

EL CONTROL DEL EJERCICIO FUNCIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO

THE CONTROL OF THE FUNCTIONAL EXERCISE IN THE FEDERAL PUBLIC ADMINISTRATION IN MEXICO

edfra semper iunctus
A Raquel, Daphne y Flor de María
sincronía perfecta en mi vida.

***Eduardo Alberto HERRERA MONTES**

****Alberto HERRERA PÉREZ**

SUMARIO

I. *El control del ejercicio funcional público.* II. *Control interno.* III. *Control externo.*
IV. *Conclusión.* V. *Fuentes de información.*

RESUMEN

Los actos derivados del ejercicio de la función pública en ocasiones pueden derivar en excesos o desvíos del poder ingénito a los órganos del Estado. Un poder público incontrolado se convierte en arbitrario, autoritario y dictatorial. Es precisamente en esos momentos donde la existencia de órganos de vigilancia y los mecanismos procedimentales que permitan su control adquieren alta relevancia. El objetivo de la presente investigación es analizar los mecanismos de control interno y externo previstos en la Constitución y leyes secundarias

ABSTRACT

Acts derived from the exercise of public function can sometimes lead to excesses or diversions of innate power to the organs of the State. Uncontrolled public power becomes arbitrary, authoritarian and dictatorial. It is precisely in those moments where the existence of surveillance bodies and the procedural mechanisms that allow their control to become highly relevant. The objective of this research is to analyze the internal and external control mechanisms provided for in the Constitution and secondary laws regarding the functional exercise

* Pasante de la carrera de Licenciado en derecho. Investigador jurídico independiente. Correo electrónico: eduardoherrera2610@gmail.com, Código ORCID <https://orcid.org/0009-0005-1043-9070>

** Especialista en Derecho Constitucional por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador jurídico independiente. Correo electrónico: edfra5@hotmail.com, Código ORCID <https://orcid.org/0000-0002-2696-8023>

respecto del ejercicio funcional de la Administración Pública Federal en México.

of the Federal Public Administration in Mexico.

PALABRAS CLAVE

Órganos de vigilancia; órganos de control, control interno, control externo, Administración Pública Federal.

KEY WORDS

Surveillance bodies; control bodies, internal control, external control, Federal Public Administration.

1. Isagoge

La presencia de órganos y medios de control de la actividad de los agentes del Estado permite un apropiado y debido ejercicio funcional¹. Concomitantemente, la sociedad alcanza tranquilidad ante la existencia de entes vigilantes del correcto ejercicio de la función estatal sujetando al poder público a la observancia y fuerza de la ley fortaleciendo la confianza en las instituciones y robusteciendo un real estado constitucional democrático de derecho².

2. Problemática

Existen actualmente en el Estado mexicano múltiples órganos encargados del control interno y externo de la función pública³.

3. Objetivo

Identificar los perímetros competenciales constitucionales y legales de los órganos facultados para ejercer el control interno y externo de la Administración Pública Federal en los Estados Unidos Mexicanos.

4. Metodología

Método analítico.

¹ *Es innegable que en la base del sistema de responsabilidades de los servidores públicos se encuentra el Estado de derecho y, por ende, debe existir un sometimiento irrestricto a la ley.* Hurtado Cisneros, Alfredo, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos en México*, 2015, p. 19.

² *La responsabilidad de los funcionarios es la garantía del cumplimiento de su deber y, por tal motivo, todo sistema legislativo que vea la manera de exigir la responsabilidad en que incurren los funcionarios públicos por las faltas cometidas en el cumplimiento de sus encargos es de capital importancia en el sistema constitucional.* Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, t. III, p. 76.

Ver también: Herrera Montes, Eduardo Alberto, y Herrera Pérez, Alberto, "Las faltas administrativas de los servidores públicos", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal, Escuela Judicial*, Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal, núm. 45, 2018.

³ La presente investigación centra su materia de estudio exclusivamente en la actividad funcional de los agentes del Estado al servicio del Poder Ejecutivo Federal comprendiendo dentro de éste la Administración Pública Federal (centralizada y paraestatal) y al Presidente de la República (como titular de esta Administración en términos del Artículo 2o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

I. EL CONTROL DEL EJERCICIO FUNCIONAL PÚBLICO

1. Definición

Semánticamente control significa: comprobación, inspección, fiscalización o intervención⁴.

La voz control reconoce varias acepciones, siendo las principales:

- Como sinónimo de inspección, cuando se refiere a la verificación de actos administrativos y registraciones contables, como puede serlo una auditoría.
- Tiene relación con invención, cuando se trata de revisión *a priori* de actos que han de ser luego registrados, como en el caso de control de tesorería.
- Es equivalente a supervisión, cuando se trata de normas con relación a una materia cualquiera, como control de cambios, control de personal.
- Se relaciona con registro, cuando tiene relación con la verificación de operaciones con fines contables, como control de existencias, control contable⁵.

En el caso del control referido al poder público de los órganos del Estado leemos:

... no se puede mantener el orden constitucional sin el control de los órganos depositarios de las funciones del poder público; al igual que la separación de las funciones del poder del Estado, el control de los órganos referidos tiene por propósito la acotación del poder y el aseguramiento de la racionalidad de su ejercicio, lo que predica la sujeción de la administración pública a un régimen de control que conviva con su autonomía⁶.

José Trinidad Lanz Cárdenas opina:

Por control debe entenderse el acto contable o técnico que realiza un poder o un funcionario que tiene atribuida por la ley, la función de examinar la conveniencia o la legalidad de un acto o serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre ellos⁷.

⁴ Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española.

⁵ Márquez Gómez, Daniel, *Función jurídica de control de la Administración Pública*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p.12.

⁶ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo*, México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2016, p. 264.

⁷ Lanz Cárdenas, José Trinidad, *La contraloría y el control interno en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 32.

En el contexto de la función pública, la palabra control no se constriñe únicamente a supervisar las actividades de otros o las propias, más aún:

... simultáneamente establece métodos que eviten el ejercicio abusivo del poder; su función no es solamente vigilar el respeto a los límites, sino también evitar el abuso de poder, impidiendo que se lleven a cabo acciones que violen las normas que la establecen e imponiendo sanciones a quienes se extralimiten en el ejercicio de sus funciones [...] se puede afirmar que el objetivo del control en el campo del ejercicio de las funciones públicas es alcanzar un funcionamiento regular y equilibrado del aparato administrativo, se trata de garantizar la utilización correcta de los medios materiales y técnicos, de racionalizar los recursos humanos y financieros con que cuenta la administración pública para lograr el cumplimiento de sus tareas y de satisfacer las necesidades colectivas evitando en la medida de lo posible, conductas ilícitas de los servidores públicos y asegurar, también en la medida de lo posible que los recursos públicos se apliquen de acuerdo a lo programado⁸.

El control puede verificarse *ex ante* cuando tiene el carácter preventivo o *ex post* cuando es de naturaleza correctiva. Además, puede comprender acciones represivas o sancionadoras⁹.

2. Tipos de control

Entendemos por control las acciones dirigidas a evaluar, supervisar o revisar que el ejercicio de la función pública se verifique en debida observancia de la normatividad aplicable para alcanzar los fines, objetivos y metas previstos¹⁰, puede verificarse de manera interna o externa. Ambos controles no son excluyentes entre sí, las acciones derivadas de su instrumentación simultánea o posterior son independientes y pueden catalogarse como complementarias de la vigilancia del correcto y legal ejercicio funcional.

Existen dos sujetos en el procedimiento de control: el activo (ejercitante del control) y el pasivo (quien se somete a este control).

⁸ Hurtado, *op. cit.* p. 119.

⁹ Márquez Gómez, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la Administración Pública*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 28.

¹⁰ Se comprende igualmente dentro del concepto control interno la investigación, sustanciación y, en su caso la sanción de faltas administrativas cometidas por servidores públicos.

II. CONTROL INTERNO¹¹

1. Medios de control interno

- Acciones de la Secretaría encargada del control interno de la Administración Pública Federal;
- Medios de defensa en sede administrativa, y
- Refrendo ministerial.

2. Secretaría encargada del control interno

El control interno en la Administración Pública Federal se verifica a través de la Secretaría encargada de este control (Secretaría de la Función Pública¹²) o de los órganos de control interno (OCI)¹³ (unidades desconcentradas de esta dependencia), facultados para verificar en sede administrativa que la actividad de los entes del Estado y de los servidores públicos se realice en debida observancia de la normatividad aplicable a fin de propiciar fundamentalmente la eficiencia y eficacia en el ejercicio de la función estatal.

Es importante explicar la existencia de una patente diferencia entre los actos de fiscalización y los de control interno. Los segundos tienen por finalidad mejorar la gestión de la administración pública y vigilar la consecución de los fines institucionales (incluso pueden comprender aspectos relativos a sanciones de actos indebidos en el servicio público), no existe, en esencia, un propósito fiscalizador como inapropiadamente se le ha considerado (y de manera inadecuada atribuido estas facultades¹⁴). Fiscalizar por su parte se refiere fundamentalmente a la vigilancia del correcto y legal ejercicio de los recursos públicos (de este tema se encarga la Auditoría Superior de la Federación¹⁵).

