sueldo.
- Personal con licencia de trabajo sin goce de sueldo.
- Trabajadores adscritos a centros de trabajo no financiables con el fondo: “AGS” (centros clasificados para identificar al personal comisionado al sindicato) y “AGD” (centros clasificados para identificar al personal comisionado a otras dependencias ajenas a las secretarías estatales de educación o sus similares).
- Personal que desempeñó un cargo de elección popular simultáneamente al periodo en que recibieron las remuneraciones con los recursos del fondo.
- Pagos destinados a conceptos o gastos de operación que no se vinculan con los objetivos de los fondos, como son los Apoyos al Sindicato y transferencias al sindicato correspondientes.-

De los C.C. SECRETARIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, JEFE DE LA UNIDAD DE COORDINACIÓN CON ENTIDADES FEDERATIVAS, DIRECTOR GENERAL ADJUNTO DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES, Y SUBDIRECTOR DE APORTACIONES ADSCRITO A LA DIRECCIÓN GENERAL ADJUNTA DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES se reclama la efectiva e inminente distribución a las dependencias federales y a las Entidades Federativas en el año de 2013, de los recursos que integran el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), sin asegurarse de que los mismos se destinarían exclusivamente al gasto público en materia educativa, y nunca al pago a comisionados sindicales y otros gastos ejemplificados en el primer concepto de violación de la presente demanda.

De la lectura de la demanda de amparo se desprende que las quejas reclaman el derecho a la educación, contenido en el artículo 3 Constitucional, así como en el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y, 28 y 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Asimismo, los quejosos consideran que los actos antes enunciados vulneran su esfera jurídica.

#### Sobre el interés legítimo

La quejosa considera que la concesión del amparo generaría un beneficio específico a la asociación, pues podría ejercer de manera libre su objeto social, con la finalidad de investigar y evaluar las condiciones del derecho a la educación, en virtud de que en el caso se reclama la omisión, por parte de las responsables, de cumplir sus facultades en la materia, hechos respecto de los cuales la asociación tiene una obligación específica para cumplir con el fin del derecho a la educación; de ahí que pueda considerarse que tiene un interés propio distinto de cualquier otro gobernado, pues además de defender el derecho a la educación acude en defensa de su esfera jurídica, pues considera que los actos de las autoridades impiden el cumplimiento de su objeto social.

Lo anterior, permite también concluir que existe una relación específica con el objeto de la pretensión, que se aduce derivado de una circunstancia personal, pues los asociados de la quejosa realizan una actividad como parte de la sociedad civil, para lograr la eficacia del derecho a la educación, lo cual han venido realizando desde el año dos mil nueve, según se desprende de las pruebas, por lo que no se trata de una pretensión abstracta, aislada o eventual, sino que es producto de un ejercicio realizado de manera reiterada y sistemática. La quejosa también refiere que la conducta omisiva atribuida a la Auditoría Superior de la Federación, se materializa en la falta de fincamiento de responsabilidades y de los procedimientos penales respectivos y, en específico, en las siguientes actuaciones:

Cabe mencionar que en casos similares e incluso idénticos, se actúa de manera diferente en cuanto a las irregularidades y determinaciones observadas. En otros casos en los que se determinaron irregularidades en el uso de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, no se imputó responsabilidad alguna a las entidades y funcionarios que lo ejercieron, ni siquiera de carácter resarcitorio. Así como en otras situaciones, se estableció indebidamente que las entidades fiscalizadoras estatales debían realizar la investigación de las irregularidades, pero las autoridades federales responsables no fincaron las responsabilidades; cabe señalar que en ciertos

casos en los que se determinaron daños y/o perjuicios a la Hacienda Pública Federal, las autoridades federales responsables tuvieron por satisfecha la irregularidad, con el simple reintegro de los recursos, sin observar que su actuación en el fincamiento de responsabilidades debió continuar, sobre todo en las de carácter penal, con independencia de dicha situación, tal y como lo establece la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas.

La quejosa señala que en la revisión de la cuenta pública del año de dos mil diez (así como de la del año dos mil nueve), se advirtió y comprobó que los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), y del Ramo 25, destinados a la prestación de los servicios de educación pública, se habían ejercido y aplicado respecto de finalidades que no guardan relación alguna con los mismos, por lo que se procedió a la determinación de daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Federal, pero a la fecha han sido omisas en fincar todas las responsabilidades administrativas y presentar todas las denuncias penales y querellas a las que se encuentra legalmente obligadas. Concluye que del análisis de los informes presentados por la Auditoría Superior de la Federación, únicamente por cuanto hace al tema de los pagos ilegales, se detectaron ciento sesenta y dos; sin embargo, afirma que no son los únicos, al ser sólo un resumen de todas y cada una de las irregularidades en el ejercicio de los recursos, respecto de los cuales no se han fincado todas las responsabilidades a los servidores públicos involucrados.

Los argumentos antes sintetizados resultan esencialmente fundados. Cabe precisar que la Primera Sala realizó el estudio de los argumentos del quejoso a la luz del derecho a la educación y con la finalidad de determinar si se han llevado a cabo las acciones necesarias para lograr su efectividad, en el marco de las obligaciones de la autoridad, sin que ello tenga por objeto prejuzgar respecto de la responsabilidad de los servidores públicos en las omisiones que aduce la quejosa.

En esencia, la asociación reclamaba que las responsables dependientes de la Auditoría Superior de la Federación no han llevado a cabo las facultades que se le asignan en la ley respecto de la Fiscalización de la cuenta pública de los ejercicios de dos mil nueve y dos mil diez, esto es, se reclama un acto de naturaleza negativa, pues se aduce que las responsables no han demostrado haber llevado a cabo sus facultades en materia de Fiscalización.

En razón de ello, debe precisarse que el artículo 149 de la Ley de Amparo,<sup>270</sup> establece que corresponde al quejoso demostrar la inconstitucionalidad del acto reclamado, salvo en aquellos casos en los que el acto sea violatorio de garantías en sí mismo, pues en ese caso, la carga de la prueba se revierte a las autoridades para demostrar que dicho acto es Constitucional. En la especie, la afirmación de la quejosa, consistente en que la autoridad no ha llevado a cabo sus facultades en materia de Fiscalización, genera una presunción de inconstitucionalidad que debe desvirtuarse; aunado a ello, debe tomarse en cuenta que la pretensión de la quejosa se traduce en un hecho negativo, el cual debe desvirtuarse con las pruebas necesarias que acrediten el debido ejercicio de la facultad.

Esta situación es congruente con lo dispuesto en el artículo 82 del Código Federal de Procedimientos Civiles<sup>271</sup> de aplicación supletoria, en atención de lo que dispone el artículo 2 de la Ley de Amparo, en el que se precisa que el que niega no está obligado a probar, salvo que el hecho envuelva una afirmación expresa de un hecho.

---

270 Artículo 149.- Las autoridades responsables deberán rendir su informe con justificación dentro del término de cinco días, pero el juez de Distrito podrá ampliarlo hasta por otros cinco si estimara que la importancia del caso lo amerita. En todo caso, las autoridades responsables rendirán su informe con justificación con la anticipación que permita su conocimiento por el quejoso, al menos ocho días antes de la fecha para la celebración de la audiencia constitucional; si el informe no se rinde con dicha anticipación, el juez podrá diferir o suspender la audiencia, según lo que proceda, a solicitud del quejoso o del tercero perjudicado, solicitud que podrá hacerse verbalmente al momento de la audiencia.

Las autoridades responsables deberán rendir su informe con justificación exponiendo las razones y fundamentos legales que estimen pertinentes para sostener la constitucionalidad del acto reclamado o la improcedencia del juicio y acompañarán, en su caso, una copia certificada de las constancias que sean necesarias para apoyar dicho informe.

Cuando la autoridad responsable no rinda su informe con justificación se presumirá cierto el acto reclamado, salvo prueba en contrario, quedando a cargo del quejoso la prueba de los hechos que determinen su inconstitucionalidad cuando dicho acto no sea violatorio de garantías en sí mismo, sino que su constitucionalidad o inconstitucionalidad dependa de los motivos, datos o pruebas en que se haya fundado el propio acto.

Si la autoridad responsable no rinde informe con justificación, o lo hace sin remitir, en su caso, la copia certificada a que se refiere el párrafo segundo de este artículo, el juez de Distrito le impondrá, en la sentencia respectiva, una multa de diez a ciento cincuenta días de salario. No se considerará como omisión sancionable, aquélla que ocurra debido al retardo en la toma de conocimiento del emplazamiento, circunstancia que deberá demostrar la autoridad responsable.

Si el informe con justificación es rendido fuera del plazo que señala la ley para ello, será tomado en cuenta por el juez de Distrito, siempre que las partes hayan tenido oportunidad de conocerlo y de preparar las pruebas que lo desvirtúen.

271 Artículo 82. El que niega sólo está obligado a probar:

I.- Cuando la negación envuelva la afirmación expresa de un hecho;

II.- Cuando se desconozca la presunción legal que tenga a su favor el colitigante, y

III.- Cuando se desconozca la capacidad.

En esas condiciones, de los informes justificados se desprende que las autoridades esencialmente justificaron su actuar en los siguientes términos: el concepto de violación resulta infundado, toda vez que la quejosa pierde de vista que la Auditoría Superior de la Federación no tiene facultades para instruir procedimientos administrativos de responsabilidad a los servidores públicos, pues dicha facultad le corresponde a la Secretaría de la Función Pública, por lo que no existe atribución alguna que le faculte y obligue a realizar las acciones que se reclaman.

Dentro del artículo 3° Constitucional no se contempla ningún deber jurídico para la Auditoría Superior de la Federación, aunado a que tampoco existe alguna conducta de omisión relacionada con los artículos 74°, fracción VI y 134° de la Constitución, máxime que dichos artículos están destinados a otros sujetos, como los Estados, Municipios, el Distrito Federal, entre otros, pues se refieren a los recursos que les corresponden a estas entidades”. “Se cumplieron las facultades que le corresponden a la entidad de Fiscalización Superior de la Federación, respecto a la presentación de la cuenta pública para su revisión a la fecha de su conclusión. Considera que no hay fundamento legal respecto a que se inicien los procedimientos de fincamiento de responsabilidad resarcitoria, al rendirse el informe del resultado de la revisión de la cuenta pública, pues ésta deberá presentarse a más tardar el treinta de abril del año siguiente y la Cámara de Diputados terminará su revisión el treinta y uno de octubre del año siguiente al de su presentación”.<sup>272</sup>

Además, precisa que en el artículo 79, fracción II, párrafos primero, segundo, tercero y cuarto, se establecen los términos que regirán desde el informe de resultados hasta las etapas de los actos subsecuentes, de las cuales se desprende que los procedimientos para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias podrán iniciarse sólo hasta que los pliegos de observaciones no hayan sido atendidos, o bien, la documentación y argumentos de los entes fiscalizados, no sean suficientes a juicio de la Auditoría Superior de la Federación para solventarlos. Es infundado que al presentarse el informe del resultado a la Cámara de Diputados se deban iniciar simultáneamente los procedimientos de fincamiento de responsabilidad resarcitoria, puesto que se violarían los elementos del debido proceso, al no agotarse las fases previas, contraviniendo lo dispuesto en los artículos 14 y 16 Constitucionales.

Por lo que hace a la supuesta omisión de promover ante las instancias federales competentes las responsabilidades administrativas, penales y resarcito-

---

272 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en Revisión 323/2014. <https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Lists/Pest1/Attachments/89/323-2014%20AR%20PS%20VP.pdf>, pág. 95, fecha de consulta, 5 de agosto de 2016, 15:00 hrs.

rias de daños, se determinaron, formularon y promovieron las acciones de carácter legal pertinentes. Se promovieron ante las autoridades competentes las acciones necesarias para que instauren los procedimientos que determinen las responsabilidades administrativas, penales y resarcitorias de los servidores públicos involucrados.<sup>273</sup>

La autoridad también dice que se han ejecutado todas y cada una de las atribuciones reglamentarias pertinentes de acuerdo con los elementos obtenidos en las auditorías practicadas, en relación con las irregularidades señaladas en los informes del resultado de la Fiscalización superior de la Cuenta Pública de los ejercicios fiscales dos mil nueve y dos mil diez, relativas al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.

Sin embargo, la Primera Sala de la SCJN estableció que del estudio de las constancias de autos se desprende que las autoridades no desvirtuaron el hecho que les imputa la parte quejosa, es decir, no demostraron haber realizado las acciones necesarias para ejercer plenamente las facultades en la Fiscalización de la cuenta pública, una vez que se han detectado pagos ilegales por la propia Auditoría Superior de la Federación. La quejosa invoca en su demanda una serie de facultades derivadas de esta identificación de pagos ilegales, las cuales están contenidas en el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, en los artículos que se reproducen a continuación:

Artículo 5o.- El Auditor Superior de la Federación tendrá las siguientes atribuciones que podrán revisar la Cuenta Pública del año Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación;

## Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados

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;(…)

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 entidad de Fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran

---

273 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en Revisión 323/2014. <https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Lists/Pest1/Attachments/89/323-2014%20AR%20PS%20VP.pdf>, pág. 95, fecha de consulta, 5 de agosto de 2016, 16:00 hrs.

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. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley. La Cuenta Pública 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 y, en tal supuesto, la entidad de Fiscalización superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública. La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de Fiscalización superior de la Federación, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de Fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la entidad de Fiscalización superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de Fiscalización;

Artículo 79. La entidad de Fiscalización 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.

Esta entidad de Fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; 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.

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los Municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de 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, mandatos, fondos

o cualquier otra figura jurídica, 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.

El titular de la entidad de Fiscalización superior de la Federación enviará a las entidades fiscalizadas, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que sea entregado a la Cámara de Diputados el informe del resultado, las recomendaciones y acciones promovidas 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 los pliegos de observaciones y a las promociones de responsabilidades, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la Ley.

En el caso de las recomendaciones al desempeño las entidades fiscalizadas deberán precisar ante la entidad de Fiscalización superior de la Federación las mejoras realizadas o, en su caso, justificar su improcedencia

III. 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

IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

## Ley de Coordinación Fiscal

Artículo 25. Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes:

I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;

Dichos Fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán, de acuerdo a lo dispuesto en el presente Capítulo.

Artículo 26. Con cargo a las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal que les correspondan, los Estados y el Distrito Federal recibirán los recursos económicos complementarios que les apoyen para ejercer las atribuciones que de manera exclusiva se les asignan, respectivamente, en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación.

Artículo 27.- El monto del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, exclusivamente a partir de los siguientes elementos:

I.- El Registro Común de Escuelas y de Plantilla de Personal, utilizado para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las Entidades Federativas con motivo de la suscripción de los Acuerdos respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social; y

II.- Por los recursos presupuestarios que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se hayan transferido a las Entidades Federativas de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste, adicionándole lo siguiente:

a).- Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieren autorizado con cargo a las Previsiones para el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, contenidas en el propio Presupuesto de Egresos de la Federación;

b).- El importe que, en su caso, resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste las medidas autorizadas con cargo a las citadas Previsiones derivadas del ejercicio anterior; y

c).- La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos de los servicios personales y de mantenimiento, correspondientes al Registro Común de Escuelas.