¹¹ *El llamado control interno o autocontrol se puede entender como el conjunto de políticas y procedimientos que establece una institución para obtener una razonable seguridad de que alcanzará los fines que se ha propuesto [...] se estima que mediante el control interno, la administración pública conserva la posibilidad de corregir sus errores y revocar sus decisiones ilegales o inoportunas, antes de que estas sean sometidas al control externo, ya sea del Poder Legislativo, a través de la fiscalización o del Poder Judicial, a través del control de legalidad o constitucionalidad.* Márquez, Héctor S., *Perspectivas en el servicio público*, México, Porrúa, 2013, pp. 133 y 135.

¹² Artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

¹³ Técnicamente deben denominarse órganos de control interno y no órganos internos de control, usaremos la primera acepción (OCI) en el curso de la presente investigación.

¹⁴ Observaremos más adelante como a la acción de control interno se le lleva, indebidamente, al plano de la fiscalización (inclusive a nivel constitucional se le otorga a los OCI esta facultad en el Artículo 109 fracción III: ... *revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales...*) desnaturalizando la verdadera esencia del control interno y provocando interferencia de funciones o duplicación de las mismas.

¹⁵ La exposición de motivos del Ejecutivo Federal enviada a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en el año 1995 que da origen a la creación constitucional de la Auditoría Superior de la Federación señala: ... *la presente iniciativa contempla estructurar un nuevo y fortalecido órgano de fiscalización, con funciones adicionales a las que hoy realizan los órganos de control externo, que incorpore y fortalezca las atribuciones y recursos de la Contaduría Mayor de Hacienda.*

3. Medios de defensa en sede administrativa

El recurso administrativo constituye un instrumento de tutela contra actos o resoluciones de la Administración Pública a fin de revisar su legalidad y encauzarla, en su caso, dentro del marco jurídico¹⁶ convirtiéndose en un auténtico medio de control de los actos de ésta.

Su conocimiento puede corresponder al órgano emisor o a su superior jerárquico¹⁷, tiene por efecto confirmar, modificar, revocar o anular el acto administrativo impugnado¹⁸ sin recurrir a un procedimiento contencioso administrativo o jurisdiccional.

La acción recursiva permite a la autoridad administrativa ejercer la facultad de corregir o subsanar errores cometidos en la emisión del acto de autoridad (autocontrol), así como la detección de fallas o lagunas en reglamentos, acuerdos o circulares (inclusive yerrores legislativos)¹⁹.

4. Refrendo ministerial

El Artículo 92 de la CPEUM señala: “todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda y sin este requisito no serán obedecidos”.

El llamado refrendo ministerial establecido en la Constitución a diversos actos del Ejecutivo Federal debe considerarse como una medida de control interno por parte de los secretarios de despacho respecto del ejercicio funcional del Ejecutivo Federal²⁰ (si bien

La naturaleza de esta reforma y su necesidad de permanencia como una decisión política fundamental de nuestro estado de derecho hacen necesarias una modificación constitucional y la adecuación de diversas leyes federales. Entre las principales características del órgano de auditoría a que se refiere la presente iniciativa, además de su carácter técnico, profesional, autónomo y carente de influencia partidista, estarían las que se señalan a continuación: Su objeto de fiscalización sería toda la actividad financiera de los poderes de la Unión y las entidades públicas federales, respecto a los ingresos, gastos, manejo y aplicación de fondos federales, así como el debido manejo o administración de los recursos y bienes federales, que incluyen el patrimonio de la nación y de las entidades públicas [en línea 19 de setiembre de 2024] <http://gaceta.diputados.gob.mx/Cronica/Iniciativas/56/101.html>.

¹⁶ *Los principios fundamentales de autolimitación, legalidad y control son partes orgánicas que estructuran el ser del Estado de derecho, ubicando el origen de los controles jurídicos en la desconfianza y en la probabilidad de que la administración coloque sus actos fuera de la ley*, Nava Negrete, Alfonso, *Derecho procesal administrativo*, Porrúa, México, 1959, p.39.

¹⁷ Como mecanismo de autotutela administrativa derivada del poder de revisión ejercida por los órganos superiores sobre los inferiores a fin de verificar la legalidad y oportunidad de sus actos.

¹⁸ En el caso de actos de autoridad afectados de nulidad absoluta es posible inclusive para el superior jerárquico de la autoridad emisora declarar la nulidad del acto administrativo (Art. 6o. de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo).

¹⁹ *El recurso es un medio legal que reparte por igual una defensa a quien lo promueve y una oportunidad de rectificar para el que lo resuelve [...] Es la oportunidad legal y práctica que representa a fin de que la administración a través de su procedimiento revise, reflexione, reforme y corrija sus decisiones sometiéndolas al derecho y al interés público que las orienta*, Nava Negrete, Alfonso y Quiroz, Enrique, “Recursos administrativos” en: Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Diccionario de derecho administrativo*, México, UNAM-Porrúa, 2003, p. 225.

²⁰ Época: Novena, Registro: 188738, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, septiembre de 2001, Materia(s): Constitucional, Tesis: P/J. 109/2001, Página: 1104.

meramente simbólico o moral, una negativa del Secretario a refrendar un acto presidencial permite a este último, en uso de facultades constitucionales, separarlo o removerlo del cargo).

Excurso

Propuesta de creación de un órgano constitucional autónomo

Es importante reflexionar sobre la imparcialidad en el ejercicio funcional de la Secretaría de la Función Pública al momento de ejercer sus facultades de control interno, la cual se ve comprometida al encontrarse esta dependencia funcional, jerárquica y presupuestalmente subordinada al Poder Ejecutivo Federal (al formar parte de la Administración Pública Federal). Además, el Presidente de la República se encuentra facultado por la Constitución para remover *libremente* al titular de esta Secretaría²¹. Lo anterior permite inferir un auténtico poder de influencia presidencial sobre el actuar de este servidor público impeditivo de la existencia de una auténtica imparcialidad (y desde luego de una autonomía e independencia funcional y decisoria al momento del ejercicio de sus funciones constitucionales y legales).

Abonamos por la creación de un órgano constitucional autónomo rector del control interno de la Administración Pública Federal dotado de plena autonomía e independencia que ejerza un auténtico y eficaz control administrativo sobre la actividad funcional de los agentes del Estado²².

A nivel internacional existen antecedentes de organismos con naturaleza similar al de cuya creación se propone: Argentina (Auditoría General de la Nación), Bolivia (Contraloría General del Estado), Colombia (Contraloría General de la República de Colombia), Chile (Contraloría General de la República de Chile), Ecuador

SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO.

Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que los "órganos de gobierno derivados", es decir, aquellos que no tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Federal, sino en una ley, no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional, pero que en cuanto a la legitimación pasiva, no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular debe analizarse la legitimación atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica. Por tanto, si conforme a los Artículos 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el refrendo de los decretos y reglamentos del jefe del Ejecutivo, a cargo de los secretarios de Estado reviste autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, es de concluirse que los referidos funcionarios cuentan con legitimación pasiva en la controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los Artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia.

²¹ Artículo 89, fracción II de la CPEUM.

²² En igual similar Hurtado, *op. cit.* p. 186.

(Contraloría General del Estado), España (Tribunal de Cuentas), Francia (Tribunal de Cuentas), Panamá (Contraloría General de la República de Panamá), Perú (Contraloría General de la República de Perú), Puerto Rico (Oficina del Contralor), Unión Europea (Tribunal de Cuentas Europeo) y Venezuela (Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela), entre otros.

III. CONTROL EXTERNO

1. *Control externo*

Por control externo²³ debe entenderse las acciones o procedimientos instrumentados fuera del perímetro competencial del Poder Ejecutivo Federal²⁴ dirigidos a mantener su ejercicio funcional dentro de los límites constitucional, convencional y legal.

2. *Órganos de control externo*

- Poder Legislativo Federal;
- Poder Judicial de la Federación;
- Auditoría Superior de la Federación;
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción;
- Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción;
- Tribunal Federal de Justicia Administrativa;
- Corte Penal Internacional;
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos;
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, y
- Control social o ciudadano.

A. Poder Legislativo Federal

El control externo ejercido sobre el Poder Ejecutivo Federal (Poder Ejecutivo, PEF o Ejecutivo) por el Poder Legislativo Federal (Poder Legislativo o PLF) se materializa a través de sus

²³ Miguel Acosta Romero señala: *el concepto de control externo e interno, que refiere a los procedimientos administrativos de gestión, evaluación, gasto público y cumplimiento de la legalidad, no parece precisado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su falta de sistematización hace que sean difícilmente aceptados, cuando no combatidos; amén de sostener que no existe en la ley una clasificación sobre lo que puede considerarse control externo e interno, pues aquél puede hacer referencia o bien a la intervención de alguno de los poderes de la unión o al llamado control de constitucionalidad* citado; por Torres Ulloa, Héctor Samuel, *Perspectivas en el servicio público mexicano*, México, Porrúa, 2013, p. 133.

²⁴ Recordemos que para efectos del presente ensayo en la expresión Poder Ejecutivo Federal debe considerarse incluida, cuando así corresponda, la Administración Pública Federal.

entes integrantes: Cámara de Senadores (Senado de la República o Senado) y Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (CADIP, Cámara de Diputados). Se constituye como un control de carácter político ejercido a través de actos permisivos, ratificatorios, concesorios, aprobatorios, declarativos, de análisis, autorización, designación, fiscalización, comprobación, conocimiento, revisión, exhorto, comparecencia, examen, aceptación, integración, recepción, pronunciamiento, inspección, nombramiento y objeción cuya finalidad es, en ejercicio del principio de división de poderes (pesos y contrapesos²⁵), mantener al Poder Ejecutivo Federal dentro de los límites previstos por la Constitución²⁶ y las leyes secundarias permitiendo la concurrencia de los poderes constituidos en la conformación de la voluntad del Estado mexicano²⁷.

B. Órganos camerales de control parlamentario²⁸

El Poder Legislativo Federal ejerce sobre el Poder Ejecutivo Federal una forma de control parlamentario a través del procedimiento legislativo y de específicas acciones establecidas en la Constitución.

²⁵ La división del ejercicio del poder y del desarrollo de las facultades estatales se estatuye para equilibrar las fuerzas, lograr un control recíproco y determinar las atribuciones de cada poder, a fin de que no fueran realizadas por otro. La finalidad del principio consiste en limitar y equilibrar el poder público, de modo que se ejerza autónoma e independientemente por cada uno de los poderes, sin que ninguno se coloque por encima de otro o que una sola corporación pueda ejercer dos o más de ellos, buscándose en todo momento que cada poder realice sus funciones libremente, sin más restricciones que las previstas en la ley o en la norma fundamental. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Grandes temas del constitucionalismo mexicano, la división de poderes*, México, 2005, p. 27.

Un poder que no posee contrapesos [...] caerá con más facilidad en los graves fenómenos de la corrupción y de la impunidad, Carpizo, Jorge, *Anatomía de perversidades, reflexiones sobre la moral pública en México*, Nuevo Siglo, Aguilar, México, 2000, p. 85.

²⁶ Todo tipo de control de la función pública tiene su fuente original en la Constitución federal, la cual organiza al Estado mexicano y establece un sistema de control con base en equilibrios y contrapesos entre los poderes y órganos del gobierno, Salazar Abaroa, Enrique, *Derecho Parlamentario*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989, p. 75.

²⁷ A la propia esencia del control como elemento indispensable de la Constitución se suman dos aspectos teóricos que van correlacionados, estos son la supremacía constitucional y la división de poderes. Es ante esta supremacía de la Constitución que existe la necesidad de protegerla, principalmente haciendo efectivos los controles que en ella se establecen, respecto de los actos que realiza la autoridad en correlación con los demás órganos que ejercen el poder, y principalmente respecto de los actos que repercuten en los ciudadanos. Para hacer efectivos los controles constitucionales, la ingeniería constitucional ha utilizado de manera prioritaria la división de funciones en el ejercicio del poder, lo que tradicionalmente conocemos como división de poderes, Hurtado, *op. cit.*, pp. 20 y 21.

La supremacía constitucional se configura como un principio consustancial del sistema jurídico-político mexicano, que descansa en la expresión primaria de la soberanía en la expedición de la Constitución y que por ello coloca a esta por encima de todas las leyes y de todas las autoridades, de ahí que las actuaciones de estas deben ajustarse estrictamente a las disposiciones de aquella, Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Grandes temas del constitucionalismo mexicano, La supremacía constitucional*, México, 2005, p. 38

²⁸ Todos los Artículos y fracciones mencionados en este apartado (Poder Legislativo Federal) corresponden a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (salvo aclaración en contrario).

C. *Congreso de la Unión (Art. 73)*²⁹

- Aprobación y expedición de la Ley de Ingresos de la Federación (fracción VII)³⁰;
- En materia de deuda pública dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos y otorgar garantías sobre el crédito de la Nación (fracción VIII);
- Crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones (fracción XI)³¹;
- Conceder licencia al Presidente de la República y constituirse en Colegio Electoral para designar al ciudadano que deba substituir al Ejecutivo Federal ya sea con el carácter de interino o substituto (fracción XXVI);
- Aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República (fracción XXVII);
- Recibir la protesta al tomar posesión del cargo el Ejecutivo Federal (Artículo 87)³².

D. *Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (Art. 74)*

- Ratificación del nombramiento³³ del Secretario de Hacienda y Crédito Público realizado por el Presidente de la República, así como de los demás empleados superiores de Hacienda (fracción III)³⁴;

²⁹ El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, integrado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, además de las funciones legislativas y presupuestarias que la Constitución le asigna, ejerce también funciones de control hacia el Poder Ejecutivo.

La función de control desarrollado por el Congreso mexicano, a través de sus dos cámaras, la ejerce a través de actos de inspección, fiscalización, comprobación, revisión o examen sobre la actividad realizada por el Poder Ejecutivo, con la finalidad de verificar se ajusten sus actos a las disposiciones establecidas en la Ley. Además, el control es un mecanismo de articulación y colaboración del Legislativo-Ejecutivo, en torno a una tarea de gobierno con objetivos políticos comunes. https://micrositios.senado.gob.mx/sobre_el_senado/funcion-de-control.html [en línea 19 de septiembre de 2024].

³⁰ El Artículo 74, fracción IV, párrafo segundo de la CPEUM establece: *el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos a más tardar el día 8 de septiembre debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de ésta.*

³¹ El Congreso puede dictar leyes que pongan fuera del alcance del Poder Ejecutivo a los servidores públicos que deban considerarse jerárquicamente sus subordinados lo cual puede traducirse en una forma de control legislativo para este último, igual supuesto en materia de prestaciones económicas, un ejemplo es la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 2021. Decía Hamilton: *Conforme al modo ordinario de ser de la naturaleza humana, un poder sobre la subsistencia de un hombre equivale a un poder sobre su voluntad*, Hamilton, Alexander, Madison, James y Jay, John, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010, p. 339.

³² Requisito formal constitucional para la validez del cargo.

³³ La facultad de ratificación puede considerarse una forma de control sobre la selección realizada por el Ejecutivo respecto de determinados nombramientos a fin de garantizar la idoneidad de los funcionarios propuestos por éste. A nivel político la ratificación sirve para reforzar el nombramiento y fortalecer al servidor público seleccionado.

³⁴ En fecha 16 de noviembre de 2018 la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión publicó en el DOF el Acuerdo por el que se establece el procedimiento para la ratificación de empleados superiores de Hacienda nombrados por el Ejecutivo Federal.

- Examen, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos enviado por el Ejecutivo Federal (fracción IV)³⁵;
- Declaración sobre la procedencia de acciones penales en contra de servidores públicos (fracción V);
- Conocer de las imputaciones realizadas a servidores públicos y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos instaurados contra éstos (fracción V);
- Revisión de la Cuenta Pública a través de la Auditoría Superior de la Federación (fracción VI)³⁶;
- Aprobación del Plan Nacional de Desarrollo³⁷ (fracción VII).

E. *Cámara de Senadores (Art. 76)*³⁸

- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, aprobar los tratados internacionales y la decisión de éste de terminar, denunciar, suspender,

³⁵ El llamado Poder de la bolsa o presupuestal, uno de los principales controles de carácter externo para el Poder Ejecutivo en materia de gasto público.

³⁶ La revisión de la Cuenta Pública tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar su ajuste a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento a los objetivos contenidos en los programas de gobierno.

³⁷ El Plan Nacional de Desarrollo es un documento de trabajo rector de la programación y presupuestación de toda la Administración Pública Federal. De acuerdo con la Ley de Planeación, todos los Programas Sectoriales, Especiales, Institucionales y Regionales definitorios de las acciones del gobierno, deben elaborarse en congruencia con este Plan. Asimismo, la Ley de Planeación requiere que la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación y el Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación compagin en con los programas anuales de ejecución emanados del Plan.

³⁸ El Artículo 239 del Reglamento del Senado de la República establece:

1. Corresponde al Senado la aprobación o ratificación de nombramientos que hace el Presidente de la República para los siguientes cargos, conforme lo disponen los Artículos relativos de la Constitución:

I. Integrantes de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática;

II. Integrantes de la Junta de Gobierno del Banco de México;

III. Procurador General de la República;

IV. Ministros, embajadores, agentes diplomáticos y cónsules generales;

V. Empleados Superiores de Hacienda; y

VI. Coroneles y demás jefes superiores del Ejército y Fuerza Aérea Nacionales, así como los grados equivalentes en la Armada.

2. Respecto de los Empleados Superiores de Hacienda a que se refiere la fracción V del párrafo anterior, el Senado debe emitir, a propuesta de la Mesa, el acuerdo que especifique los cargos a considerar.

3. Le corresponde igualmente al Senado aprobar o ratificar los nombramientos que realiza el Presidente de la República, o bien objetarlos, conforme lo establecen las leyes respectivas.

El Artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su párrafo final establece como facultad del Senado ratificar el nombramiento del Secretario de la Función Pública sometido a su consideración por el Presidente de la República.