Sin perjuicio de la forma y variables utilizadas para la determinación del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, la distribución de la totalidad de dicho Fondo se realizará cada año a nivel nacional entre los estados, de acuerdo con la siguiente fórmula:

Artículo 28. Las autoridades federales y de las Entidades Federativas, tanto en materia educativa como las responsables del ejercicio presupuestario, se reunirán con una periodicidad no mayor de un año, con el fin de analizar alternativas y propuestas que apoyen una mayor equidad e impulsen

la mejor utilización de los recursos transferidos a las Entidades Federativas para la educación básica y, en su caso, normal.

Para tal efecto, los gobiernos estatales y del Distrito Federal proporcionarán al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Educación Pública, la información financiera y operativa que les sea requerida para el mejor cumplimiento de las atribuciones que en materia de planeación, programación y evaluación del Sistema Educativo Nacional, correspondan a la Federación.”

## **Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación**

Artículo 2.- Para efectos de esta Ley, se entenderá por:

I. Auditoría Superior de la Federación: la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación a que hacen referencia los artículos 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

Artículo 3.- La revisión de la Cuenta Pública está a cargo de la Cámara, la cual se apoya para tal efecto en la Auditoría Superior de la Federación, misma que tiene a su cargo la Fiscalización de dicha Cuenta.

La Auditoría Superior de la Federación tiene autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su artículo 12.- La Fiscalización de la Cuenta Pública tiene por objeto:

I. Evaluar los resultados de la gestión financiera:(...)III. Verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas:

a) Realizar auditorías del desempeño de los programas, verificando la eficiencia, la eficacia y la economía de los mismos y su efecto o la consecuencia en las condiciones sociales, económicas y en su caso, regionales del país durante el periodo que se evalúe;

b) Si se cumplieron las metas de los indicadores aprobados en el Presupuesto y si dicho cumplimiento tiene relación con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, y

IV. Determinar las responsabilidades a que haya lugar y la imposición de multas y sanciones resarcitorias correspondientes en los términos de esta Ley.

Artículo 13.- Las observaciones que, en su caso, emita la Auditoría Superior de la Federación derivado de la Fiscalización de la Cuenta Pública, podrán derivar en:

I. Acciones promovidas, incluyendo solicitudes de aclaración, pliegos de observaciones, promociones de intervención de la instancia de control competente, promociones del ejercicio de la facultad de comprobación

fiscal, promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, denuncias de hechos y denuncias de juicio político, y

II. Recomendaciones, incluyendo las referentes al desempeño.

Artículo 15.- Para la Fiscalización de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación tendrá las atribuciones siguientes:

I. Establecer los lineamientos técnicos y criterios para las auditorías y su seguimiento, procedimientos, investigaciones, encuestas, métodos y sistemas necesarios para la revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública;

V. Verificar documentalmente que las entidades fiscalizadas que hubieren captado, recaudado, custodiado, manejado, administrado, aplicado o ejercido recursos públicos, lo hayan realizado conforme a los programas aprobados y montos autorizados, así como en el caso de los egresos, con cargo a las partidas correspondientes; además, con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables;

VI. Verificar que las operaciones que realicen las entidades fiscalizadas sean acordes con la Ley de Ingresos y el Presupuesto y se efectúen con apego a las disposiciones respectivas del Código Fiscal de la Federación y leyes fiscales sustantivas; las leyes General de Deuda Pública, Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; orgánicas del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de la Administración Pública Federal, del Poder Judicial de la Federación y demás disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables a estas materias;

X. Solicitar y obtener toda la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones de conformidad con lo previsto en esta Ley. Por lo que hace a la información relativa a las operaciones de cualquier tipo proporcionada por las instituciones de crédito, les será aplicable a todos los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, así como a los profesionales contratados para la práctica de auditorías, la obligación de guardar la reserva a que alude el artículo 25 y la prohibición a que se refiere la fracción III del artículo 91 de esta Ley.

Cuando derivado de la práctica de auditorías se entregue a la Auditoría Superior de la Federación información de carácter reservado, confidencial o que deba mantenerse en secreto, ésta deberá garantizar que no se incorpore en los resultados, observaciones, recomendaciones y acciones promovidas de los informes de auditoría respectivos, información o datos que tengan esta característica. Dicha información será conservada por la Auditoría Superior de la Federación en sus documentos de trabajo y sólo podrá ser revelada al Ministerio Público, cuando se acompañe a una denuncia de hechos o a la aplicación de un procedimiento resarcitorio, en este último caso, a las partes que participen.

XII. Investigar, en el ámbito de su competencia, los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales;

XIII. Efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de los libros, papeles, contratos, convenios, nombramientos, dispositivos magnéticos o electrónicos de almacenamiento de información, documentos y archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos, así como realizar entrevistas y reuniones con particulares o con los servidores públicos de las entidades fiscalizadas, necesarias para conocer directamente el ejercicio de sus funciones;

XIV. Formular recomendaciones al desempeño para mejorar los resultados, la eficacia, eficiencia y economía de las acciones de gobierno, a fin de elevar la calidad del desempeño gubernamental;

XV. Formular recomendaciones, solicitudes de aclaración, pliegos de observaciones, promociones de intervención de la instancia de control competente, promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, denuncias de hechos y denuncias de juicio político;

XVI. Determinar los daños o perjuicios, o ambos, que afecten la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes.

Para el fincamiento de las responsabilidades a que se refiere el párrafo anterior, tramitará, substanciará y resolverá el procedimiento para el fincamiento de las responsabilidades resarcitorias previsto en esta Ley, por las irregularidades en que incurran los servidores públicos por actos u omisiones de los que resulte un daño o perjuicio, o ambos, estimable en dinero que afecten la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales conforme a los ordenamientos aplicables.

También promoverá y dará seguimiento ante las autoridades competentes del fincamiento de otras responsabilidades a las que se refiere el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y presentará denuncias y querrelas penales;

XVII. Fincar las responsabilidades e imponer las sanciones correspondientes a los responsables, por el incumplimiento a sus requerimientos de información en el caso de las revisiones que haya ordenado tratándose de las situaciones excepcionales que determina esta Ley;

Artículo 39.- Cuando se acrediten afectaciones a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, atribuibles a servidores públicos de las Entidades Federativas, Municipios o de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, la Auditoría Superior de la Federación procederá a formularles el pliego de observaciones y, en caso de que no sea solventado, fincarles las responsabilidades resarcitorias conforme a la presente Ley y promoverá, en su caso, ante los órganos o autoridades competentes las responsabilidades administrativas, civiles, políticas y penales a que hubiere lugar.

Artículo 49.- Si de la Fiscalización de la Cuenta Pública, aparecieran irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan un daño o perjuicio, o ambos, a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, la Auditoría Superior de la Federación procederá a:

I. Determinar los daños o perjuicios, o ambos, según corresponda, y fincar directamente a los responsables las responsabilidades resarcitorias por medio de indemnizaciones y sanciones;

II. Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades;

III. Promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IV. Presentar las denuncias y querellas penales, a que haya lugar, y

V. Coadyuvar con el Ministerio Público en los procesos penales investigatorios y judiciales correspondientes. En estos casos, el Ministerio Público 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.

## **Del Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias**

Artículo 50.- Para los efectos de esta Ley incurren en responsabilidad:

I. Los servidores públicos y los particulares, personas físicas o morales, por actos u omisiones que causen un daño o perjuicio, o ambos, estimable en dinero, a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, y

II. Los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, cuando al revisar la Cuenta Pública no formulen las observaciones sobre

las situaciones irregulares que detecten o violen la reserva de información en los casos previstos en esta Ley.

Artículo 51.- Las responsabilidades que conforme a esta Ley se finquen, tienen por objeto resarcir el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado, a la Hacienda Pública Federal, o en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales.

Artículo 52.- Las responsabilidades resarcitorias para obtener las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes a que se refiere este Capítulo, se constituirán en primer término, a los servidores públicos o a los particulares, personas físicas o morales, que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las hayan originado y, subsidiariamente, y en ese orden al servidor público jerárquicamente inmediato que por la índole de sus funciones, haya omitido la revisión o autorizado tales actos, por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.

Serán responsables solidarios con los servidores públicos, los particulares, persona física o moral, en los casos en que hayan participado y originado una responsabilidad resarcitoria.

Artículo 53.- Las responsabilidades que se finquen a los servidores públicos de las entidades fiscalizadas y de la Auditoría Superior de la Federación, no eximen a éstos ni a los particulares, personas físicas o morales, de sus obligaciones, cuyo cumplimiento se les exigirá aun cuando la responsabilidad se hubiere hecho efectiva total o parcialmente.

Artículo 54.- Las responsabilidades resarcitorias señaladas, se fincarán independientemente de las que procedan con base en otras leyes y de las sanciones de carácter penal que imponga la autoridad judicial.

Artículo 55.- La Auditoría Superior de la Federación, con base en las disposiciones de esta Ley, formulará a las entidades fiscalizadas los pliegos de observaciones derivados de la Fiscalización de la Cuenta Pública, en los que se determinará en cantidad líquida, la presunta responsabilidad de los infractores.

En los casos en que la irregularidad no exceda de cien veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometa la infracción, no se formulará el pliego de observaciones respectivo, sin perjuicio de las acciones que se promuevan ante las instancias de control competentes para el fincamiento de responsabilidades administrativas sancionatorias.

Artículo 56°.- Las entidades fiscalizadas, dentro de un plazo improrrogable de 30 días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de los pliegos de

observaciones, deberán solventar los mismos ante la Auditoría Superior de la Federación.

Cuando los pliegos de observaciones no sean atendidos dentro del plazo señalado, o bien, la documentación y argumentos no sean suficientes a juicio de la Auditoría Superior de la Federación para solventarlos, ésta iniciará el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias y solicitará la intervención de las instancias de control competentes para que, en el ámbito de su competencia, investiguen e inicien, en su caso, el procedimiento sancionatorio por los actos u omisiones de los servidores públicos de las entidades fiscalizadas de los cuales pudieran desprenderse responsabilidades administrativas, con excepción de las responsabilidades resarcitorias.

Una vez que las instancias de control competentes cuenten con la información de las auditorías practicadas por la Auditoría Superior de la Federación, deberán comunicar a ésta dentro de los 30 días hábiles siguientes sobre la procedencia de iniciar el procedimiento administrativo de responsabilidades.”.

## **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**

Artículo 1º.- La presente Ley es de orden público, y tiene por objeto reglamentar los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

Los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de esta Ley deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, Rendición de Cuentas y equidad de género.

La Auditoría fiscalizará el estricto cumplimiento de las disposiciones de esta Ley por parte de los sujetos obligados, conforme a las atribuciones que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Artículo 86.- Con el objeto de mejorar la transparencia y Rendición de Cuentas en el ejercicio del Gasto Federalizado, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante firma de convenio con las Entidades Federativas y la Auditoría Superior de la Federación, así como con la participación que corresponda a las autoridades federales competentes, fortalecerá todas las acciones de coordinación para evaluar el correcto uso de los recursos públicos, para lo cual deberán:

Establecer acciones para mejorar la evaluación, transparencia y eficiencia en el ejercicio del Gasto Federalizado en los tres órdenes de gobierno, conforme a los principios del artículo 1 de esta Ley;

Informar al Congreso de la Unión y a la respectiva legislatura local, sobre el ejercicio del presupuesto y de los avances de los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en los respectivos planes locales de desarrollo, en los términos de las disposiciones aplicables.

Artículo 114. Se sancionará en los términos de las disposiciones aplicables a los servidores públicos que incurran en alguno de los siguientes supuestos:

Causen daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, incluyendo los recursos que administran los Poderes, o al patrimonio de cualquier ente autónomo o entidad;

Cuando por razón de la naturaleza de sus funciones tengan conocimiento de que puede resultar dañada la Hacienda Pública Federal o el patrimonio de cualquier ente autónomo o entidad y, estando dentro de sus atribuciones, no lo eviten o no lo informen a su superior jerárquico;

Distraigan de su objeto dinero o valores, para usos propios o ajenos, si por razón de sus funciones los hubieren recibido en administración, depósito o por otra causa;

Artículo 115.- Los servidores públicos y las personas físicas o morales que causen daño o perjuicio estimable en dinero a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de cualquier ente autónomo o entidad, incluyendo en su caso, los beneficios obtenidos indebidamente por actos u omisiones que les sean imputables, o por incumplimiento de obligaciones derivadas de esta Ley, serán responsables del pago de la indemnización correspondiente, en los términos de las disposiciones generales aplicables.

Las responsabilidades se fincarán en primer término a quienes directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las originaron y, subsidiariamente, a los que por la naturaleza de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado tales actos por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.

Serán responsables solidarios con los servidores públicos respectivos, las personas físicas o morales privadas en los casos en que hayan participado y originen una responsabilidad.

Artículo 118.- Las sanciones e indemnizaciones a que se refiere esta Ley se impondrán y exigirán con independencia de las responsabilidades de

carácter político, penal, administrativo o civil que, en su caso, lleguen a determinarse por las autoridades competentes.

**Lineamientos generales de operación para la entrega de los recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.**

PRIMERO.- Los presentes lineamientos tienen por objeto establecer las disposiciones para la entrega de los recursos federales del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios; definir las dependencias coordinadoras de los fondos de dicho ramo y la mecánica para el establecimiento de indicadores por resultados de los mismos, así como establecer el formato para que las Entidades Federativas y Municipios reporten el ejercicio de los recursos federales y sobre la evaluación de resultados de cada fondo.

TERCERO.- En los términos de las disposiciones aplicables, las Dependencias Coordinadoras de los Fondos son las siguientes:

I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal: la Secretaría de Educación Pública;

NOVENO.- Los gobiernos de las Entidades Federativas transferirán los recursos a las respectivas instituciones operadoras de los Fondos, así como a los Municipios, según corresponda, de manera ágil y sin más limitaciones ni restricciones que las relativas a los fines que se establecen en las disposiciones aplicables.

DECIMO.- Los Indicadores para resultados deberán ser definidos de común acuerdo entre los gobiernos de las Entidades Federativas y las Dependencias Coordinadoras de los Fondos, en el marco de los esquemas de coordinación intergubernamental establecidos en el ámbito de cada uno de los Fondos.

La Secretaría, la Función Pública y el Coneval podrán participar en el proceso de definición de los Indicadores para resultados, así como proporcionar la asistencia especializada que dentro de su respectivo ámbito de competencia, les soliciten las Dependencias Coordinadoras de los Fondos y los Gobiernos Locales.