Otras leyes y atribuciones del Senado:

Designación del titular de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente propuesto por el Presidente en una terna (art. 9 de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente).

modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, así como aprobar las convenciones diplomáticas suscritas por el Presidente de la República (fracción I);

- Ratificar los nombramientos realizados por el Ejecutivo Federal de los Secretarios de Estado en el caso que se opte por un gobierno de coalición (fracción II);
- Autorizar al Ejecutivo Federal a permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia extranjera (fracción III);
- Analizar y aprobar el informe anual que el Ejecutivo Federal le presente sobre las actividades de la Guardia Nacional (fracción IV);
- Declarar gobernador provisional de un Estado, cuando en este hayan desaparecido todos los poderes constitucionales, a propuesta de una terna presentada por el Presidente de la República (fracción V);
- Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos (fracción VII);
- Analizar y aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública presentada por el Presidente de la República (fracción XI y art. 69 párrafo final);
- Integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República; nombrar a dicho servidor público y formular objeción a la remoción que del mismo haga el Ejecutivo Federal (fracción XIII).

Como facultades de esta Cámara la Constitución igualmente señala:

- Aprobar el nombramiento del Presidente del INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) designado por el Ejecutivo Federal (Art. 26, apartado B, párrafo tercero);
- Designación de Magistrados del Tribunal Agrario propuestos por el Ejecutivo Federal (Art. 27, fracción XIX, párrafo segundo);

Ratificación del titular de la Comisión Federal de Competencia Económica a propuesta del Ejecutivo Federal (Art. 28 penúltimo párrafo de la CPEUM).

Designación del presidente del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano a propuesta del Presidente de la República (Art. 17 de la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano).

Aprobación de los vocales de la Junta de Gobierno del Instituto de Protección al Ahorro Bancario designados por el Ejecutivo Federal (Art. 75 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario).

Designación de los comisionados de los órganos de gobierno de los órganos reguladores coordinados en materia energética a propuesta del Presidente de la República (art. 6 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética).

- Aprobar la designación del Gobernador del Banco Central realizada por el Presidente de la República (Art. 28, párrafo séptimo);
- Ratificación del presidente de la Comisión Federal de Competencia Económica a propuesta del Ejecutivo Federal (Art. 28);
- Ratificación del presidente del Instituto Federal de Telecomunicaciones a propuesta del Ejecutivo Federal (Art. 28);
- Ratificación de Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa designados por el Presidente (Art. 73 fracción XXIX-H).

F. *Comisión Permanente (Art. 78)*

- Recibir, en su caso, la Protesta del Presidente de la República (fracción II);
- Conceder licencia hasta por sesenta días naturales al Presidente de la República (fracción VI);
- Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes del órgano colegiado encargado de la regulación en materia de energía, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga (fracción VII).

G. *Ausencias del Ejecutivo Federal del territorio nacional (Art. 88)*

El Presidente de la República puede ausentarse del país hasta por siete días, informando previamente los motivos a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente, en su caso, así como de los resultados de las gestiones realizadas.

En ausencias mayores a este plazo, se requiere permiso de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente.

H. *Facultades y obligaciones constitucionales del Presidente de la República sujetas a control del Poder Legislativo Federal (Cámara de Senadores, Art. 89)*

- 1) Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica (fracción III);
- 2) Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales (fracción IV);
- 3) Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declara-

ciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado (fracción X).

I. *Facultades de control del Congreso de la Unión sobre la Administración Pública Federal (Art. 93)*

Ordena nuestra ley fundamental a los Secretarios del Despacho³⁹, luego de abrirse el periodo de sesiones ordinarias, dar cuenta al Congreso del curso guardado por sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras (Senadores o Diputados⁴⁰) podrá convocar a los Secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para informar bajo protesta de decir verdad cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para responder a interpelaciones o preguntas⁴¹.

Importante facultad parlamentaria ésta última la cual permite en el caso de la elaboración de una ley penetrar en los aspectos técnicos necesarios para su manufactura generalmente desconocidos por los legisladores constituyendo estas comparecencias el vehículo idóneo para alcanzar un asaz conocimiento y ejercer un correcto y eficaz control legislativo sobre aspectos tan relevantes como su objeto, eficacia, ámbito de aplicación,

³⁹ La CPEUM denomina indistintamente a estos funcionarios como Secretarios del Despacho o Secretarios de Estado.

⁴⁰ Los Artículos 53, 126 y 131 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establecen la facultad de las cámaras integrantes del Congreso de la Unión para hacer comparecer ante éstas a los secretarios de estado.

⁴¹ El Reglamento del Senado de la República establece:
Artículo 266.

1. En el ejercicio de las funciones de control de las cámaras del Congreso de la Unión, en el ámbito de su competencia el Senado recibe, analiza y se pronuncia respecto de los informes de los entes públicos a los cuales la Constitución y las leyes imponen la obligación de presentarlos.

2. El Senado también ejerce atribuciones de control mediante preguntas por escrito al Presidente de la República o comparecencias de los servidores públicos que prevén los Artículos 69 y 93 de la Constitución, sea para informar o para responder preguntas e interpelaciones.

3. Las preguntas tienen por objeto obtener información sobre un tema específico, o bien ampliarla, para el análisis de un informe, la discusión de una ley o el estudio de un asunto.

4. La interpelación tiene como objeto obtener de un servidor público compareciente la explicación sobre políticas de interés general.

El Reglamento de la Cámara de Diputados señala:
Artículo 124.

1. La Cámara, conforme a lo dispuesto en los Artículos 69 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podrá citar a los servidores públicos, bajo protesta de decir verdad, para que:

I. Den cuenta del estado que guarden sus respectivos ramos; II. Proporcionen información, cuando se discuta un proyecto de ley o decreto, y III. Proporcionen información, cuando se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

2. Los servidores públicos que podrán comparecer ante el Pleno son: I. Los secretarios de Estado; II. El Procurador General de la República; III. Los directores y administradores generales de los organismos descentralizados federales, y IV. Los directores y administradores generales de las empresas de participación estatal mayoritaria.

sujetos obligados, responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, sanciones por faltas administrativas, protección del interés público, así como principios y directrices para el correcto ejercicio de la función estatal sujeta a legislarse.

Advertimos asimismo un control parlamentario de ambas cámaras congresionales respecto del ejercicio funcional de los titulares de la Administración Pública sobre los asuntos concernientes a sus ramos o actividades al poseer inclusive facultades constitucionales para requerir a éstos información o documentación⁴².

J. *Informe de Gobierno del Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión (Art.69)*

En la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República debe presentar ante esa soberanía un informe por escrito, donde manifieste el estado general que guarda la Administración Pública Federal del país.

Cada una de las Cámaras (Senadores y Diputados) analiza este informe estando facultadas para solicitar al Ejecutivo Federal la ampliación de la información mediante preguntas por escrito, así como para citar a los Secretarios de Estado y a los directores de las entidades paraestatales, quienes deberán comparecer y rendir informes bajo protesta de decir verdad⁴³.

Indudablemente la rendición de este informe gubernamental ante un poder soberano constituido, al igual que las preguntas e interpelaciones parlamentarias, representan

⁴² El Artículo 97, 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos dice: *Los presidentes de las comisiones, por acuerdo de éstas, podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal cuando se trate un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relacionada a las materias que les corresponda atender de acuerdo con los ordenamientos que las rigen.*

⁴³ El Artículo 266 del Reglamento del Senado de la República señala:

1. *En el ejercicio de las funciones de control de las cámaras del Congreso de la Unión, en el ámbito de su competencia el Senado recibe, analiza y se pronuncia respecto de los informes de los entes públicos a los cuales la Constitución y las leyes imponen la obligación de presentarlos.*

2. *El Senado también ejerce atribuciones de control mediante preguntas por escrito al Presidente de la República o comparecencias de los servidores públicos que prevén los Artículos 69 y 93 de la Constitución, sea para informar o para responder preguntas e interpelaciones.*

Por su parte, el Artículo 124 del Reglamento de la Cámara de Diputados establece:

1. *La Cámara, conforme a lo dispuesto en los Artículos 69 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podrá citar a los servidores públicos, bajo protesta de decir verdad, para que:*

I. Den cuenta del estado que guarden sus respectivos ramos,

II. Proporcionen información, cuando se discuta un proyecto de ley o decreto, y

III. Proporcionen información, cuando se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

2. *Los servidores públicos que podrán comparecer ante el Pleno son:*

I. Los secretarios de Estado;

II. El Procurador General de la República;

III. Los directores y administradores generales de los organismos descentralizados federales, y

IV. Los directores y administradores generales de las empresas de participación estatal mayoritaria.

3. *El Pleno podrá acordar que sean citados a comparecer el Titular u otros servidores públicos de los órganos autónomos de carácter constitucional.*

una forma de control del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo y un ejercicio de rendición de cuentas para la Administración Pública Federal.

K. *Iniciativa de leyes o decretos presentados por el Ejecutivo Federal (Art. 72)*

La Constitución Federal establece la facultad del Presidente de la República de iniciar leyes o decretos⁴⁴. Esta facultad alcanza una altísima importancia para el Ejecutivo Federal a fin de permitir la adecuada implementación de políticas públicas, planes, programas o metas encaminadas al desarrollo nacional propuestas por éste. En este caso la potestad del Poder Legislativo Federal para ejercer un mecanismo de control parlamentario encierra la mayor importancia en el procedimiento legislativo.

La Ley Fundamental regula la facultad del Poder Legislativo de rechazar en todo o en parte el proyecto de ley o decreto presentado por el Ejecutivo Federal, en tanto no sea competencia exclusiva de alguna de las cámaras, traduciéndose esta acción en una medida de control parlamentario para este último⁴⁵.

El titular del Ejecutivo debe ser controlado en el ejercicio de sus atribuciones para evitar que se exceda de su esfera competencial, abusando de las prerrogativas de su encargo. El órgano controlante por excelencia es aquel que puede limitar su actuación mediante leyes o impidiendo que determinadas funciones se lleven a cabo, por eso es el Poder Legislativo el encargado de supervisar la actividad del presidente, en virtud de las facultades que el orden jurídico le ha conferido⁴⁶.

L. *Funciones jurisdiccionales del Congreso de la Unión*

Las cámaras integrantes del Congreso Federal igualmente realizan funciones de naturaleza jurisdiccional (las cuales pueden válidamente considerarse como de control):

- Instrucción del juicio político, y
- Declaración de procedencia.

M. *Juicio Político (Art. 110)*

Procedimiento de orden constitucional a cargo de las cámaras integrantes del Congreso de la Unión: Cámara de Diputados como órgano de acusación y Cámara de Senadores como

⁴⁴ *Iniciativa de ley o decreto*. Documento formal que los órganos o actores facultados legalmente presentan ante cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión para su estudio, discusión y, en su caso, aprobación. Tiene como propósito crear, reformar, adicionar, derogar o abrogar disposiciones constitucionales o legales. Representa el acto jurídico con el que da inicio el proceso legislativo [en línea, 2 de junio de 2024] <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=123>.

⁴⁵ El denominado poder de veto.

⁴⁶ Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Controles interorgánicos del Poder Legislativo respecto de actos del Poder Ejecutivo*, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2749/8.pdf> [en línea, 14 de julio de 2024].

órgano de sentencia, para hacer efectivo el principio de responsabilidad en el ejercicio de sus cargos de los servidores o funcionarios públicos señalados en la Constitución⁴⁷.

Se exige responsabilidad mediante juicio político al cometerse actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho⁴⁸.

Las sanciones derivadas del juicio político (destitución e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público) deben traducirse como acciones de control externo al ejercicio funcional de los agentes del Estado⁴⁹.

N. *Declaración de procedencia (Art. 111)*

El procedimiento de declaración de procedencia (conocido comúnmente como desafuero) tiene por objeto remover la inmunidad procesal (fuero) atribuida por la Constitución a diversos servidores públicos para que, una vez removido y, de ser el caso, queden a disposición de las autoridades correspondientes para ser juzgados penalmente.

La Cámara de Diputados decide si ha lugar o no a desaforar. En este procedimiento no se juzga sobre la existencia de un delito o la responsabilidad penal imputable al servidor público, el desafuero valora si el servidor público debe enfrentar un proceso penal. Se trata de una ponderación política a cargo de un órgano político precedida por un antecedente penal para determinar si es removido el fuero constitucional y de ser así quede el agente del Estado a disposición de las autoridades competentes para actuar con arreglo a la ley.

El desafuero representa un medio de control para el ejercicio funcional del servidor público al constituir uno de los efectos de su instrumentación la separación de su empleo, cargo o comisión en tanto esté sujeto a un proceso penal⁵⁰.

⁴⁷ Senadores y diputados al Congreso de la Unión, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consejeros de la Judicatura Federal, secretarios de Despacho, Fiscal General de la República, magistrados de Circuito y jueces de Distrito, consejero Presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos.

⁴⁸ Artículos 6o. y 7o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

⁴⁹ Los fines últimos del juicio político consisten en garantizar la correcta administración pública y atender al principio de idoneidad en la función [...] no es un juicio penal ya que no persigue castigar, sino separar del cargo; no se juzga un hecho como delictuoso, sino una situación de gobierno como inconveniente para el Estado, y termina y agota su objetivo cuando el funcionario se separa o no está en el cargo. Stiglitz, Gabriel (director), *Responsabilidades del Estado y de los funcionarios públicos*, Buenos Aires, Argentina, Rubinzal-Culzoni Editores, 2003, p. 169.

⁵⁰ La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su Artículo 28 señala: *Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el inculpado, este quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes.*

O. Auditoría Superior de la Federación (Art. 109)

Dentro de los órganos encargados de ejercer el control externo de la Administración Pública Federal encontramos a la Auditoría Superior de la Federación. Fundamentalmente su labor es fiscalizar (sujetar a inspección o examen) se constituye como un órgano técnico de la Cámara de Diputados dotado de plena autonomía técnica y de gestión⁵¹.

Conforme a su mandato legal, el propósito es verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas y el correcto manejo tanto del ingreso como del gasto público. A esta facultad de fiscalización se encuentra sometido el Poder Ejecutivo Federal⁵².

3. Medios jurisdiccionales de control externo

A. Poder Judicial de la Federación

Los actos desplegados por el Poder Ejecutivo Federal o por la Administración Pública Federal pueden ser sujetos a control externo por parte de autoridades jurisdiccionales⁵³ atendiendo a su eventual inconstitucionalidad, ilegalidad o inclusive inconveniencia.

B. Controversia constitucional

La controversia constitucional constituye un verdadero juicio entre los poderes, entes u órganos señalados en la fracción I del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, garantiza la estricta observancia al principio de división de poderes en los casos de la existencia de una posible invasión de las esferas competenciales establecidas en la Constitución, la *litis* por regla general versa sobre la invasión a la esfera de competencia o atribuciones que uno de estos poderes, entes u órganos considera afectada por una norma general o por el acto impugnado a través de la controversia.

Este medio de control constitucional tiene nacimiento cuando un promovente plantea ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la existencia de un agravio ocasionado por

⁵¹ Son sujetos de fiscalización de la ASF los Poderes de la Unión, los entes públicos federales, las Entidades Federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México que ejerzan recursos públicos federales y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos o privados, o cualquier otra figura jurídica que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales; y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

⁵² Dentro de las facultades de la ASF en materia de combate a la corrupción destacan la de investigar y sustanciar las faltas administrativas graves de los servidores públicos del Poder Ejecutivo Federal (entre otros órganos del Estado) y en su caso, promover las acciones procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa o la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (Artículo 109 constitucional). Para el caso de faltas administrativas no graves dará cuenta de ello a los órganos de control interno para que continúen la investigación respectiva y promuevan las acciones que procedan (Art. 11 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas).

⁵³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Plenos Regionales, Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Colegiados de Apelación y Juzgados de Distrito.

la emisión de un acto o disposición de carácter general (ley, reglamento o decreto) por parte de un poder o autoridad, fuera de su perímetro competencial (funciones o facultades).

Bajo esta lógica, el control externo jurisdiccional ejercido por la controversia constitucional respecto de actos del Poder Ejecutivo Federal se traduce en el señalamiento expreso de los límites competenciales-funcionales constitucionalmente previstos (con la posibilidad inclusive de declarar la invalidez del acto presidencial impugnado)⁵⁴ prohibiendo la invasión de esferas de facultades reservadas para los otros poderes, entes u órganos del Estado.

C. Juicio de Amparo

Se constituye este medio de control externo como el instrumento jurisdiccional por excelencia para impugnar desde la óptica constitucional actos del Poder Ejecutivo Federal y de la Administración Pública Federal lesivos para los particulares (desde luego dentro de este juicio es posible analizar no sólo aspectos de constitucionalidad sino también de legalidad de los actos u órganos de poder e inclusive aspectos de violaciones convencionales)⁵⁵.

⁵⁴ *En adelante, el solo hecho de que una norma de carácter general sea contraria a la Constitución puede conllevar su anulación, prevaleciendo la Constitución sobre la totalidad de los actos del poder público. La supremacía constitucional es una garantía de todo estado democrático, puesto que al prevalecer las normas constitucionales sobre las establecidas por los órganos legislativos o ejecutivos federal o locales, se nutrirá una auténtica cultura constitucional que permite la vida nacional.* Ferrer Mc-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, México, 5ª. ed., Porrúa, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, t. I, p. 950.

La anulación de la norma general, aún con efectos sólo en el caso concreto sobre el que verse la queja, es un sistema que convierte a las normas constitucionales en auténticas normas jurídicas con plena fuerza obligatoria y que no se deja al arbitrio de las autoridades y de los órganos del Estado encargados de la producción de las normas, el que las mismas se hagan concordar con los buenos deseos contenidos en la Constitución, Cossío, José Ramón y Pérez de Acha, Luis M., *La defensa de la Constitución*, segunda reimpresión, México, Distribuciones Fontamara, S.A., 2003, p. 37.