DECIMO PRIMERO.- Los Indicadores para resultados deberán ser congruentes con los objetivos, estrategias y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y de los programas derivados del mismo, así como en lo equivalente con los planes y Programas de los Gobiernos Locales en cuanto a su vinculación con los fines de cada uno de los Fondos.

DECIMO NOVENO.- Los Indicadores deberán clasificarse en estratégicos y de gestión, y permitir la medición de los siguientes aspectos:

I. Eficacia: que mide el grado de cumplimiento de los objetivos de los Programas;

II. Eficiencia: que mide la relación entre los productos y servicios generados respecto a los insumos o recursos utilizados;

III. Economía: que mide la capacidad de gestión de los Programas, a efecto de ejercer adecuadamente los recursos financieros, y

IV. Calidad: que mide los atributos, propiedades o características que deben tener los bienes y servicios para satisfacer los objetivos de los Programas.

De los preceptos transcritos, podemos advertir que corresponde a la Auditoría Superior de la Federación, la custodia y aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales.

Asimismo, debe investigar los actos u omisiones que impliquen una irregularidad o conducta ilícita en el manejo custodia y aplicación de fondos y recursos federales, determinando los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones (conforme a la reforma Constitucional de mil novecientos noventa y nueve) y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante la autoridad correspondiente el fincamiento de otras responsabilidades (responsabilidad de los servidores públicos y patrimonial del Estado, denuncias y querrelas penales).

Así, la Auditoría Superior de la Federación, como órgano de Fiscalización, cuenta con acciones, ya sean de carácter preventivo (recomendaciones y recomendaciones al desempeño) y correctivas (promociones de intervención de la instancia de control, del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, de responsabilidades administrativas sancionatorias; denuncia de hechos; denuncia de juicio político; solicitud de aclaración y pliego de observaciones).

Partiendo de las consideraciones expuestas, del análisis de las constancias de autos, se advierte que en el caso la Auditoría Superior de la Federación con el propósito de fiscalizar la gestión financiera de los recursos públicos transferidos a los Estados por medio del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, conforme a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal y demás disposiciones aplicables (que quedaron señaladas anteriormente), realizó auditorías a las treinta y un Entidades Federativas, así como al Distrito Federal, respecto de los ejercicios fiscales de dos mil nueve y dos mil diez.

## **Resolución final de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

La Primera Sala señala que en términos de lo dispuesto por el artículo 80º de la Ley de Amparo, es necesario precisar los efectos de la concesión del amparo, con la finalidad de lograr la adecuada restitución del derecho violado, para lo cual deben retomarse las siguientes conclusiones a las que llegó esta instancia jurisdiccional:

La quejosa cuenta con interés legítimo para reclamar a las autoridades responsables la efectividad del derecho a la educación, en atención a su objeto social, así como por la intervención que le otorga la Constitución y los diversos instrumentos internacionales citados.

El juicio reclamó omisiones por parte de las autoridades responsables en el cumplimiento de sus facultades, que generan una afectación en el derecho a la educación, al considerar que no se logran erradicar conductas indebidas en el desvío de recursos destinados a la educación.

La efectividad del derecho a la educación, conforme a lo que establece el artículo 3º Constitucional, implica el cumplimiento de un cúmulo de obligaciones generales de respeto, protección y garantía, que involucran conductas de dar, hacer y no hacer, por lo que, en el caso, la efectividad de este derecho depende de que las autoridades lleven a cabo las acciones necesarias para verificar el destino de los recursos públicos que se asignan a dicho rubro, pues ello tendrá como efecto mejorar la calidad educativa; por esas razones, es factible permitir el acceso al amparo a la asociación civil para que pueda solicitar al juez la protección del derecho a la educación.

En atención a ello, la Primera Sala consideró que de las constancias de autos no se desprendería que las autoridades hubiesen acreditado haber llevado a cabo las acciones que logren una Fiscalización efectiva, motivo por el cual se vulnera la esfera jurídica de la asociación, al no poder ejercer de forma plena e integral su objeto social, dentro del cual se encuentra realizar los actos necesarios de protección del derecho a la educación, como lo es dar seguimiento al destino de los recursos humanos, materiales y presupuestarios que resulten adecuados y suficientes para garantizar la educación de calidad y, por ello, está legitimada para acudir ante el juez para solicitar el cumplimiento de ese derecho.

En esas condiciones, de las constancias que exhibieron las autoridades al rendir el informe justificado, no se advierte que se demostrara en el juicio que se hubiesen llevado a cabo todas las acciones necesarias para cumplir con las facultades de Fiscalización de recursos en materia de educación,

situación que impacta en la efectividad de ese derecho, en cuanto al destino adecuado y suficiente de los recursos.

Así, la restitución en el goce del derecho humano violado debe tener por objeto obligar a la autoridad a demostrar que ya realizó todas las acciones necesarias para el ejercicio de sus facultades, o, en su caso, de no haberlo hecho, para que las lleve a cabo. Dicho actuar permitirá a la asociación quejosa ejercer de forma plena su objeto social respecto de la protección del derecho a la educación.

En esas condiciones, de forma específica, lo procedente fue conceder el amparo a la parte quejosa, para el efecto de que las autoridades:

Demostraran haber cumplido con las acciones necesarias dentro de sus facultades respecto de los procedimientos de fincamiento de responsabilidades resarcitorias o, en su caso, las llevaran a cabo, en relación con los ciento treinta y tres pliegos de observaciones de dos mil nueve y respecto de los ciento cincuenta y cuatro del ejercicio de dos mil diez, en los que no existe aún resolución definitiva; lo anterior, con la finalidad de resolver dichos procedimientos para dar certeza respecto de la situación de las irregularidades detectadas en la Fiscalización de la cuenta pública, en términos de lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, y demostraran haber emitido un pronunciamiento en el que se especificaran de manera fundada y motivada, las razones por las cuales consideran procedente dar vista o no a las autoridades competentes en los ámbitos penal y de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, con independencia del estado que guarde el procedimiento resarcitorio, en términos de lo dispuesto en los artículos 54 y 56 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, o, de no haberlo hecho, lo lleven a cabo.

Lo anterior, no impide que dentro de la etapa de cumplimiento se tome en cuenta que la autoridad pudo haber llevado a cabo dichas acciones o emitido un pronunciamiento con posterioridad a la rendición del informe justificado, por lo que dicha circunstancia no será obstáculo para determinar, en su caso, la debida reparación del derecho violado.

Por lo expuesto y fundado, se resolvió en la materia de la revisión que se revoca la sentencia recurrida. Se sobresee en el Juicio de Amparo promovido por la quejosa. Se sobresee en el Juicio de Amparo respecto de los actos reclamados a la Cámara de Diputados y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Justicia de la Unión amparó y protegió a la quejosa, por las razones expuestas en el considerando décimo de la presente ejecutoria.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos.

Destaco este fallo jurisdiccional como esencial para sustentar la hipótesis de la presente tesis, ya que como se puede apreciar, la quejosa alude precisamente como causales de la promoción del Amparo Indirecto los siguientes aspectos:

- El hecho de que la entidad de Fiscalización superior de la Federación observe un trabajo deficiente que no permite garantizar un adecuado y pleno goce del Derecho Humano a la educación.
- Esta sentencia es el reconocimiento tácito por parte del Poder Judicial de la Federación como una casual de Amparo, del hecho de que la ASF no agota todas sus funciones.
- El fallo trastoca profundamente a la propia entidad de Fiscalización superior de la Federación, la cual, en voz de su Titular Jurídico Víctor Andrade, hermano del Secretario de la Función Pública, se refirió a este fallo de la siguiente manera:

Palabras vertidas por el Titular Jurídico de la ASF, Víctor Andrade, en la mesa de trabajo con la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, del Análisis de resultados de la Fiscalización superior Cuenta Pública 2014, realizada el Miércoles 6 de abril de 2016.<sup>274</sup>

El ciudadano: con todo gusto. Con su permiso abordaría los siguientes temas. En cuanto al procedimiento resarcitorio, con la creación de la Auditoría Superior de la Federación en 2001, una de las facultades novedosas que se le dieron fue precisamente el llevar los procedimientos de fincamiento de responsabilidad resarcitoria. Estos procedimientos ¿en qué consisten? Como yo les decía, cuando un pliego de observaciones no es solventado y persiste la presunción de un daño patrimonial, la auditoría tiene actualmente facultades directas para iniciar un procedimiento resarcitorio donde va a citar a una audiencia a los servidores públicos o particulares que con sus acciones u omisiones se presume hayan causado un daño a la hacienda pública federal o al patrimonio de los fondos federales.

En dicho procedimiento la Auditoría Superior de la Federación va a recibir los comentarios o los argumentos de estas personas, va a valorar las pruebas y el procedimiento puede concluir con un pliego definitivo de responsabilidades o una resolución resarcitoria que se finca a cada uno de los que ya se determinaron como responsables. Una vez hecho eso,

---

274 Palabras recogidas de la versión estenográfica con motivo de la Reunión de Trabajo de la Comisión de Vigilancia de la ASF, esta fue proporcionada para este trabajo por la Dirección General de Estenografía de la H. Cámara de Diputados.

todavía el presunto responsable tiene un medio de impugnación ante nosotros que es un recurso de reconsideración, o incluso puede irse a través a un juicio de anulación en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa o Juicio de Amparo.

A la fecha, la Auditoría Superior ha iniciado mil 491 procedimientos de fincamiento de responsabilidad resarcitoria. Estos mil 491 procedimientos de fincamiento de responsabilidad resarcitoria han involucrado a más de 4 mil 600 personas, ya sea servidores públicos o particulares. De esos, actualmente se tienen resueltos mil 344. Y un dato muy interesante, una vez que resuelve la auditoría y ya ha quedado firme la resolución, la manda a lo que es la Tesorería de la Federación para que ésta, mediante un procedimiento de ejecución, logre recuperar el dinero. Pero con independencia de esto, una vez que ha iniciado estos mil 491 procedimientos resarcitorios, se ha dado el efecto que durante el procedimiento resarcitorio principalmente y en algunos casos, derivado de la resolución, se han recuperado más de mil 600 millones de los procedimientos resarcitorios que se han iniciado.

En muchas ocasiones, una vez iniciado, el gobierno del estado acude con la auditoría y reintegra el dinero a las cuentas correspondientes. Eso sería en cuanto al tema del fincamiento de responsabilidad resarcitoria, que repetiría, esto va a cambiar con la entrada del Sistema Nacional Anticorrupción.

Pasando a uno de las preguntas o comentarios que amablemente nos hacía la diputada, comentaba en el caso de Veracruz que, qué acciones está tomando la Auditoría Superior de la Federación o qué se está haciendo al respecto.

Aquí le comentaría a la diputada, que por lo que corresponde a las Cuentas Públicas 2013 y anteriores, a la fecha la Auditoría Superior de la Federación en lo que corresponde a revisión de Cuenta Pública, ha presentado nueve denuncias penales, ocho corresponden a la Cuenta Pública 2013 y una corresponde a la Cuenta Pública 2010. Estas denuncias penales están relacionadas con diversos fondos federales como es el FASA, el Seguro Popular, FAEB, SUBSEMUN, FASP, FAM, entre otros, e involucran alrededor de cuatro mil millones de pesos.

Adicionalmente, la Auditoría Superior de la Federación, conforme a los tiempos legales que le corresponden, está integrando diversos expedientes también de las Cuentas Públicas, aquí 2011, 2012 y 2013, que involucran recursos de los fondos que acabo de mencionar y algunos otros, y que de estas denuncias se están elaborando los expedientes correspondientes para presentarse ante la Procuraduría General de la República, e involucran alrededor de nueve mil millones de pesos.

Por otra parte, la Auditoría Superior de la Federación también tiene presentadas 15 denuncias penales por un concepto que se denominó simulación

de reintegros, que involucran 4 mil 770 millones de pesos. Eso con independencia del tratamiento jurídico que en estricto apego a la Constitución y a la ley se dará con los resultados de la Cuenta Pública 2014, que como comentaba en todos aquellos asuntos donde haya un presunto daño patrimonial, la auditoría formulará los pliegos de observaciones correspondientes a la entidad fiscalizada para que éste dé los argumentos correspondientes.

Y por último, diputado, usted también tocaba el tema del FAEB, diversos gastos que se dan en el FAEB a comisionados o recursos del FAEB que se aplican en distintos rubros. Al respecto, le comentaré que durante el 2015, la Auditoría Superior presentó más de 190 denuncias penales que involucran diversas Entidades Federativas por la aplicación inadecuada de los recursos de este fondo.

Aquí hay un antecedente jurisdiccional, donde en un Juicio de Amparo que llegó hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación se determinó que independientemente de las acciones resarcitorias o de responsabilidad administrativa que se lleven a cabo, en paralelo se tendrían que presentar las denuncias penales correspondientes. Serían los comentarios, señor auditor.

Con base en lo anterior, la ASF entendería constreñida su actuación a la interpretación normativa de la SCJN de siempre velar por los intereses del principio pro-persona; sin embargo, en el año 2016 el citado servidor público reconoció la existencia del antecedente jurisdiccional y se utilizó su existencia como argumento de validez de los resultados presentados en el sentido, de que existe incluso un fallo que los obliga, como si el simple reconocimiento de un amparo cambiara en algo, la realidad del Informe del Resultado, el cual siguió siendo un documento que presenta las mismas deficiencias técnicas y falta de consecución de resultados, situación criticada por los diputados que serían en primer término, los usuarios de la información de la ASF para reorientar el gasto público en el país, de forma consecuente con su evaluación.

Por el momento, la discusión parlamentaria ha sido distraída hacia la necesidad de nuevos marcos normativos derivados de la reforma Constitucional, cuando, de facto, la Corte ya reconfiguró las funciones de la ASF mediante este fallo y otros fallos.

- Que la ASF al ser continuamente errática en su conducta fiscalizadora demuestra al menos inconsistencia técnica, pero en sendas denuncias civiles ya se presume su colusión con los servidores observados y actos reclamados.<sup>275</sup>

---

275 Noticieros Televisa, ¿Y el dinero apa?, <http://noticieros.televisa.com/programas-punto-de-partida/2016-05-05/dinero-apa/> Fecha de consulta, 30 de junio de 2016, 14:32 hrs.