⁵⁵ Época: Décima, Registro: 2003615, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XX, mayo de 2013, Tomo 2, Materia(s): Común, Tesis: I.5o.C. J/1 (10a.), Página: 1305. JUICIO DE AMPARO. ES UN MEDIO PARA EL CONTROL DE LA LEGALIDAD, CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD. Conforme a los Artículos 1o., 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformados mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación de 10 y 6 de junio de 2011, respectivamente, el juicio de amparo es un medio de control que sirve para que los órganos competentes verifiquen el respeto que las autoridades del Estado deben a las normas generales ordinarias que regulan su actuación (control de legalidad), a la Ley Fundamental (control de constitucionalidad) y a los tratados o convenciones internacionales (control de convencionalidad). Esto es, el juicio protector de los derechos fundamentales de los gobernados, conocido como juicio de amparo, tiene como parámetro de control esos tres tipos de normas jurídicas, y su objeto (de control) son los actos de autoridad -*lato sensu*-. Tal medio de defensa debe tramitarse y resolverse conforme a lo que establecen los referidos Artículos 103 y 107 constitucionales (y su ley reglamentaria), favoreciendo, desde luego, los principios interpretativos de los derechos humanos contenidos en el propio Artículo 1o. constitucional. De esta manera, todos los órganos del Estado Mexicano, en el ámbito de sus competencias, al resolver los problemas en los que se involucren los derechos humanos, deben atender, en principio, a los que consagra la Carta Magna, como también a los contenidos en los tratados o convenciones internacionales suscritos en esa materia y, desde luego, al cumplimiento del control de legalidad que no debe apartarse de los principios precisados.

El juicio de amparo es procedente en contra de normas generales, actos u omisiones de la autoridad (en este caso alguna entidad o dependencia de la Administración Pública Federal o el propio Ejecutivo Federal) violatorios de derechos humanos o de las garantías otorgadas para su protección por la CPEUM, así como por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte⁵⁶.

El control externo ejercido por el órgano jurisdiccional a través del juicio de amparo por actos de la Administración Pública o del Ejecutivo Federal violatorios de derechos humanos o transgresiones a leyes secundarias afectantes de la esfera patrimonial o jurídica se materializa al momento de proveerse respecto de las medidas cautelares (suspensión del acto impugnado) o al dictarse la sentencia donde se concede el amparo y protección de la Unión, la cual tiene por objeto restituir al agraviado en el pleno goce del derecho humano o garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado guardado antes de la transgresión.

4. Órganos constitucionales autónomos de control externo

A. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Los Derechos Humanos son el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona⁵⁷. Este conjunto de prerrogativas se encuentra establecido dentro del orden jurídico nacional en nuestra Constitución política, tratados internacionales y leyes respectivas.

El respeto hacia estos derechos es un deber universal para todas las autoridades integrantes del Estado mexicano en el ámbito de sus respectivas competencias las cuales tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar en favor del individuo⁵⁸.

⁵⁶ [se] ... permite válida y constitucionalmente, en los casos de interpretación, encontrar fundamento en los tratados internacionales en materia de derechos humanos, sea o no parte el Estado mexicano, con la finalidad de favorecer a la persona la protección más amplia en estricta observancia del principio *pro homine*, Herrera Pérez, Alberto, "El bloque de constitucionalidad y los derechos humanos", *Revista El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal*, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, núm. 22, diciembre de 2015, p. 136.

⁵⁷ Herrera Pérez, Alberto, "La dignidad humana en la Constitución Federal mexicana", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Universidad Nacional Autónoma de México, t. LXVI, núm. 266, julio-diciembre de 2016, p. 5.

⁵⁸ *Los derechos humanos tutelados por el orden jurídico mexicano están reconocidos tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en tratados internacionales de los que México es parte: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Convención Americana sobre Derecho Humanos, por mencionar sólo algunos. Los organismos de protección de derechos humanos conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de carácter administrativo de autoridades, lo cual constituye el rasgo característico de las instituciones de Ombudsman; en México no conocerán de actos del Poder Judicial de la Federación.* Castañeda, Mireya, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015, Colección de Textos sobre Derechos Humanos, p. 30.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) es un organismo dotado de autonomía de gestión, presupuestaria, así como personalidad jurídica y patrimonio propios. Su objetivo esencial es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano (Art. 102 apartado B de la CPEUM).

Al ejercer sus funciones públicas el Poder Ejecutivo Federal o la Administración Pública Federal es posible realicen acciones o actos transgresores o violatorios de los derechos humanos. Los entes públicos, por mandato constitucional, deben ser respetuosos de los derechos fundamentales⁵⁹, en caso contrario, la CNDH se encuentra facultada para emitir recomendaciones⁶⁰, reclamando su estricta observancia. Estas recomendaciones al ser públicas se constituyen en un verdadero mecanismo de control vertical materializado en la opinión de la comunidad nacional e internacional.

Las recomendaciones (públicas y no vinculatorias) constituyen la más severa expresión de la labor de la Comisión Nacional en la lucha contra la impunidad y la defensa de los derechos humanos. Derivado de la reforma constitucional de junio de 2011, la CNDH⁶¹ cuenta con la facultad de solicitar al Congreso de la Unión la comparecencia de aquellos titulares de las autoridades responsables que se nieguen a aceptar o cumplir con las recomendaciones emitidas por este organismo⁶².

⁵⁹ El Artículo 1o. de la CPEUM en su párrafo tercero establece: *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.*

⁶⁰ Como ejemplos de autoridades insertas en la estructura del Poder Ejecutivo Federal (Administración Pública Federal) a quienes la CNDH ha emitido recomendaciones tenemos: Comisión Nacional de Seguridad, Instituto Mexicano del Seguro Social, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Medio Ambiente, Comisión Federal de Electricidad, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Instituto Nacional de Migración, Petróleos Mexicanos, Secretaría de Marina, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de la Defensa Nacional, Procuraduría General de la República, Secretaría de Salud, entre otros [en línea 13 de febrero de 2023]: <https://www.cndh.org.mx/tema/2502/recomendaciones>.

⁶¹ Artículo 102, apartado B

...

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, estos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

⁶² *La recomendación es la vía central para combatir la impunidad y constituirse como un mecanismo de justicia. Las recomendaciones son instrumentos fundamentales de la CNDH en la protección y defensa de los derechos humanos, pero no son el único medio, ya que existen otros como la conciliación, la solución de quejas durante el procedimiento y las acciones de inconstitucionalidad, además de las acciones de promoción, observancia, estudio, divulga-*

B. Tribunal Federal de Justicia Administrativa

El Artículo 73, fracción XXIX-H constitucional establece la facultad del Congreso de la Unión para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Este Tribunal tiene a su cargo dirimir las controversias suscitadas entre los particulares y la Administración Pública Federal constituyendo un eficiente órgano de control externo sobre sus actos funcionariales⁶³.

Compete asimismo a este órgano jurisdiccional imponer sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas determinadas como graves y a los particulares participantes en actos vinculados con las mismas.

Lo contencioso-administrativo conlleva a la idea de controversia derivada de la actividad de la administración pública, puesta en juicio ante un órgano jurisdiccional en virtud de la pretensión de su contraparte, habida cuenta de que la administración goza de la prerrogativa que le permita hacerse justicia a sí misma, a condición de actuar de acuerdo con los lineamientos del procedimiento administrativo preestablecido, lo que se traduce en una situación legítima⁶⁴.

5. Órganos de control externo previstos en leyes especiales

A. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

El Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción creado por la Constitución (Art. 113) se constituye como la instancia responsable de definir los mecanismos de coordinación entre los integrantes de este Sistema. Tiene bajo su cargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción.

ción y desarrollo institucional de esta Comisión Nacional. Asimismo, las recomendaciones constituyen una enérgica solicitud a la autoridad para que se brinde la adecuada atención a la víctima, de tal forma que le permita restituir su situación al estado en el que se encontraba antes de sufrir el daño. Así, la Comisión Nacional encuentra en sus recomendaciones, un medio idóneo que le permite ejercer sus atribuciones de protección y observancia de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano. [en línea 26 de octubre de 2023]. Fuente: <http://informe.7ndh.org.mx/menu.aspx?id=119>.

⁶³ El procedimiento contencioso administrativo es un procedimiento de tipo jurisdiccional que implica la afectación de un interés particular y en ocasiones de un interés público como en el procedimiento de lesividad, y es la forma o manera de actuar o conducirse en un juicio ante tribunales administrativos o ante tribunales judiciales que conozcan de las controversias de los particulares por un acto de administración que los agravia, el contencioso administrativo en su naturaleza procesal, es una forma de control de los actos administrativos y constituye una revisión jurisdiccional o proceso de impugnación de los actos administrativos ineficaces. Castrejón García, Gabino Eduardo, *Sistema jurídico sobre la responsabilidad de los servidores públicos*, 2ª. ed., México, Cárdenas Velazco Editores, S.A. de C.V. 2004, p. 213.

⁶⁴ Noguera Consuegra, Pedro, *El concepto jurídico contencioso-administrativo como medio para impartir justicia en el derecho mexicano*, en Fernández Ruiz, Jorge y Otero Salas, Filiberto, *Justicia Contenciosa Administrativa, Congreso Internacional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2013, p. 825.

Dentro de las facultades de este Comité se encuentra la de emitir a los entes públicos recomendaciones no vinculantes y públicas las cuales están enfocadas al fortalecimiento de los procesos, mecanismos, organización, normas, así como acciones u omisiones derivadas del informe anual presentado por el Comité Coordinador (Art. 57 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción).