- Que la SCJN, a través de su Primera Sala, entendió la relación directamente proporcional que existe entre los derechos sociales y su justiciabilidad directa;<sup>276</sup> sin embargo, deja ver que la tarea fiscalizadora engloba una acción estatal superior que protege un derecho fundamental aún mayor, el Derecho Humano a recibir cuentas.
- Al revocar la primer sentencia de sobreseimiento, la Primera Sala de la SCJN deja abierto un camino muy sutil para empezar a considerar los actos y omisiones de la autoridad como causales de procedencia del Juicio de Amparo, ya que el juez dice textualmente: “aunado a que sentaría el erróneo criterio de que existe interés legítimo cada vez que una persona se sienta afectada por las acciones u omisiones de las autoridades” Ergo se encuentra habilitado en un argumento contrario a este.
- Desafortunadamente, también de la lectura de este Amparo, se deja en claro que a pesar de la capacitación de las primeras instancias del Poder Judicial aún se tiene una visión rigorista, formal y nacionalista respecto de que es el interés legítimo el que habilita la protección por reclamo de un derecho fundamental violentado. Aquí se encuentra el punto fino de la argumentación jurídica respecto de si es posible considerar a la Rendición de Cuentas, primero como un derecho fundamental y segundo, si éste puede habilitar el interés legítimo de los beneficiarios indirectos de la Rendición de Cuentas; a mi parecer, sí, porque es mediante la potenciación de un derecho fundamental oponible erga omnes sin restricciones Constitucionales reconocidas por la doctrina mexicana, hasta ahora.
- Como propuesta objetiva y particular, es necesaria la elaboración de un Manual de Hechos violatorios de las condiciones mínimas de independencia de la Entidades de Fiscalización superior (Convención de Lima y Declaración de México); de las condiciones mínimas de garantía al cuerpo auditor en sus funciones; de los hechos que obstruyen la rendición de cuentas y de cuáles son las principales afectaciones a los derechos humanos por tipo de irregularidad observada en las funciones de Fiscalización.
- Parafraseando el fallo, en un análisis podemos decir que el derecho a recibir cuentas es un derecho social, es una estructura jurídica compleja, al integrarse por distintas relaciones jurídicas y diversos

---

276 Carbonell, Miguel; Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Los derechos sociales y su justiciabilidad directa*, México, Flores, 2014.

sujetos, obligaciones y derechos, en los cuales el Estado no es el único responsable de la efectividad de este derecho, ya que depende en mucho su eficacia de la conciencia social que se tenga de éste.

- La Primera Sala de la SCJN deja en claro que el asunto versa sobre el reclamo de un acto de naturaleza negativa, pues se aduce que las responsables no han demostrado haber llevado a cabo sus facultades en materia de Fiscalización. En razón de ello, debe precisarse que el artículo 149 de la Ley de Amparo, establece que corresponde al quejoso demostrar la inconstitucionalidad del acto reclamado, salvo en aquellos casos en los que el acto sea violatorio de garantías en sí mismo, pues en ese caso la carga de la prueba se revierte a las autoridades para demostrar que dicho acto es Constitucional; la afirmación de la quejosa, consistente en que la autoridad no ha llevado a cabo sus facultades en materia de Fiscalización, genera una presunción de inconstitucionalidad que debe desvirtuarse por parte de la ASF.

Este fallo resulta demoledor para la institución, pues en la medida en que se analiza caso por caso, la ineficacia de la entidad queda demostrada; baste recordar asuntos relacionados con educación, salud, vivienda, seguridad pública, regularidad del sistema financiero mexicano (deuda pública subnacional), infraestructura etc., en donde se han mencionado incluso casos de dispendio por parte de la ASF en la construcción de su nueva sede, en voz de la diputada priista María Esther Sherman, sólo por no mencionar sectores fundamentales, como el energético, social, productivo que forzosamente involucran derechos fundamentales de los mexicanos y ahora medidas de apremio internacionales en su protección.

- Los principales interesados en tratar a la Rendición de Cuentas, como un derecho fundamental, deberían ser los responsables de garantizarla; esto efectivamente implicaría un cambio de paradigma en donde sobrarían reformas al Sistema Nacional de Rendición de Cuentas o al de Corrupción y no se tendría que pretextar la autonomía Constitucional limitada( la ASF únicamente cuenta con autonomía técnica y de gestión), como excusa para no presentar resultados congruentes, ante la apremiante situación nacional e interpretar y acatar los fallos judiciales en el mejor sentido para sus intereses.

### 6.3 Relación entre Rendición de Cuentas, Fiscalización Superior y corrupción en México

En los últimos meses de elaboración de este documento observamos acontecimientos inéditos relacionados con la corrupción, que corroboraron muchos de los supuestos de este trabajo, hemos sido testigos de gobernadores que dilapidaron en gasto corriente los excedentes petroleros del país; padecemos ahora una declinación de nuestra riqueza petrolera y se viven conflictos sociales relacionados con el encarecimiento de productos de primera necesidad para los mexicanos.

Estados como: Veracruz, Tamaulipas, Tabasco, Oaxaca, Nuevo León, Chihuahua, Estado de México, presentan evidencia incontrovertible de manejos financieros atroces con impactos en la calidad de vida de la población, desproporcionados a cualquier lógica. Ejemplos desafortunados de una voracidad inverosímil son los siguientes: sistemas de salud colapsados en la mayoría de las Entidades Federativas; un crecimiento de la deuda sub-nacional exponencial y su destino en gasto corriente en lugar de gasto en inversión; tratamientos oncológicos para niños sustituidos por placebos; vinculación de la clase política con el crimen organizado; colusión de oferentes de servicios públicos para encarecer el transporte público; ataque permanente desde trincheras ideológicas a programas sociales entre muchos más. Poco a poco y a fuerza de golpe tras golpe de corrupción la aprobación del gobierno por la ciudadanía es la más baja de la historia, lo que impacta de manera directamente proporcional al contenido simbólico del Estado, particularmente en la administración de justicia y su escasa o nula efectividad de corrección, prevención y sanción de la corrupción.

Ante este estadio de cosas la vinculación entre el derecho humano a recibir cuentas como se ha expresado a lo largo de todo este documento, es una condicionante material de concreción de otros derechos humanos contemplados no sólo en la CPEUM sino en la diversa normatividad que ha suscrito el país en la materia.

Es pues una obligación supranacional que todo estado de derecho y democrático tenga un cambio real en la conducción de las políticas públicas que impactan a los derechos humanos, la rendición de cuentas es la concreción formal y material de la abolición del paradigma de gobierno basado en la razón de estado, ya que no existe ninguna justificación en materia de seguridad nacional o de otra índole que justifique la vulnerabilidad masiva de los derechos humanos y peor aún sin mediar siquiera una discusión política al respecto.

A continuación mediante un sencillo cuadro se presentan 3 años de investigación del Gasto Federalizado mediante la acción de Fiscalización Superior y su nula capacidad para hacer rendir cuentas a los gobernantes.

**Temas relevantes en el grupo funcional de gasto federalizado**

Grupo funcional	Fondo	Objetivo del fondo	Problemática del fondo	Afectación al derecho humano	Impacto en el derecho humano
<p>Gasto Federalizado (Gasto Ejercido Funcional 1,715,206.1 mdp.) (35 % del gasto neto total) RAMO GENERAL 33 607,551.5 mdp.</p>	<p>Fondo de Apoyos para la Nómina Educativa y Gasto de Operación (FONE).</p>	<p>El FONE, es de reciente incorporación al Análisis del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública; por lo anterior no se tiene registro sobre sus principales problemáticas.</p> <p>Para 2015 se sumistraron 343 mil 063.9 millones de pesos, monto que representó un aumento de 12 mil 738.1 millones de pesos (3.7%), respecto a los 330 mil 325.8 millones de pesos del presupuesto aprobado.</p>	<p>Para este año se deben de observar recursos ejercidos principalmente en el FONE Servicios Personales, que el monto ejercido para la cuenta publica 2015, fue de 311 mil 624.4 millones de pesos.</p> <p>En esta revisión se demostrara la importancia y el impacto que se tiene al cambio del FAEB a esté nuevo esquema denominado FONE.</p>	<p>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Artículo 3°. Toda persona tiene derecho a recibir Educación.  Declaración Universal de Derechos Humanos. Artículo 26. 1. Toda persona tiene derecho a la Educación.</p>	<p>74.9% del gasto educativo federal; el 78.4% de la matrícula pública de educación básica; 70.9% de las escuelas públicas (centros escolares) de educación básica; 59.7% del gasto federal en educación para adultos.</p>

Grupo funcional	Fondo	Objetivo del fondo	Problemática del fondo	Afectación al derecho humano	Impacto en el derecho humano
<p>Gasto Federalizado (Gasto Ejercido por Clasificación Funcional 1,715,206.1 mdp.) (35 % del gasto neto total) RAMO GENERAL 33 607,551.5 mdp.</p>	<p>Fondo de Apoyos para los Servicios de Salud (FASSA).</p>	<p>Creado para transferir a las entidades federativas el control sobre los recursos humanos, financieros y materiales; así como las atribuciones, decisiones y responsabilidades en materia de salud.</p> <p>El monto ejercido al FASSA ascendió a 81 mil 502.0 millones de pesos, 0.8% respecto al presupuesto aprobado.</p>	<p>Transferencia de recursos a otras cuentas distintas al fondo sin acreditar su destino.</p> <p>Recursos y rendimientos financieros no suministrados o transferidos por la tesorería estatal con oportunidad.</p> <p>Conceptos no contemplados para ser pagados con recursos del FASSA o que corresponden a ejercicios anteriores.</p> <p>Falta de documentación comprobatoria del gasto. Pago de pasivos de ejercicios anteriores.</p>	<p>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p> <p>Artículo 4°. Toda persona tiene derecho a la protección de la salud.</p> <p>Declaración Universal de Derechos Humanos.</p> <p>Artículo 25. 1. Toda persona tiene derecho a ..., la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; ...</p>	<p>73% del gasto federal en salud.</p>

Grupo funcional	Fondo	Objetivo del fondo	Problemática del fondo	Afectación al derecho humano	Impacto en el derecho humano
<p>Gasto Federalizado (Gasto Ejercido Funcional 1,715,206.1 mdp.) (35 % del gasto neto total) RAMO GENERAL 33 607,551.5 mdp.</p>	<p>Fondo de Apoyaciones para la Infraestructura Social (FAIS).</p>	<p>El objetivo es financiar obras, acciones sociales básicas y a inversiones que benefician directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria.</p>	<p>Se realizaron traspasos de recursos del Fondo a otras cuentas que no fueron reintegrados o se reintegraron de forma parcial.</p> <p>Se detectó la falta de documentación comprobatoria y justificativa de la aplicación de los recursos del Fondo.</p> <p>Se encontraron obras o acciones financiadas con el Fondo que no corresponden con el catálogo de los lineamientos generales del FAIS</p> <p>Entrega de recursos a obras y acciones que no benefician directamente a sectores de la población en condiciones de rezago social y pobreza extrema,</p>	<p>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Artículo 4º...Esta pro-tegerá la organización y el desarrollo de la familia.</p>	<p>Entre 80 mil y 100 mil obras y acciones para la población en pobreza extrema cada año.</p>
		<p>Su presupuesto ejercido para 2015 fue de 58 mil 503 millones de pesos.</p>	<p>Se invirtieron recursos del Fondo en rubros no contemplados en la Ley de Coordinación Fiscal ni en el catálogo de acciones establecido en los Lineamientos del Fondo emitido por la Secretaría de Desarrollo Social, ni cuentan con la opinión favorable de la Dependencia para considerarse como proyectos especiales.</p>		

Grupo funcional	Fondo	Objetivo del fondo	Problemática del fondo	Afectación al derecho humano	Impacto en el derecho humano
Gasto Federalizado (Gasto Ejercido por Clasificación Funcional 1,715,206.1 mdp.) (35 % del gasto neto total) RAMO GENERAL 33 607,551.5 mdp.	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTA-MUN-DF).	El objetivo es satisfacer los requerimientos de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes.	Se destina principalmente a los rubros de seguridad pública, especialmente para sufragar la nómina de los policías municipales y al pago de obligaciones financieras.  El 40.2 % del Fondo se radicó en cinco Entidades Federativas, de la siguiente manera: México, con 8 mil 153.1 millones de pesos (13.8%); Distrito Federal, con 4 mil 910.3 millones de pesos (8.3%); Veracruz, con 3 mil 914.0 millones de pesos (6.6%); Jalisco, con 3 mil 843.7 millones de pesos (6.5%) y Puebla, con 3 mil 006.1 millones de pesos (5.1%).	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Artículo 4º... Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible.	94.2% del gasto federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).
		La asignación de recursos correspondientes al Fondo fue por 59 mil 263.9 millones de pesos.	Por lo anterior, el municipio dejó asentado que no estaba en condiciones de proporcionar la información solicitada.		

Grupo funcional	Fondo	Objetivo del fondo	Problemática del fondo	Afectación al derecho humano	Impacto en el derecho humano
<p>Gasto Federalizado (Gasto Ejercido por Clasificación Funcional 1,715,206.1 mdp.) (35 % del gasto neto total) RAMO GENERAL 33 607,551.5 mdp.</p>	<p>Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).</p>	<p>El FAM se subdivide en tres fondos, con el fin de abarcar en mayor medida las necesidades en Asistencia Social, Infraestructura Educativa Básica e Infraestructura Educativa Media Superior y Superior, de tal forma que durante 2015 el total del FAM fue de 18 mil 827.2 millones de pesos.</p>	<p>La Secretaría de Finanzas o su similares transferien recursos hacia cuentas bancarias en las que se dispone de otro tipo de recursos. Falta de documentación comprobatoria de las erogaciones. Recursos del fondo aplicados en fines distintos al objetivo del fondo. Penas convencionales no aplicadas o aplicadas y no depositadas en la cuenta del fondo.</p>	<p>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Artículo 3°. Toda persona tiene derecho a recibir Educación.  Declaración Universal de Derechos Humanos. Artículo 26.1. Toda persona tiene derecho a la Educación.</p>	<p>74.9% del gasto educativo federal; el 78.4% de la matrícula pública de educación básica; 70.9% de las escuelas públicas (centros escolares) de educación básica; 59.7% del gasto federal en educación para adultos.</p>
<p>Gasto Federalizado (Gasto Ejercido por Clasificación Funcional y de Adultos y de Adultos (FAETA). RAMO GENERAL 33 607,551.5 mdp.</p>	<p>Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).</p>	<p>Tiene por objeto continuar ampliando y diversificando la oferta pública de educación media superior.</p> <p>Los recursos ejercidos por el FAETA se ubicaron en el orden de los 5 mil 819.7 millones de pesos, en 2015.</p>	<p>Se realizan pagos en exceso de categorías, puestos y número de plazas no autorizadas. Las recuperaciones corresponden a pagos en exceso a docentes. No se transfirió en su totalidad los recursos del Fondo, pago de gastos de operación en planes de nueva creación, que indebidamente se cubrieron con recursos del Fondo. Se otorgaron prestaciones o estímulos laborales pagados en exceso o que no se ajustan a la normativa aplicable, tanto en el CONALEP como en el INEA.</p>	<p>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Artículo 3°. Toda persona tiene derecho a recibir Educación.  Declaración Universal de Derechos Humanos. Artículo 26.1. Toda persona tiene derecho a la Educación.</p>	<p>74.9% del gasto educativo federal; el 78.4% de la matrícula pública de educación básica; 70.9% de las escuelas públicas (centros escolares) de educación básica; 59.7% del gasto federal en educación para adultos.</p>

Grupo funcional	Fondo	Objetivo del fondo	Problemática del fondo	Afectación al derecho humano	Impacto en el derecho humano
Gasto Federalizado (Gasto Ejercicio por Clasificación Funcional 1,715,206.1 mdp.) (35 % del gasto neto total) RAMO GENERAL 33 607,551.5 mdp.	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP).	Creado para realizar acciones y programas específicos mediante la inversión conjunta con el Gobierno Federal, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a fin de destinar los recursos a la atención de los Ejes Estratégicos aprobados por el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	<p>Transferencias bancarias indebidas.</p> <p>Se realizaron pagos con recursos del FASP, los cuales debieron efectuarse con recursos de otro ejercicio fiscal o con otra fuente de financiamiento.</p> <p>Compra o adquisiciones se bienes y servicios que no se vinculan con objetivos del fondo.</p> <p>Se realizan pagos sin identificar a qué facturas y proveedores corresponden.</p>	<p>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p> <p>Artículo 17°. ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. .</p> <p>Declaración Universal de Derechos Humanos. Artículo 10. Toda persona tiene derecho en condiciones de plena igualdad...</p>	<p>94.2% del gasto federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP)</p>

Grupo funcional	Fondo	Objetivo del fondo	Problemática del fondo	Afectación al derecho humano	Impacto en el derecho humano
<p>Gasto Federalizado (Gasto Ejercido por Clasificación Funcional 1,715,206.1 mdp.) (35 % del gasto neto total) RAMO GENERAL 33 607,551.5 mdp.</p>	<p>Fondo de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).</p>	<p>Destinado a la inversión en infraestructura física, saneamiento financiero, para apoyar el saneamiento de pensiones, a la modernización de los registros públicos de la propiedad y del comercio locales, para modernizar los sistemas de recaudación locales.</p>	<p>Se realizaron traspasos de recursos del Fondo a otras cuentas que no fueron reintegrados o se reintegraron de forma parcial.</p>	<p>Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Artículo 41°. Derecho a una buena administración</p>	<p>El monto de la deuda neto total a nivel Subnacional, al cierre del 2016, es de: 515 mil 089.0 millones de pesos y al cierre de 2015 fue de 536 mil 269.1 millones de pesos.</p>

Fuente: elaboración propia con información de la ASF y SHCP.

Con base en lo anterior se puede empezar a conocer el concepto “Corrupción” y sus implicaciones por su origen latino donde se encuentra el origen etimológico del término corrupción. La palabra, emana del vocablo “*corruptio*”, que se encuentra conformado por los siguientes elementos: el prefijo “con”, que es sinónimo de “junto”; el verbo “*rumpere*”, que puede traducirse como “hacer pedazos”; y finalmente el sufijo “tio”, que es equivalente a “acción y efecto”.<sup>277</sup>

Los principales rasgos que presenta el concepto son los problemas de entendimiento en principio de cuentas desde la práctica observada como servidor público, la palabra estuvo velada de los discursos oficiales hasta entrado ya el siglo XXI; en México la palabra significa un lugar común de fácil acceso para servidores públicos y usuarios de información pública.

El concepto ha sido estereotipado como la causa y efecto de todos los resultados negativos en México ejemplo de ello son los siguientes: el Tri (selección nacional de fútbol), —perdió— seguro es porque el fútbol mexicano a nivel de sus élites es corrupto, y no porque los jugadores simplemente son mediocres; los resultados de política pública no se consiguen con eficiencia y eficacia, seguro es porque el presidente y el partido en el gobierno son corruptos; el ahora presidente de USA ofendió al Poder Judicial de la Federación porque es corrupto, el pueblo no disiente y confirma tal aseveración con su silencio, la corrupción genera pobreza, seguro una obviedad de ese tamaño es tomada como dogma de fe, sin detenernos a analizar y sociabilizar resultados de auditoría y de evaluación de políticas públicas que demuestren, sí efectivamente esto es así.

En México, el concepto se ha vaciado de contenido y capacidad de impacto en el control del poder por el poder mismo, las prácticas corruptas son generalmente entendidas como prácticas culturales en un sincretismo aberrante y profundamente determinista.

No existen capacidades cognitivas suficientes por parte de la población general y de las autoridades de un fenómeno social complejo que debe ser analizado desde múltiples facetas como el análisis económico del derecho, la economía, la sociología, entre otros. En México como decía su pensador más crítico, Octavio Paz, todo se encuentra tan podrido que lo primero que se perdió fue el lenguaje y su capacidad transformadora a través de la crítica por ello podemos ser perfectamente caracterizados como pre-modernos.

Si las consecuencias sociales de la corrupción son fundamentales para la economía, el estado de derecho, la sociología, la política, eso no tiene nin-

---

277 <http://diccionariodefilosofia.blogspot.mx/2015/05/c.html>, Fecha de consulta 25 de Enero 2017, 16:59 hrs.

guna relevancia para un país que en términos objetivos disfruta el ejercicio consciente de una doble moral que ha producido ejemplos de formación política de una belleza supina:

“la corrupción somos todos”; “Dios mío no me des, (nomás) ponme donde hay”; “la moral es un árbol que da moras”; “Ayúdame a ayudarte”; “hay que ponernos guapos”; “con dinero baila el perro”; “no importa que robe sino que salpique”; “un político pobre es un pobre político”; “en el año de hidalgo conejo el que deje algo” entre otras joyas culturales de México.

En términos reales se reforma el texto normativo fundamental en más de 600 veces y se dice en el discursivo que toda acción contraria al estado de derecho entrañara las más profundas consecuencias; se generan incrementos absurdos en las penas de las normas; abigarrando hasta extremos delirantes al sistema jurídico; se crean Sistemas Nacionales anti Corrupción y de Fiscalización. Pero olvidamos en la práctica algo muy simple: actúa de tal forma que tu conducta sea máxima de acción de cualquiera<sup>278</sup>; nos comprometemos internacionalmente con los mejores principios generales del derecho, adoptamos por frivolidad cualquier tendencia que nos marque el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial o la OCDE pero somos incapaces de construir una identidad común que tenga como despreciables los contravalores que atacan al orden jurídico y los principios éticos y morales que permitan una convivencia armónica entre nosotros.

Más grave aún es el hecho de que las escuelas que imparten la carrera de derecho en México enseñen como un hecho histórico la famosa frase obedécese pero no se cumpla ese determinismo histórico demuestra que es posible presentar una excepción consuetudinaria a una norma escrita esa fórmula inculcada en el inconsciente de los juristas mexicanos quizá hace ver que si se reconoce la jerarquía de alguien es posible desobedecerle.

Todo lo anterior confirmaría el hecho de que la corrupción es un fenómeno cultural profundamente arraigado en el inconsciente colectivo latinoamericano y que más normas con mayores penas no lo combaten, es necesario un replanteamiento ético de la vida pública y privada.

Es oportuno comentar que en México, a las instituciones integradoras de la Administración Pública Federal (APF), les es indispensable el uso del recurso humano, es decir, las personas físicas que formen y exterioricen la voluntad del Estado y que tendrán una responsabilidad concreta por el manejo de los asuntos públicos.<sup>279</sup>

278 Kant, Immanuel, *La paz perpetua*, Madrid, Espasa Calpe, 1979.

279 Chuayffet Chemor, Emilio, *Derecho Administrativo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; México, 1983, p.27

Para los efectos del artículo 108 de la CPEUM el cual establece que los servidores públicos bajo cualquier nivel o rango en el que se desempeñen, serán los responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones, por violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales, así como como por el manejo indebido de Fondos y Recursos Federales. Este recurso humano tiene formas particulares de organización de sus prácticas sociales, dichas formas específicas sobre la concepción del mundo integran su cultura y su sistema de valores.

Los valores son ideas que comparten y aceptan los integrantes de un sistema cultural y que influyen en su comportamiento, se refieren a pautas deseables de conducta individual y colectiva, proporcionando parámetros que determinan sí, las conductas son apropiadas. Estos se integran por un conjunto de creencias sobre lo justo y lo injusto, sobre lo bueno y lo malo, estos constituyen la base de las actitudes y las conductas de los hombres; son los cimientos de una educación encaminada a lograr un desarrollo humano integral, que busca formar al individuo de manera correcta.<sup>280</sup>

Dado que en toda cultura es posible encontrar una infinidad de valores, estos han sido clasificados para su estudio en valores políticos, sociales, económicos, religiosos, familiares, materiales, afectivos, artísticos, etcétera.

En el ámbito público, todo gobierno lleva a cabo sus determinaciones de acuerdo a los principios que posea, los principios que tenga un gobierno se establecen de acuerdo a la naturaleza de cada pueblo, retomando su historia, cultura, tradiciones y organización política.

Ahora bien, dadas las características culturales de cada país, no existe un documento universal sobre los valores éticos para ser aplicado por todos; sin embargo, existen valores que son comunes, tales como:

- Principio del bien común, significa que la suma del esfuerzo colectivo servirá para coadyuvar a la satisfacción de las demandas de la población.
- Capacidad para el cargo, implica que aquellas personas que ocupen un cargo deben ser competentes.

---

280 [http://courseware.url.edu.gt/Facultades/Facultad%20de%20Ciencias%20Pol%C3%ADticas%20y%20Sociales/Gesti%C3%B3n%20P%C3%ABlica%20Territorial/Modulo%205/Tema4/Tema4/estableciendo\\_la\\_funcion\\_de\\_los\\_valores\\_y\\_el\\_perfil\\_del\\_servidor\\_publico.html](http://courseware.url.edu.gt/Facultades/Facultad%20de%20Ciencias%20Pol%C3%ADticas%20y%20Sociales/Gesti%C3%B3n%20P%C3%ABlica%20Territorial/Modulo%205/Tema4/Tema4/estableciendo_la_funcion_de_los_valores_y_el_perfil_del_servidor_publico.html) Fecha de Consulta 26 de Enero 2017, 10:35 hrs.

- Compromiso con la sociedad, es importante recordar que los servidores públicos existen para servir a la sociedad, el pago por sus servicios proviene de ella, por lo que es importante cumplirle.
- Disciplina, cumplir con su deber ajustándose a las políticas y normas de la institución.
- Espíritu de servicio, tener vocación para servir a la comunidad y no a la inversa, es vivir para el servicio y no del servicio.
- Honradez/honestidad, cualidad de obrar con rectitud e integridad.
- Imparcialidad, servir por igual a toda persona sin inclinarse a favor o en contra manteniéndose neutral.
- Integridad, tener probidad y gozar de mérito.
- Lealtad a la constitución, tener fidelidad para con el país, con las instituciones, con la patria, sin engaños, sin mentiras, sin traiciones.
- Transparencia, mostrar con claridad, sin miedo, las operaciones realizadas.
- Uso correcto del poder, usar la autoridad pública por el bien de la comunidad, resolviendo las necesidades de la población.

Es importante tener claridad sobre el tipo y características del servidor público que necesita el país, a fin de que pueda responder a las circunstancias que se le presentan.

En razón y como consecuencia de actos que difieren con el comportamiento de los servidores públicos para una efectiva aplicación del uso del ejercicio del gasto público, se muestra el siguiente resultado de Fiscalización Superior en México: la Auditoría Superior de la Federación en sus hallazgos determinó que la Secretaría de la Función Pública (SFP) presentó el “Informe General del Diagnóstico Minimizar Costos de Operación Realizado por los Órganos Internos de Control en 105 Instituciones de la Administración Pública Federal”, en el que señala que se establecieron 26 modelos de eficiencia administrativa en 105 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, pero no precisó qué acciones fueron las realizadas por las dependencias para racionalizar el gasto destinado a las actividades administrativas y de apoyo mediante los modelos de eficiencia; y qué cantidad de ahorro se generó con los modelos referidos.<sup>281</sup>

---

281 [http://site.inali.gob.mx/descargas/formato\\_de\\_informe\\_del\\_diagnostico.pdf](http://site.inali.gob.mx/descargas/formato_de_informe_del_diagnostico.pdf) Fecha de Consulta 25 de Enero 2017, 18:50 hrs.

La Auditoría Superior de la Federación, señala que la SFP no realizó el control y seguimiento del Programa de Mediano Plazo (PMP), cuyas acciones están orientadas a mejorar la calidad del gasto público y articularse con el Presupuesto Basado en Resultados y el Sistema de Evaluación de Desempeño, porque la plataforma tecnológica del Programa no operó en su totalidad.

La falta de la evaluación de la eficacia, eficiencia, economía y la calidad en la Administración Pública Federal; la no identificación de la mejora en la aplicación de los recursos derivados de las acciones del Programa de Mediano Plazo y del Programa Especial de Mejora de la Gestión 2008-2012; y el no haberse logrado la asignación del presupuesto con base en los resultados de la evaluación al ejercicio del gasto público, ha imposibilitado determinar en qué medida la población beneficiaria de los programas presupuestarios es atendida con bienes y servicios en mayor cantidad y mejor calidad.

La Auditoría Superior de la Federación considera que en términos generales, la SFP no cumplió con las disposiciones normativas aplicables al Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y que se refieren principalmente a limitaciones en la cobertura de los trabajos del Programa Anual de Evaluación y de la evaluación de los indicadores, el control y seguimiento del Programa de Mediano Plazo.

La SFP coordinó la evaluación de seis programas presupuestarios, cinco de ellos representaron el 3.0% de los 165 programas incluidos en el Programa Anual de Evaluación 2010 y el 0.4% de los 1,242 programas reportados en el Presupuesto de Egresos de la Federación. De los 1,961 indicadores reportados en la Cuenta Pública, la SFP con las verificaciones bimestrales evaluó 283 indicadores (14.4%) correspondientes a 21 (7.2%) de las 291 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, esta cobertura limitó para conocer el impacto social del ejercicio del gasto público. La SFP no realizó el control y seguimiento del PMP, cuyas acciones están orientadas a mejorar la calidad del gasto público y articularse con el Presupuesto Basado en Resultados y el Sistema de Evaluación de Desempeño, porque la plataforma tecnológica del programa no operó en su totalidad en 2010.

Además, se constató que no se contó con indicadores medibles y útiles para analizar los resultados de la aplicación de las medidas orientadas a mejorar la calidad del gasto público; así como criterios para el registro de indicadores por parte de las instituciones.

Como aportación original de la presente tesis a continuación detallamos el número total de servidores públicos adscritos a la APF por en los tres niveles de gobierno:

### Trabajadores incorporados al régimen del ISSSTE por tipo de institución (personas)

Año	Total de trabajadores en México	Dependencias <sup>1/</sup>	Entidades de la administración pública paraestatal <sup>2/</sup>	Gobiernos estatales	Organismo estatales	Gobiernos municipales
2010	2,644,359	475,487	399,764	408,673	1,312,310	48,125
2011	2,680,403	470,039	396,195	415,936	1,348,690	49,543
2012	2,725,635	472,512	401,940	421,945	1,376,740	52,498
2013	2,770,372	485,357	419,894	421,102	1,392,337	51,682
2014	2,797,654	489,714	417,113	422,831	1,415,404	52,592
2015	2,831,304	489,609	413,936	428,925	1,445,781	53,003
2016 <sup>3/</sup>	2,820,212	480,809	407,255	428,948	1,451,058	52,142

1/ Incluye al personal civil adscrito a la Secretaría de Marina, que representa aproximadamente el 5 por ciento de los trabajadores de esa dependencia; el resto del personal, al igual que el de la Secretaría de la Defensa Nacional, se encuentra afiliado al régimen del ISSFAM. También incluye al personal de órganos administrativos desconcentrados del Gobierno Federal.