No obstante carecer de fuerza coactiva estas recomendaciones, pueden ser consideradas válidamente como un medio de control considerando su naturaleza pública y existir una obligación legal por parte de las autoridades a quienes se dirigen de dar respuesta fundada y motivada tanto en los casos donde se determine su aceptación como su rechazo⁶⁵.

De igual manera este Comité se reviste de facultades para solicitar a las autoridades respectivas la información considerada como relevante en caso de considerarse no ejecutadas con suficiencia las medidas de atención a la recomendación, no realizarse las acciones necesarias para su debida implementación o bien, cuando éstas sean omisas en la presentación de los informes peticionados.

B. *Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República*⁶⁶

Dentro de los órganos de control externo de los actos de los servidores públicos del Poder Ejecutivo Federal alcanza relevancia la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción⁶⁷ inserta dentro de la Fiscalía General de la República. Se encuentra dotada de plenas facultades de investigación, prevención y persecución de los delitos por hechos de corrupción⁶⁸, así como de amplias atribuciones para consignar ante jueces penales federales la posible comisión de eventos delictivos de agentes del Estado por ejercicio indebido o ilegal de su actividad institucional⁶⁹.

⁶⁵ Herrera Montes, Eduardo Alberto y Herrera Pérez, Alberto, *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*, Edición privada, México, 2018, p. 157.

⁶⁶ Arts. 11, fracción VI y 13 fracción, V.

⁶⁷ Herrera Pérez, Alberto, "Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción", *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 34, enero-junio de 2016.

⁶⁸ Herrera Montes, Eduardo Alberto y Herrera Pérez, Alberto, "Análisis crítico a las reformas del Código Penal Federal en materia de combate a la corrupción", *Revista de Ciencias Penales*, ITER CRIMINIS, Procuraduría General de la República, Instituto Nacional de Ciencia Penales, núm. 16, sexta época, enero-marzo de 2017, p. 159. Ver también: Herrera Pérez, Alberto, *Delitos cometidos por servidores públicos*, México, Porrúa, 2011.

⁶⁹ Desde luego con absoluto respeto a sus derechos fundamentales. Ver Herrera Pérez, Alberto, *El derecho a la presunción de inocencia*, México, Porrúa, 2012.

6. Órganos supranacionales de control externo jurisdiccional⁷⁰

La justicia supranacional es un valioso instrumento construido por la comunidad de naciones para preservar el debido respeto a los derechos humanos, así como evitar y reprimir el abuso de la soberanía nacional.

A. Corte Penal Internacional

La Constitución establece que el Ejecutivo Federal podrá reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional (CPI) sujetando este reconocimiento a la aprobación del Senado de la República (art. 21). La CPI es un tribunal de justicia internacional permanente cuya misión es juzgar a las personas acusadas de cometer crímenes de genocidio, de guerra, de agresión y de lesa humanidad⁷¹.

Es posible la existencia de actos u omisiones del Ejecutivo Federal o de la Administración Pública Federal que puedan accionar la jurisdicción de la CPI y por lo tanto ejercer este tribunal mecanismos de control externo supranacional⁷².

B. Corte Interamericana de Derechos Humanos⁷³

Las reformas constitucionales del año 2011 se consideraron en su momento las más importantes realizadas a nuestra ley fundamental al reconocer en su texto los derechos humanos, lo cual configuró un nuevo esquema en la dignidad de los destinatarios de la norma fundacional⁷⁴.

⁷⁰ Previstos en el texto de la Constitución o en instrumentos internacionales suscritos por México.

⁷¹ Según el Artículo 7o. del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional por estos deben entenderse los que se cometen como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque (asesinato, tortura, violación, desaparición forzada de persona etc.).

⁷² El 26 de septiembre de 2014 se desapareció de manera forzada a 43 estudiantes de la normal rural Raúl Isidro Burgos en el municipio de Tixtla, localidad de Ayotzinapa, Estado de Guerrero, México, la Corte Penal Internacional en el año 2018 aprobó el inicio de la investigación del entonces Presidente de la República [en línea 2 de junio de 2024]:

<https://www.dw.com/es/corte-de-la-haya-revisar%C3%A1-denuncia-contrape%C3%B1a-nieto-por-caso-ayotzinapa-entre-otros/a-46655769>.

Lo ocurrido con los 43 normalistas de Ayotzinapa fue un crimen de lesa humanidad, en su hipótesis de desaparición forzada de personas, porque fueron varios policías los que participaron en los hechos, quienes actuaron bajo las órdenes y aquiescencia del ex alcalde de Iguala, José Luis Abarca, y muy probablemente con la complicidad del procurador de Guerrero [en línea 14 de julio de 2024]: <http://www.jornada.com.mx/2014/11/03/politica/010n2pol>.

Avanza el caso contra el expresidente Felipe Calderón en la Corte Penal Internacional en presuntos crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra [en línea 14 de julio de 2024]: <https://contralinea.com.mx/interno/semana/avanza-el-caso-contracalderon-en-la-corte-penal-internacional/>.

⁷³ Nuestro país reconoció la competencia contenciosa de la cidh mediante Decreto promulgatorio publicado en el DOF el 24 de febrero de 1999.

⁷⁴ Herrera Pérez, Alberto, *La dignidad humana en la Constitución Federal mexicana*, op. cit., p. 125.

La CPEUM establece: las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia (principio *pro homine*).

Estas reformas constitucionales exigieron de uno de los poderes constituidos del Estado mexicano (Suprema Corte de Justicia de la Nación) el análisis sobre la competencia jurisdiccional de los tribunales supranacionales en nuestro país, específicamente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)⁷⁵.

Época: Décima, Registro: 2006181, Instancia: Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. CXLIV/2014 (10a.), Página: 823. SENTENCIAS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. TODAS LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO, INCLUYENDO EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, DEBEN ACATAR LO ORDENADO EN AQUÉLLAS. El Poder Judicial de la Federación tiene la obligación de acatar una orden que le incumba por estar contenida en una sentencia de un tribunal internacional, como sería el caso de juzgar a los perpetradores de violaciones de derechos humanos declaradas por el organismo internacional. Así, conforme a las obligaciones internacionales adquiridas soberanamente por México, todos sus Poderes deben cumplir con lo ordenado en las sentencias emitidas contra el Estado Mexicano. Esto tiene su fundamento en el Artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que establece el principio *pacta sunt servanda*, y que prescribe que todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe y, para el caso específico del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, en el artículo 68.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que establece que los Estados Parte se comprometen a cumplir la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en todo caso en que sean partes.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Registro digital: 2000206, Instancia: Primera Sala, Décima Época, Materias(s): Constitucional, Penal, Tesis: 1a. XIII/2012 (10a.), Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro V, Febrero de 2012, Tomo 1, página 650, Tipo: Aislada. CORTE INTERAMERICANA DE DERE-

⁷⁵ Herrera Pérez, Alberto, "El control de convencionalidad en materia de derechos humanos y la regularidad constitucional. Comentarios a la jurisprudencia 20/2014 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016,1(35), <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2016.35.10498>.

CHOS HUMANOS. EFECTOS DE SUS SENTENCIAS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO. El Estado Mexicano se adhirió a la Convención Americana sobre Derechos Humanos el 24 de marzo de 1981 y reconoció la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 16 de diciembre de 1998, mediante declaración unilateral de voluntad que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1999. En ese sentido, los Artículos 133 y 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconocen la vigencia de los tratados internacionales en nuestro ordenamiento jurídico interno y establecen la obligación de las autoridades nacionales de aplicar los derechos humanos de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales vigentes en nuestro país. Por lo anterior, la ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el reconocimiento de la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, generan como una consecuencia ineludible que las sentencias emitidas por dicho tribunal internacional, en aquellos casos en los cuales México haya sido parte en el juicio, resulten obligatorias para el Estado mexicano, incluidos todos los jueces y tribunales que lleven a cabo funciones materialmente jurisdiccionales. Esta obligatoriedad alcanza no sólo a los puntos resolutivos de las sentencias en comento, sino a todos los criterios interpretativos contenidos en las mismas.

En ocasiones la actuación del Poder Ejecutivo Federal o de los órganos integrantes de la Administración Pública Federal puede resultar violatoria de derechos fundamentales lo cual permitiría, eventualmente, el acceso al Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos a través de la CIDH cuyas sentencias representan la fase terminal a nivel internacional para el reconocimiento de una violación a estos derechos⁷⁶.

Este medio de defensa metanacional puede constituirse como un medio de control externo jurisdiccional supranacional respecto de los actos de uno de los poderes constitui-

⁷⁶ Si bien estas sentencias internacionales son un triunfo particular, porque están definidas para proteger a las personas por las violaciones cometidas en su perjuicio por actos de los Estados, también representan un referente general, porque cada caso o situación resuelta puede tener efectos generales en algunos casos, más allá de la solución del conflicto particular. Como se sabe, las violaciones a los derechos humanos son actos cometidos por los Estados por sus funcionarios (llamados agentes), y esos actos podrían ser realizados por acciones materiales; por omisiones – cuando el Estado no realiza actos que debería haber hecho–; por aprobación y aplicación de leyes violatorias a los derechos humanos; por actos o políticas públicas inadecuadas, o por cualquier otra circunstancia que afecte a la población en general o a parte de ella, y que es cuestionado en el marco de un caso concreto. Como se aprecia, una sentencia, no solo podría beneficiar a la persona que demandó al Estado, sino a otras personas y comunidades que podrían encontrarse en una situación similar. Lo mismo puede ocurrir con otros países que tengan situaciones generadoras de violaciones de derechos humanos similares a la del Estado condenado. Rodríguez Rescia, Víctor, *Las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2009, p. 9.

dos del Estado mexicano (Ejecutivo Federal y de la Administración Pública Federal⁷⁷). Recordemos por otra parte que las sentencias de este tribunal internacional, como lo sentenció nuestro más alto tribunal, son obligatorias para todas las autoridades de nuestro país⁷⁸.