2/ Incluye al personal adscrito a las siguientes entidades paraestatales del control presupuestario directo: Lotería Nacional para la Asistencia Pública e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Excluye al personal de Petróleos Mexicanos, que cotiza en su totalidad al esquema de seguridad social del Fondo Laboral de PEMEX. Asimismo, no considera a los trabajadores de la Comisión Federal de Electricidad, Luz y Fuerza del Centro, e Instituto Mexicano del Seguro Social que se encuentran adscritos al régimen del IMSS. También, incluye al personal de entidades de control presupuestario indirecto.

3/ Cifras preliminares al mes de junio de 2016.

Fuente: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Para poder contar con un dato más específico que revele el número de trabajadores que actualmente ejercen para el Estado, se toma en consideración el número de afiliados al esquema del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

### Trabajadores incorporados al régimen del ISSSTE por tipo de institución

Por lo que concluimos que en México el esquema de profesionalización de los servidores públicos adscritos a la APF es deficiente porque el Sistema de Evaluación del Desempeño no conduce a resultados horizontales de los programas y políticas públicas vinculadas a fomentar su profesionalización, capacitación y crecimiento económico; es difícil conocer el número y funciones de todos los servidores públicos en el país, toda vez que el acceso a la información es deficiente; los programas de mediano plazo y el programa anual de evaluación se encuentran limitados en el alcance de sus objetivos; los indicadores de desempeño no fueron los óptimos para evaluar el impacto social de la Secretaría de la Función Pública en la corrección de estas irregularidades.

Siguiendo la máxima de la administración pública de que lo que no se mide no se puede evaluar y por lo tanto mejorar, el fenómeno de la corrupción en la administración pública de México perdió significado y se ha convertido en un lugar común utilizado por la elite política y empresarial para simplificar las causas de los deficientes resultados de gobierno. Y que no ataca la cuestión de fondo, la formación ética de los gobernantes y funcionarios públicos.

## 6.4. La Declaración sobre el Derecho a la Paz y sus similitudes con el D.H. a Recibir Cuentas

Desde 2008, el Consejo de Derechos Humanos (CDH) ha estado trabajando en la “Promoción del derecho de los pueblos a la paz”, inspirada en las resoluciones anteriores sobre esta cuestión, aprobado por la Asamblea General de la ONU y la antigua Comisión de Derechos Humanos, en particular la resolución de la Asamblea 39 / 11, de 12 de noviembre de 1984, titulada “Declaración sobre el derecho de los Pueblos a la Paz” y la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. En 2010, el CDH también aprobó la resolución 14/3, que solicita “el Comité Asesor que, en consulta con los Estados miembros, la sociedad civil, el mundo académico y todos los interesados, para preparar un proyecto de declaración sobre el derecho de los pueblos a la paz”.<sup>282</sup>

---

282 <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/39/11&Lang=S> Fecha de Consulta 20 de Enero 2017, 18:00 hrs.

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó una declaración sobre el Derecho a la Paz liderada por el movimiento Paz sin Fronteras. La declaración contó con el apoyo de la mayoría de los Estados miembros de la ONU. El 22 de octubre de 2016, PSF inició la campaña llamada *#RightToPeaceNow* mediante la cual personalidades conocidas instaron a los Estados Miembros de la Tercera Comisión de la Asamblea General a adoptar una Declaración sobre el Derecho a la Paz al final del 71º período ordinario de sesiones, sobre la base de la Resolución A/ HRC/32/28.<sup>283</sup>

Gracias a su movilización social y al liderazgo de un importante grupo de ONG, el 18 de noviembre de 2016, la tercera comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas ha aprobado una Declaración sobre el Derecho a la Paz por mayoría de sus Estados Miembros. La Declaración pasará a la historia de las Naciones Unidas por ser la primera Declaración de Paz aprobada por la Asamblea General en este Nuevo Milenio tras la aprobación de la Declaración y Programa de Acción sobre la Cultura de Paz en 1999 por el mismo organismo.<sup>284</sup>

El anterior logro jurídico se constituye en un argumento que por analogía resulta vital para corroborar la hipótesis de esta tesis ya que la paz fue conceptualizada durante mucho tiempo como una aspiración del derecho internacional y en el mejor de los casos como una obligación ética y moral de cualquier estado para preservarla. La fuerza y el desarrollo violento de la historia se encargaron de evidenciar esto.

Las mismas características y retos que tiene ahora la Rendición de Cuentas entendido como un derecho humano, transita por dos retos conceptuales a quien asignar el derecho subjetivo: al ciudadano, a los habitantes la respuesta es a todo ser humano aunque no fuere residente nacional o naturalizado de un país sí cualquiera acción pública predetermina, modifica o ataca su esfera personal de derechos humanos su libertad o plan de vida debe considerarse este como un derecho humano que establece un vínculo entre quien afecta y las razones por las que lo hace, esta es la esencia de su vinculación con el control democrático.

El segundo reto es la conceptualización política, que no jurídica, de la rendición de cuentas como un mecanismo de ejercicio del control de poderes por ellos mismos, tradicionalmente esta disciplina se atiende como una obli-

283 <http://www.fund-culturadepaz.org/doc/DerechoHumanoalaPaz.pdf> Fecha de Consulta 18 de Enero 2017, 13:33 hrs.

284 [http://www3.unesco.org/iycp/kits/sp\\_res243.pdf](http://www3.unesco.org/iycp/kits/sp_res243.pdf) Fecha de Consulta 25 de Enero 2017, 12:25 hrs.

gación del estado que tiene como principales destinatarios de sus resultados no a los afectados sino a quienes los afectan. Como si de esta manera y por obra y gracia de su bondad decidieran corregir situaciones contrarias al orden público y al derecho.

Por lo que el cambio de paradigma mediante la concientización de que mediante la rendición de cuentas y su herramienta la fiscalización superior del gasto se puede realmente proteger, predeterminar y concretar derechos humanos es fundamental para que los operadores de los nuevos sistemas nacionales anti-corrupción y de fiscalización entiendan de una vez por todas que no tratan con estados de posición financiera, contable, con hojas de Excel de nóminas estatales, con auditorías y miles de legajos de pases de trabajo. Tratan con las causas y los efectos que permitirían brindar mejores servicios públicos de salud, justicia, vivienda, libertad de trabajo, entre otras muchas. Empezar a entender a la rendición de cuentas como un derecho humano concientiza de lo sensible de la responsabilidad es pues identificar y cuidar verdaderamente la cara humana de la función de gobierno.



## Conclusiones

1. Es necesario estandarizar el conocimiento del principio pro-persona en todos los ámbitos. El supuesto jurídico relevante de delito continuado es un precedente de igual aplicación para el Sistema Nacional de Fiscalización Superior por la sencilla razón de que las afectaciones presupuestales por corrupción que no encuentran resolución aún, por obligación jurídica implican un menoscabo excepcionalmente grave para la protección y efectiva garantía del cumplimiento de los Derechos Humanos.
2. La Ley de Amparo amplía su ámbito de validez; ahora procede en favor de los Derechos Humanos, contenidos en Tratados Internacionales, cualesquiera que sean. Se amplía la legitimación para acudir al Juicio de Amparo, la figura modificada fue el interés legítimo. Interés simple es aquel sin cualificación; para el interés legítimo tiene que haber una justificación por ataque directo o una posibilidad de que sea afectada la esfera de los Derechos Humanos; se pueden defender los intereses difusos. En el caso de Mexicanos Primero es el primer precedente, al respecto.
3. Existe un riesgo para el Estado Mexicano por omisión no reconocer por parte de los operadores jurídicos relevantes, actos de Fiscalización Superior; las instancias supranacionales pueden contrarrestar las decisiones de política pública relacionadas con el impacto presupuestal en la consecución y tutela de los Derechos Humanos, (educación, salud, vivienda, ecosistema sano), etc.

4. Como resultado de la resolución en amparo promovida por la Asociación Civil “Mexicanos Primero”, es necesaria una restructuración profunda del Sistema Nacional de Rendición de Cuentas, en los siguientes aspectos:
  - Evitar por parte de la cabeza de sector (ASF) conductas omisivas referentes a la falta de fincamiento de responsabilidades y de los procedimientos penales respectivos en las siguientes actuaciones: observar conductas congruentes, ya que se ha identificado de manera recurrente que en situaciones similares se actúa de manera diversa en cuanto a las irregularidades y la determinación de observaciones.
  - En repetidas ocasiones, cuando se detectan irregularidades en el uso de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal<sup>285</sup> se observa que no se imputan responsabilidades a las Entidades Federativas, ni a los funcionarios que los ejercieron, ni siquiera de carácter resarcitorio.
  - Se ha verificado como una causal sumamente grave de irregularidades, el hecho de que la ASF haya establecido indebidamente que las Entidades Fiscalizadoras Estatales deban realizar la investigación de las irregularidades, pero las autoridades federales responsables no fincaron las Responsabilidades que en su caso se debieron haber establecido.
  - Se ha observado que en ciertos casos, cuando se determinan daños o perjuicios a la Hacienda Pública Federal, la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación tuvo por satisfecha la irregularidad, con el simple reintegro de los recursos, sin observar que su actuación en el fincamiento de responsabilidades debió continuar, sobre todo las de carácter penal, con independencia de dicha situación, en cumplimiento de la normativa aplicable.
5. La efectividad del derecho humano a la rendición de cuentas implica el cumplimiento de un cúmulo de obligaciones generales de respeto, protección y garantía, que involucran conductas de hacer para que las autoridades lleven a cabo las acciones necesarias para verificar el destino de los recursos públicos que se asignan en el Presupuesto de Egresos de la Federación para la concreción de las

---

285 FAEB, dejó de Existir en 2014, para cambiar por FONE (Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo) en 2015.

políticas públicas, articuladas desde el Sistema Democrático de Planeación Nacional y que culminan con las actividades del Sistema Nacional de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y ahora con el Sistema Nacional Anticorrupción.

6. No existe tratamiento del aspecto obligacional en materia de rendición de cuentas; el esquema de interpretación normativo de la actividad fiscalizadora del Estado Mexicano puede ser orientada con un enfoque integral y con énfasis en el fenómeno supranacional mediante el entendimiento de esta actividad como la instrumentalización formal dentro del orden jurídico mexicano de una obligación de hacer, por parte del Estado en su conjunto, que garantiza el respeto a un derecho humano fundamental, consistente en el hecho de que el Gobierno rinda cuentas a los ciudadanos; en esta acción subyacen principios, instituciones y valores jurídicos trascendentales, como la certeza y seguridad jurídica; el principio de máxima publicidad; eficiencia y eficacia del uso de recursos públicos.
7. Fortalecer el concepto de rendición de cuentas mediante la fiscalización superior del gasto público tiene como consecuencia, el incremento del capital simbólico del Estado Mexicano a través de la legitimidad de la función de Gobierno. El principal problema es el falseamiento axiológico e ideológico respecto de la supuesta neutralidad institucional que deviene en procesos sancionatorios artificiales y descontextualizados en oportunidad procesal, las más de las veces, y en otras consideraciones alienadas de premisas extra-sistémicas ajenas al control del gobierno por el gobierno.
8. Respecto de las facultades del Ente de Fiscalización Superior Mexicano, es necesario establecer claramente los alcances de éstas debido a que la ASF en México se encuentra impedida para ejercer sus facultades de manera directa sobre otra Entidad Pública perteneciente a cualquiera de los otros Poderes de la Unión, pues únicamente puede emitir recomendaciones, excepto cuando se trate de investigar recursos públicos otorgados por la Federación.
9. Es necesario analizar la viabilidad de implementar en México el otorgamiento al ente fiscalizador de facultades de control directo sobre cuestiones hacendarias, como por ejemplo, validar la emisión de la Deuda Pública, opinar sobre el Presupuesto de Egresos e incluso modificarlo técnicamente, ya que estos son temas que fueron abordados hace años en otros países y en donde se decidió efectivamente

te por esa vía. Estos deberán forzosamente ser temas para el debate futuro en esta materia. La experiencia internacional refiere que las instituciones fiscalizadoras funcionan como órganos de opinión y consulta con base en una fiscalización prospectiva, que sirva para fortalecer la toma de decisiones y estrechar los vínculos entre la sociedad y sus instituciones.

10. Otra deficiencia fundamental, respecto de las mejores prácticas internacionales, es el enfoque de la mayoría de las revisiones que se realizan por parte de la ASF, las cuales son de regularidad en vez de ser de carácter correctivo y preventivo; lo anterior ayuda muy poco a mejorar la calidad de la gestión pública gubernamental, por lo que la Comisión de Vigilancia de la H. Cámara de Diputados deberá seguir insistiendo a la ASF que presente en todas sus revisiones un estudio sobre el beneficio de las políticas públicas y el ahorro y economía en los programas, así como señalar las áreas de la Administración Pública que sean ineficientes o que operen con reiteradas irregularidades, generando una matriz de control no sólo por el tipo de riesgo, sino por la inobservancia de los derechos fundamentales.
11. La idoneidad de la implementación de las mejores prácticas internacionales en México está condicionada y sujeta siempre a la viabilidad de su operación, y que ésta no contraríe al sistema jurídico mexicano, pues de no ser así, únicamente se estarían importando modelos descontextualizados de la realidad. Aunado a lo anterior, se observa que la Auditoría Superior de la Federación está enfrentando cuestionamientos por parte de algunos sectores de la sociedad civil y de algunos actores políticos sobre la efectividad de su labor, por lo que urge aumentar su legitimidad institucional.

Todo lo anterior tiene que ver con el hecho de que mediante la Rendición de Cuentas el Estado legitima a la democracia como un Sistema de Gobierno que propicia resultados satisfactorios a través de la gestión pública consensuada. Para esto, hay que plantear a la Fiscalización Superior como el vínculo natural entre los planes y proyectos del Gobierno y sus resultados y en donde el Poder Legislativo cada vez participará más de una manera pro activa.

12. La Fiscalización Superior objetiva e imparcial del gasto público es el brazo ejecutor del Sistema Democrático de Gobierno, ya que impide que en algún momento, el ciudadano deje de ejercer control sobre los funcionarios públicos, y de esta manera sea precisamente

el ciudadano quien de manera directa incida en el desempeño del Gobierno. Lo anterior supone el involucramiento pleno del ciudadano en los asuntos públicos.

13. La Rendición de Cuentas se encuentra en un momento crítico para su consolidación o fracaso, la puesta en marcha del Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema Nacional de Fiscalización son la evidencia más directa de su urgencia; es cierto que la base estrictamente punitiva está destinada a hacer más sofisticados los mecanismos para ir en contra de ella, tenemos un desafío dual que toca aspectos meta-estructurales, como la educación y la cultura, pero en sus fases iniciales, es innegable que el éxito del mismo, depende en gran medida de las sanciones claras y efectivas que desincentiven las malas prácticas y el ejercicio profesional contrario a la norma; el entramado institucional actual ha evidenciado que sin una sanción efectiva, la rendición de cuentas parece más un acto de simulación que una restricción real, al poder.

La rendición de cuentas, a través de la apertura al diálogo crítico en el que se expongan argumentos y contra-argumentos deberá ejercerse, así como el derecho a la crítica y al diálogo. Las dificultades y complejidad que vive México en la actualidad, demandan una modificación estructural de fondo, tanto de las instituciones como de los servidores públicos que en ella desempeñan sus funciones, para que la rendición de cuentas deje de ser una falacia y se materialice el derecho humano de los ciudadanos a recibir cuentas.

A la rendición de cuentas, las realidades del poder le dan su razón de ser, su misión está en reducir las incertidumbres del poder, limitar sus arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible su ejercicio, mantenerlo dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos, es decir, disminuir la plena autonomía del Estado frente a los seres humanos, ya que es altamente civilizatorio del derecho y del Estado.

14. El pronunciamiento de la SCJN a favor de la devolución de los recursos públicos desviados a fines distintos de los que originalmente han sido destinados, sienta un precedente de gran alcance, pues no sólo obliga a que los ejecutores del gasto empleen los recursos en los fines establecidos originalmente, sino que para las Instituciones Fiscalizadoras el desafío es mayor, ya que ahora se encuentran obligadas a iniciar procesos penales y administrativos, así como los procesos resarcitorios para recuperar los recursos que han sido des-

- viados. Lo más preocupante de este uso indebido de los recursos públicos es que los efectos e impactos negativos derivados de estos actos irregulares, devienen en afectaciones directas a la calidad de vida y a la provisión de servicios para mejorar su entorno; ésta es la mayor preocupación para que la rendición de cuentas sea considerada como un derecho humano.
15. Los valores y principios que fomentan los sistemas nacionales anti-corrupción y de fiscalización superior, no trastocan el interés definitorio de un estado con las características del mexicano; el objetivo de ambos debería ser incrementar el capital simbólico del Estado, así como aumentar la legitimidad de éste; ambas situaciones simplemente no se precisan como objetivos de política pública. Por eso, el esquema democrático a través de la discusión informada es poco operativa e inútil para un ciudadano excluido del poder, por el establishment o sistema.
  16. Presentar los resultados del ahora Informe General de Resultados de la ASF por número de áreas de riesgo en una metodología obsoleta; una matriz de contraste que analice el impacto sobre los Derechos Humanos por tipo de irregularidad sería la opción más adecuada, ya que si a la ASF se le exigiera una matriz de contraste, eso no sería demagogia y exhibiría al Estado Mexicano.
  17. En relación con la aplicación por parte de operadores jurídicos relevantes (SCJN) del *test* de razonabilidad, respecto del mantenimiento o eliminación de las restricciones constitucionales válidas, es una oportunidad de mejora; conviene recordar, por ejemplo, el caso del derecho de acceso a la información, el cual suele considerarse por los Tratados Internacionales analizados en este trabajo como una manifestación de la libertad de expresión. La propia Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que los derechos de acceso a la información pública deberán ser efectivos y amplios, lo que acota en mucho las posibilidades de clasificación de reserva que contempla la norma primordial de México. Esto ilustra la progresividad de los derechos humanos y evidencia que tratándose de la rendición de cuentas, el bien jurídico tutelado es igual o mayor, pues este concepto abarca al conocido *habeas data*, por lo que la comunidad jurídica estará cada vez más consciente y vigilante de la calidad argumentativa de la SCJN para mantener o eliminar las restricciones constitucionales vigentes aún. La tendencia internacional es hacia su desaparición.

18. Los cambios normativos en la legislación relacionados con el combate de la corrupción y el ordenamiento de la conducta de servidores públicos, que el país acaba de atestiguar, fueron producto de una coyuntura electoral, no implicaron diálogo alguno con la comunidad jurídica del país; si trastocan y generan algunas nuevas instituciones es accidental, ya que los procedimientos jurídicos tradicionales para regular estas conductas ven intocada su esencia.

Después del estudio del vínculo conceptual que existe entre derecho y moral, queda claro que la relación indispensable para que un derecho humano (rendición de cuentas) sea reconocido, garantizado y potenciado es la aspiración Kantiana del actuar ético constreñido exclusivamente por el deber.

Si los actos de fiscalización superior no son condicionados sino genuinas expresiones de objetividad en el ejercicio del deber; si la rendición de cuentas es un compromiso ético del servidor público y de la sociedad para consigo misma; si la reproducción de esquemas virtuosos de gobierno implicara la creación de políticas públicas comunes que integrasen identidad a través del diálogo democrático; si no se concibiere a la fiscalización superior del gasto y la rendición de cuentas como una revancha política, se observarían cambios verdaderamente estéticos en la forma de gobernar de este país.

Lo anterior no se vislumbra en el corto plazo con la nueva legislación, ya que no se pueden esperar resultados diferentes cuando las variables independientes de una ecuación son en realidad parámetros fijos.



## Bibliografía

Aforismo 14 de Baltasar Gracián en: El arte de la prudencia, Edición de Emilio Blanco, Barcelona, Ariel Quintaesencia, 2012.

Adam Adam, Alfredo y Becerril Lozada, Guillermo, La Fiscalización en México, México, UNAM, 1986.

Aguilar Cuevas, Magdalena, Las tres generaciones de los derechos humanos, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México, Revista UNAM, Doctrina.

Alfonso Ruiz, Miguel, Los derechos humanos como derechos morales, en Anuario de Derechos Humanos, núm. 6, Instituto de Derechos Humanos, Madrid, Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid.

Álvarez Ledesma, Mario Ignacio Conceptos jurídicos fundamentales, México, Mac Graw Hill, 2008.

Álvarez Ledesma, Mario Ignacio, Introducción al derecho, México, McGraw-Hill, 1995.

Amparo Casar, María, México: Anatomía de la Corrupción. CIDE, México, IMCO mayo 2015.

Auditoría Superior de la Federación, Acervo jurídico de la rendición de cuentas de fiscalización superior en México, México, Color, 2005.

Auditoría Superior de la Federación, Informe General Cuenta Pública 2014.

Camacho Vargas, José Luis, El congreso mexicano, Historia Organización Funcionamiento y Propuestas de Reforma, México, Porrúa. 2006.

Carbonell, Miguel; Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Los derechos sociales y su justiciabilidad directa, México, Flores, 2014.

Castán Tobeñas, José, Los derechos del hombre, Madrid, Reus, 1976.

- Cejudo, Guillermo y Ríos Cázares, Alejandra, La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México, (ed.) Merino, Mauricio; López Ayllón, Sergio. et al., México, UNAM-CIDE, 2010.
- Charles de Secondant, Barón de Montesquieu, Del Espíritu de las Leyes (1748), Madrid, Técnos, 1980.
- Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control, Fiscalización superior comparada una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo, México, 2005.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 133.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 5/85: La colegiación obligatoria de periodistas (artículos 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), serie A, núm. 5, párrafo 46, 1985.
- Cortes Campos, Josefina, La Descentralización de Funciones y la Eficacia de la Administración Pública, Teoría del Derecho y Dogmática Jurídica Contemporáneas, México, Porrúa, ITAM, 2005.
- Cossío Díaz, José Ramón, Cambio social y cambio jurídico, México, Porrúa-ITAM, 2001.
- Del Pilar Hernández, María, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, México, Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1998.
- Del Toro, Gregorio, Teoría y experiencia de los derechos humanos, Madrid, Editor, 1985.
- Dworkin, Ronald, Una cuestión de principios, México, Siglo XXI editores, 2012.
- Engels, Dieter, "El Tribunal de Cuentas Federal Alemán y los Tribunales de Cuentas de los Laender: Relaciones", Revista Española de Control Externo.
- Ernesto Villanueva "Derecho a la Información" en Derecho de la información, CI-ESPAL, Quinto, 2003, y el de Sergio López-Ayllón, "El derecho a la información como derecho fundamental" en Derecho a la información y derechos humanos, Carpizo y Carbonell (coord.), IJ-UNAM, México, 2000.
- Fernández Ruíz, Jorge, Poder Legislativo, México, Porrúa, 2003.
- Fernández, Eusebio, Teoría de la justicia y derechos humanos, Madrid, Debate, 1984.
- Ferrajoli, Luigi, Derechos y garantías. La Ley del más débil, Madrid, Trotta, 1999.
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), El control de convencionalidad. Diálogo entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los jueces nacionales, México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C. (FUNDAP), 2012.
- Fierro Ferráez Ana Elena y Abreu Sacramento José Pablo; Derechos humanos, derechos fundamentales y garantías individuales; México, Oxford; 2012.
- Fierro, Ana Elena, El sistema normativo de la rendición de cuentas, tesis doctoral inscrita en el Doctorado en Derecho del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, Mimeo, 2011.

- Gascón Abellán, Marina, "Justicia constitucional: la invasión de lo político, La ciencia del derecho procesal constitucional", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, El control difuso de convencionalidad en el estado constitucional, México, Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, 2008.
- González, Oropeza, Manuel, "El Federalismo que todos deseamos", Revista Lex. México, D. F., Difusión y Análisis. 3ª Época. Año VII. Septiembre 2002.
- Imre Szabo, "Fundamentos históricos de los derechos humanos y desarrollos posteriores", en Las dimensiones internacionales de los derechos humanos, traducido por Sabaté, Hernán y Mana José Rodellar, Barcelona, Serbal/UNESCO, 1984.
- Isunza Vera, Ernesto, Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social, México, Miguel Angel Porrúa, 2006.
- Jurisprudencia P./J. 50/2014 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Décima Época, noviembre de 2014.
- Kant, Immanuel, La paz perpetua, Madrid, Espasa Calpe, 1979.
- Kelsen, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, 2ª Ed. Universidad Autónoma de México, México, 1995.
- Ley General de Desarrollo Social, artículo 3, última reforma Diario Oficial De La Federación 07-11-2013.
- López Ayllón, Sergio y Merino, Mauricio, La Rendición de Cuentas en México: perspectivas y retos, (ed.) por Merino, Mauricio; López Ayllón, Sergio et al., México, UNAM-CIDE, 2010.
- López Monroy, José de Jesús, Sistema Jurídico del Common Law, México, Porrúa, 2003.
- Madison, James, El federalista LI, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Marx, Karl, Introducción a la crítica de la filosofía del derecho de Hegel, España, PRE-TEXTOS, enero, 2014.
- Medina Mora F. Alejandra, Salazar Ugarte Pedro, Vázquez Daniel, Derechos humanos y restricciones; Los dilemas de la justicia, México, Porrúa 2015.
- Moncayo, Guillermo, y Gutiérrez Posse, Hortencia. et al. Derecho Internacional Público. Buenos Aires, Zavalía, 1981.
- Morello Augusto, Mario, El proceso justo. Del garantismo formal a la tutela judicial efectiva de los derechos, Platense/Abeledo-Perrot, La Plata, 1994.
- Nacif, Benito, Para entender el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, México, Ediciones Nostra, 2005.
- Neri Figueroa, Aimée, La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior, México, Auditoría Superior de la Federación, 2007.
- Nino, Carlos S. Ética y Derechos Humanos; Buenos Aires, Paidós, 1984.

- O' Donell, Guillermo, "Further Thoughts on Horizontal Accountability", en Conference on Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America, Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame, mayo de 2000.
- Olvera, Alberto J., La participación ciudadana y sus retos en México, entregable 2 del Contrato Simplificado 6800002163, Secretaría de Gobernación, México, 2009.
- Ortiz Ahlf, Loretta, Derecho Internacional Público, México, 2ª. Ed., Oxford, 2002.
- Paz, Octavio, Posdata, México, siglo veintiuno editores, 2008.
- Pérez Luño, Antonio Enrique, Concepto y concepción de los Derechos Humanos, España, Doxa 4. Universidad de Alicante. 1987.
- Pérez Luño, Antonio Enrique, El concepto de igualdad como fundamento de los derechos económicos, sociales y culturales, Anuario de Derechos Humanos, núm. I, Universidad Complutense, Madrid, Facultad de Derecho, Instituto de Derechos Humanos, enero de 1982.
- Portal Martínez, Juan Manuel, Auditor Superior de la Federación, Autonomía Constitucional de la ASF, Red por la Rendición de Cuentas, CIDE. Enero de 2013.
- Presidencia de la Republica, Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018), Meta México Incluyente en el apartado II.2 Plan de Acción.
- Prieto Sanchis, Luis, Estudios sobre Derechos Fundamentales; Madrid, Debate, 1990.
- Salazar Ugarte, Pedro; Política y derecho, Derechos y garantías, cinco ensayos latinoamericanos; México, Fontamara, 2013.
- Schedler, Andras, ¿Qué es la rendición de cuentas?, Tercer Cuaderno de Transparencia, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México, 2004.
- Soberanes Fernández, José Luis, Manual para la calificación de Hechos Violatorios de los Derechos Humanos, México, Porrúa / CNDH, 2015.
- Solé, Joan, Kant El giro copernicano en la filosofía, España, Batiscafo, 2015.
- Sour, Laura y Rosillo, Eunises. Evaluación de la estructura de la contabilidad gubernamental en los tres ámbitos de gobierno de México, (ed.) por Merino, Mauricio; López Ayllón, Sergio y Cejudo, Guillermo, México, UNAM-CIDE, 2010.
- Tesis P. XXIII/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t.XXIX, abril de 2009.
- Tesis: 1a. CXLV/2009, Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, t. XXX, septiembre de 2009.
- Tesis: I.4o.A.91 K, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXII, marzo de 2010.
- Tocqueville, Alexis, La Democracia en América, 13ª Edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2005.

El Derecho Fundamental a recibir cuentas, a través de la Fiscalización Superior

Unidad de Evaluación y Control, Fiscalización Superior Comparada, Una Aproximación al Estudio de los Modelos de Fiscalización Superior en el Mundo, Biblioteca de Fiscalización Superior, Tomo1, Pág. 77, México, diciembre de 2005.

Valdés, Clemente, La simulación de la democracia, México, Coyoacán, 2014.

Vallarta Plata, José, Introducción al Estudio del Derecho Constitucional Comparado, México, 2ª. Ed., Porrúa. 2002.

Vallespín Pérez, David, El modelo constitucional de juicio justo en el ámbito del proceso civil, Barcelona, Atelier, 2002.

Vittorio, Mathieu, Prolegómenos a un estudio de los derechos humanos desde el punto vista de la comunidad internacional, Barcelona, Serbal/UNESCO, 1985.

## **Leyes consultadas**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Diario Oficial de la Federación

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación

Ley del Consejo de Auditoría del Japón

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Ley General de Contabilidad Gubernamental

Ley General de Desarrollo Social

Ley General de Deuda Pública

Ley General de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Nueva Ley de Amparo.

Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018), Meta México Incluyente en el apartado II.2 Plan de Acción.

## **Referencias electrónicas**

[http://apps.who.int/gb/archive/pdf\\_files/WHA56/sa5631.pdf](http://apps.who.int/gb/archive/pdf_files/WHA56/sa5631.pdf)

[http://www.asf.gob.mx/uploads/44\\_Revision\\_Entre\\_Pares/PeerReview.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/44_Revision_Entre_Pares/PeerReview.pdf)

<http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/2/883/18.pdf>

<http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/8/3845/27.pdf>

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1093/16.pdf>

<http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/5-Principios-obligaciones.pdf>

[http://www.conatrib.org.mx/html/ Paneles/ Paneles/ PanelIBloqueConstitucionalidadColombiaAnalisis-JurisprudencialRodrigoU](http://www.conatrib.org.mx/html/Paneles/Paneles/PanelIBloqueConstitucionalidadColombiaAnalisis-JurisprudencialRodrigoU)

[http://derecho.laguia2000.com/parte-general/derechos-de-tercera\\_generacion#ixzz2FR4zq395.](http://derecho.laguia2000.com/parte-general/derechos-de-tercera_generacion#ixzz2FR4zq395)

<http://dle.rae.es/?id=WEgzpII>

[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4913097&fecha=18/01/2006](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4913097&fecha=18/01/2006)

[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015)

<http://m.eluniversal.com.mx/notas/articulas/2013/08/65886.html>

<http://eljugodelacorte.nexos.com.mx/?tag=bloque-de-constitucionalidad>

[http://es.issai.org/media/14491/issai\\_10\\_s.pdf](http://es.issai.org/media/14491/issai_10_s.pdf)

<http://global.britannica.com/event/ancien-regime>

<http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/misc/s2170.html>

<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/ModificacionArt6.pdf>

<http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/ifai.aspx>

<http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2003/IsunzaVeraErnesto.pdf>

<http://noticieros.televisa.com/programas-punto-de-partida/2016-05-05/dinero-apa/>

<http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=167573&Clase=DetalleTesisBL>

[http://web-japan.org/factsheet/es/pdf/es09\\_constitution.pdf.](http://web-japan.org/factsheet/es/pdf/es09_constitution.pdf)

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1297>

<http://www.aldf.gob.mx/comsoc-acceso-informacion-permite-rendicion-cuentas-y-combate-corrupcion-ciudad-mexico--24336.html>

<http://www.asf.gob.mx/trans/Informes/IR2000i/ir2000/Ejecutivo/..%5CCompila2000%5Cleyes%5C12lfsf%5Clfsf00.htm>

[http://www.asf.gob.mx/uploads/139\\_Sistema\\_Nacional\\_de\\_Fiscalizacion/08\\_BA-SES\\_OPERATIVAS\\_SNF\\_sitio\\_web.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/139_Sistema_Nacional_de_Fiscalizacion/08_BA-SES_OPERATIVAS_SNF_sitio_web.pdf)

[http://www.asf.gob.mx/uploads/44\\_Revision\\_Entre\\_Pares/PeerReview.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/44_Revision_Entre_Pares/PeerReview.pdf)

<http://www.asfdatos.gob.mx/>

<http://www.bundesrechnungshof.de>

<http://www.bundesrechnungshof.de/>

<http://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/organisation/pruefungsaemter/organisation-chart-regional-audit-offices>

<http://www.bundesrechnungshof.de/en/veroeffentlichungen/the-bundesrechnungshof-and-the-regional-audit-offices>

<http://www.cinu.mx/DeclaracionUniversalDeDerechosHumanos.pdf>

<http://www.cinu.mx/onu/documentos/declaracion-universal-de-los-d/>  
[http://www.corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp\\_11\\_14.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp_11_14.pdf)  
[http://www.dgri.sep.gob.mx/formatos/4\\_oea\\_11.pdf](http://www.dgri.sep.gob.mx/formatos/4_oea_11.pdf)  
[http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/cancadotrindade/Cancado\\_Bob.htm](http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/cancadotrindade/Cancado_Bob.htm)  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_250716.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_250716.pdf)  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264\\_010616.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_010616.pdf)  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP.pdf>  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LGDS.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGDS.pdf)  
<http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2012&month=04&day=09>  
[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4891682&fecha=01/09/1998](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4891682&fecha=01/09/1998)  
[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5037072&fecha=07/05/2008](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5037072&fecha=07/05/2008)  
<http://www.encuentrojuridico.com/2013/01/los-derechos-humanos-de-tercera-y.html>  
[http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf)  
[http://www.eurorai.org/eurorai/eurorai\\_es.nsf/documento/informes\\_nacionales/\\$file/Informe%20nacional%20Alemania-versi%C3%B3n%202010.pdf](http://www.eurorai.org/eurorai/eurorai_es.nsf/documento/informes_nacionales/$file/Informe%20nacional%20Alemania-versi%C3%B3n%202010.pdf)  
<http://www.gao.gov/about/gglance.html>  
<http://www.gao.gov/assets/210/204152.pdf>  
<http://www.gao.gov/assets/660/650104.pdf>  
<http://www.gao.gov/assets/670/662786>  
<http://www.gao.gov/assets/680/673653.pdf>  
<http://www.gao.gov/careers/why.html>  
<http://www.gao.gov/products/GAO-15-309SP>  
<http://www.gao.gov/products/GAO-16-235>  
<http://www.gao.gov/special.pubs/af12194.pdf>  
<http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/32540/reglamento-interior-sfp-v-21102015.pdf>  
<http://www.gob.mx/sfp/documentos/lineamientos-para-la-promocion-y-operacion-de-la-contraloria-social>  
<http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros.html>  
<http://www.intosai.org/es/documentos/intosai/documentos-basicos.html>  
<http://www.intosai.org/es/documentos/intosai/documentos-basicos.html>  
[http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/4\\_documents/publications/span\\_publications/S\\_Lima\\_Mexico\\_2013.pdf](http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/4_documents/publications/span_publications/S_Lima_Mexico_2013.pdf)  
[http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/4\\_documents/publications/span\\_publications/SP\\_Resolution\\_69\\_228.pdf](http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/4_documents/publications/span_publications/SP_Resolution_69_228.pdf)  
[http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/4\\_documents/publications/span\\_publications/SP\\_Resolution\\_69\\_228.pdf](http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/4_documents/publications/span_publications/SP_Resolution_69_228.pdf)

<http://www.intosai.org/uploads/4124sfestschrift.pdf>  
<http://www.intosaiitaudit.org/mandates>  
<http://www.intosaiitaudit.org/mandates>  
[http://www.intosaiitaudit.org/mandates,](http://www.intosaiitaudit.org/mandates)  
<http://www.jbaudit.go.jp/english/>  
[http://www.jbaudit.go.jp/english/jbaudit/chapter2.html.](http://www.jbaudit.go.jp/english/jbaudit/chapter2.html)  
<http://www.jbaudit.go.jp/english/jbaudit/status.html>  
[http://www.jbaudit.go.jp/english/report/index.html.](http://www.jbaudit.go.jp/english/report/index.html)  
[http://www.jbaudit.go.jp/english/report/index.html.](http://www.jbaudit.go.jp/english/report/index.html)  
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr20.pdf>  
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/12/ard/ard4.htm>  
[http://www.mexiko.diplo.de/contentblob/2036938/Daten/375140/ddatei\\_ley\\_fundamental.pdf](http://www.mexiko.diplo.de/contentblob/2036938/Daten/375140/ddatei_ley_fundamental.pdf)  
[http://www.oas.org/charter/docs\\_es/resolucion1\\_es.htm](http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm)  
[http://www.oas.org/es/cidh/expresion/jurisprudencia/sistema\\_africano.asp](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/jurisprudencia/sistema_africano.asp)  
<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=132&IID=2>  
<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>  
<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/funciones.asp>  
<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>  
<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-60.html>  
<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>  
<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-58.html>  
[http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp\\_conve\\_interame\\_contr\\_corrup.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_conve_interame_contr_corrup.pdf)  
[http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta\\_Democratica.htm](http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm)  
<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>  
<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/InternationalLaw.aspx>  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D10.pdf>  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D1TER.pdf>  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/I2.pdf>  
<http://www.programaanticorruccion.gob.mx/index.php/internacionales/convenciones/convencion-de-las-naciones-unidas-contr-la-corruccion-onu.html>  
<http://www.sangiin.go.jp/eng/index.htm>  
<http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorruccion/docs/corruccion/MMH.pdf>  
[http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index\\_e.htm](http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_e.htm)  
<http://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2016/01/IPC2015-Comparativo-01-%E2%80%93OCDE.jpg>

[http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Home/PEF2016/images/PEF\\_2016%20\\_ONLINE.pdf](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Home/PEF2016/images/PEF_2016%20_ONLINE.pdf)

<http://www.transparency.org/cpi2015#results-table>

<http://www.un.org/es/documents/udhr/law.shtml>

[https://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver\\_taquigraficas/02092013PO.pdf](https://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/02092013PO.pdf)

<https://www.bundesrechnungshof.de/en/zusammenarbeit/internationale-zusammenarbeit>

<https://www.escri-net.org/es/recursos/observacion-general-no-13-derecho-educacion-articulo-13>

[https://www.oas.org/dil/esp/acceso\\_a\\_la\\_informacion\\_lineamientos\\_CIDH.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/acceso_a_la_informacion_lineamientos_CIDH.pdf)

[https://www.oas.org/dil/esp/AG-RES\\_2514-2009.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2514-2009.pdf)

[https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm)

[https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm)

[https://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver\\_taquigraficas/ago14.pdf](https://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/ago14.pdf)

<https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Lists/Pest1/Attachments/89/3232014%20AR%20PS%20VP.pdf>

<https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Lists/Pest1/Attachments/89/3232014%20AR%20PS%20VP.pdf>

<https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Lists/Pest1/Attachments/89/3232014%20AR%20PS%20VP.pdf>

<https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Lists/Pest1/Attachments/89/3232014%20AR%20PS%20VP.pdf>

<https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Lists/Pest1/Attachments/89/3232014%20AR%20PS%20VP.pdf>

<https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Lists/Pest1/Attachments/89/3232014%20AR%20PS%20VP.pdf>

<https://www.un.org/es/auditors/board/previous-members.shtml>

[https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_unodc\\_convention-s.pdf](https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf)

<https://www.unodc.org/peruandecuador/es/02AREAS/DELITO/corrupcion-4-planificar.html>

# Directorios

Cámara de Diputados LXIII Legislatura

## Mesa Directiva

Dip. Edgar Romo García  
**Presidente**

Dip. Martha Sofía Tamayo Morales  
**Vicepresidenta**

Dip. Edmundo Javier Bolaños Aguilar  
**Vicepresidente**

Dip. Arturo Santana Alfaro  
**Vicepresidente**

Dip. María Ávila Serna  
**Vicepresidenta**

Dip. Sofía del Sagrario De León Maza  
**Secretaria**

Dip. Mariana Arámbula Meléndez  
**Secretaria**

Dip. Isaura Ivanova Pool Pech  
**Secretaria**

Dip. Andrés Fernández del Valle Laisequilla  
**Secretario**

Dip. Ernestina Godoy Ramos  
**Secretaria**

Dip. Verónica Bemúdez Torres  
**Secretaria**

Dip. María Eugenia Ocampo Bedolla  
**Secretaria**

Dip. Ana Guadalupe Perea Santos  
**Secretaria**

## Junta de Coordinación Política

Dip. Marko Antonio Cortés Mendoza  
**Presidente y Coordinador  
del Grupo Parlamentario PAN**

Dip. Carlos Iriarte Mercado  
**Coordinador del Grupo Parlamentario PRI**

Dip. José de Jesús Zambrano Grijalva  
**Vicecoordinador en funciones  
de Coordinador PRD**

Dip. Jesús Sesma Suárez  
**Coordinador del Grupo Parlamentario PVEM**

Dip. Virgilio Dante Caballero Pedraza  
**Coordinadora del Grupo Parlamentario  
MORENA**

Dip. Macedonio Salomón Tamez Guajardo  
**Coordinador del Grupo Parlamentario MC**

Dip. Luis Alfredo Valles Mendoza  
**Coordinador del Grupo Parlamentario PANAL**

Dip. José Alfredo Ferreiro Velazco  
**Coordinador del Grupo Parlamentario PES**

## **Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación**

### **Presidente**

Dip. Luis Maldonado Venegas

### **Secretarios**

Dip. Fidel Almanza Monrroy  
Dip. Rafael Arturo Balcázar Narro  
Dip. Enrique Rojas Orozco  
Dip. Ruth Noemí Tiscareño Agoitia  
Dip. Eukid Castañón Herrera  
Dip. Jaime Mauricio Rojas Silva  
Dip. Alicia Barrientos Pantoja  
Dip. Maricela Contreras Julián  
Dip. Emilio Enrique Salazar Farías  
Dip. Claudia Sofía Corichi García  
Dip. Francisco Javier Pinto Torres

### **Integrantes**

Dip. Ricardo Ángel Barrientos Ríos  
Dip. Pablo Bedolla López  
Dip. Paloma Canales Suárez  
Dip. Araceli Damián González  
Dip. Aarón González Rojas  
Dip. Alejandra Iturbe Rosas  
Dip. Luis Alonso Pineda Apodaca  
Dip. Armando Alejandro Rivera Castillejos  
Dip. María Guadalupe Cecilia Romero Castillo  
Dip. Salomón Fernando Rosales Reyes  
Dip. María Esther de Jesús Scherman Leño  
Dip. Víctor Manuel Silva Tejeda  
Dip. María Monserrath Sobreyra Santos  
Dip. María Luisa Sánchez Meza  
Dip. Alma Carolina Viggiano Austria

## **Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia**

### **Titular**

Dr. Alejandro Romero Gudiño

### **Directores**

Mtro. Francisco Vega Rodríguez  
Mtra. María del Carmen Lastra y Lastra  
Dra. Guadalupe Blanca Leticia  
Ocampo García de Alba  
Mtro. Eric Suzán Reed

### **Secretario técnico**

Dr. Leonardo Arturo Bolaños Cárdenas

**El Derecho Fundamental a recibir cuentas,  
a través de la Fiscalización Superior,**  
de Mtro. Ignacio Alberto Carreón Concha  
Se terminó de imprimir en el mes de junio de 2018  
en los talleres de Printor S.A. de C.V.,  
José Frontera No. 9. Mercurio. 76040 Querétaro, Qro.  
Se tiraron 1,000 ejemplares en papel cultural de 75 grs.



**COMISIÓN DE  
VIGILANCIA  
DE LA ASF**

**UEC**