7. Control social o ciudadano

Dentro de los medios o mecanismos de control externo de los actos del Poder Ejecutivo Federal y de la Administración Pública Federal podemos considerar una vía que denominamos control social o ciudadano la cual se materializa a través de los *mass media*,⁷⁹ organizaciones ciudadanas, organizaciones no gubernamentales⁸⁰, la iniciativa legislativa ciudadana⁸¹, así como la opinión pública informada (componente necesario para el funcionamiento de una democracia representativa)⁸².

⁷⁷ No debemos olvidar que la CIDH no sólo sustancia y resuelve sobre hechos ya acaecidos, también se encuentra investida de facultades para adoptar medidas provisionales en casos de extrema gravedad y urgencia necesarias para evitar daños irreparables a las personas según se desprende del Artículo 63-2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 27 de su Reglamento.

En el mismo sentido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tiene facultades para el dictado de medidas cautelares que se constituirían en auténticas acciones de control externo para los órganos integrantes del Poder Ejecutivo (Artículo 25 de su Reglamento) <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>.

⁷⁸ La CIDH ha dictado diversas sentencias obligatorias para el Estado mexicano condenándolo a la reparación del daño a víctimas de violaciones de derechos humanos: *Caso Alfonso Martín del Campo Dodd Vs. México* (Excepciones Preliminares. Sentencia de 3 de septiembre de 2004. Serie C No. 113). *Caso Castañeda Gutman Vs. México* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184). *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México* (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205). *Caso Radilla Pacheco Vs. México* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209). *Caso Fernández Ortega y otros Vs. México* (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010 Serie C No. 215). *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México* (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216). *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México* (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220). *García Cruz y Sánchez Silvestre Vs. México. Fondo, Reparaciones y Costas* (Sentencia de 26 de noviembre de 2013. Serie C No. 273). *Caso Trueba Arciniega y otros Vs. México* (Sentencia de 27 de noviembre de 2018. Serie C No. 369). *Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México* (Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 370). *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México* (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 371).

⁷⁹ Cine, radio, televisión, prensa, redes sociales, internet, etc.

⁸⁰ Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, Instituto Mexicano para la Competitividad, Mexicanos Primero, México SOS, Transparencia Mexicana, Impunidad Cero, Fundar Centro de Análisis e Investigación, Ciudadanos en Movimiento, etc.

⁸¹ Como ejemplo de este ejercicio ciudadano (Art. 71, fracción IV de la CPEUM) tenemos la Ley General de Responsabilidades Administrativas [en línea 19 de septiembre de 2024]: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2016/04/asun_3360835_20160414_1460654582.pdf.

⁸² En 1865 antes de asumir la presidencia de los Estados Unidos de América, Abraham Lincoln afirmaba: *Nuestro gobierno se basa en la opinión pública. Todo aquél que pueda cambiar la opinión pública, puede cambiar también el gobierno, prácticamente en la misma medida*, citado por Garzón Valdés, Ernesto, "El principio de publicidad: problemas éticos y jurídicos. Acerca de los conceptos de publicidad, opinión pública, opinión de la mayoría y sus relaciones recíprocas", *Doxa*, Alicante, España, 1993, p. 83.

Una opinión pública bien informada es un instrumento imprescindible para conocer y juzgar las ideas y acciones de los dirigentes políticos; el control ciudadano sobre las personas que ocupan o han ocupado en el pasado cargos públicos [...] fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de todos los involucrados en la gestión de los asuntos públicos, lo cual justifica que exista un margen especialmente amplio de protección para la difusión de información y opiniones en el debate político o sobre asuntos de interés público⁸³.

Atendiendo a los nuevos modelos y esquemas normativos de transparencia institucional, la información gubernamental se sujeta, con las reservas legales, al escrutinio público de la sociedad para su conocimiento (principio constitucional de máxima publicidad) revisar, analizar y, en su caso, utilizarla como mecanismo de denuncia, presión o sanción ciudadana lo cual se traduce en una forma de control externo a la función pública⁸⁴.

Los estados democráticos deben contar con herramientas garantes para la ciudadanía del derecho de acceso a la información pública permitiéndoles ejercer el derecho de control de la función estatal y, con ello, participar de forma activa en la toma de decisiones gubernamentales, la publicidad es un principio normativo que deriva en un importante criterio para juzgar la calidad democrática de un sistema político⁸⁵.

En otras palabras, una opinión pública libre y bien informada representa el escrutinio ciudadano a la labor pública además de constituir un eficaz medio para la participación, análisis, discusión, denuncia y, en su caso, resolución de los asuntos públicos de un Estado, elementos indispensables para el fomento y desarrollo de una verdadera democracia representativa en la que los ciudadanos participen efectivamente en las decisiones inherentes a la *res pública*.

Finalmente, la CPEUM en su Artículo 109, fracción IV, párrafo tercero establece la potestad de cualquier ciudadano para formular denuncia ante la Cámara de Diputados (bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba) respecto de actos u omisiones lesivos de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia exigible en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, faltas administrativas o hechos de corrupción.

⁸³ Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XXX, diciembre de 2009, p. 287. Tesis: 1a. CCXVII/2009, rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU PROTECCIÓN ES ESPECIALMENTE INTENSA EN MATERIA POLÍTICA Y ASUNTOS DE INTERÉS PÚBLICO.

⁸⁴ Karl Popper sostenía: *La opinión pública (sea lo que sea) es muy poderosa. Puede cambiar gobiernos, también los democráticos*, citado por Garzón, *op. cit.*, p. 85.

⁸⁵ *Ibidem*, pp. 82 y 83.

IV. CONCLUSIÓN

De lo expuesto, podemos entender que el control (interno y externo) de la actividad de los órganos del Estado adquiere una alta relevancia al representar un principio de seguridad jurídica y legalidad para la sociedad, así como para el propio ejercicio funcional. La coadyuvancia en materia de control externo ejercida por los órganos facultados constitucional o legalmente o bien a través de instrumentos internacionales permite una adecuada observancia de los principios de división de poderes y de pesos y contrapesos tendentes a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto, capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto en el orden jurídico nacional.

Es altamente recomendable la creación de un organismo constitucional autónomo encargado de la disciplina administrativa, a fin de lograr una absoluta independencia e imparcialidad en el ejercicio del control funcional en la Administración Pública Federal en México.

Ciudad de México, Alcaldía Tláhuac, Verano 2024

Cuauhtlequetzqui

V. FUENTES DE INFORMACIÓN

1. Bibliografía

- CASTAÑEDA, Mireya, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015, Colección de Textos sobre Derechos Humanos, p. 30.
- CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo, *Sistema jurídico sobre la responsabilidad de los servidores públicos*, 2ª. ed., México, Cárdenas Velazco Editores, S.A. de C.V., 2004, p. 213.
- COSSÍO, José Ramón y PÉREZ DE ACHA, Luis M., *La defensa de la Constitución*, segunda reimpresión, México, Distribuciones Fontamara, S.A., 2003, p. 37.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo*, México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2016, p. 264.
- FERRER MC-GREGOR, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 5ª. ed., México, Porrúa, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, t. I, p. 950.
- GARZÓN VALDÉS, Ernesto, "El principio de publicidad: problemas éticos y jurídicos. Acerca de los conceptos de publicidad, opinión pública, opinión de la mayoría y sus relaciones recíprocas", *Doxa*, Alicante, España, 1993, p. 83.
- HAMILTON, Alexander, MADISON, James y JAY, John, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010, p. 339.
- HERRERA MONTES, Eduardo Alberto y HERRERA PÉREZ, Alberto, "Análisis crítico a las reformas del Código Penal Federal en materia de combate a la corrupción", *Revista de Ciencias Penales, ITER CRIMINIS*, Procuraduría General de la República, Instituto Nacional de Ciencia Penales, núm. 16, sexta época, enero-marzo de 2017, p. 159.
- _____, *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*, Edición privada, México, 2018, p. 157.
- HERRERA PÉREZ, Alberto, "El bloque de constitucionalidad y los derechos humanos", *Revista El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal*, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, núm. 22, diciembre de 2015, p. 136.
- _____, "El control de convencionalidad en materia de derechos humanos y la regularidad constitucional. Comentarios a la jurisprudencia 20/2014 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de Mé-

- xico, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016,1(35), <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2016.35.10498>.
-
- _____, "Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción", *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 34, enero-junio de 2016.
-
- _____, "La dignidad humana en la Constitución Federal mexicana", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Universidad Nacional Autónoma de México, t. LXVI, núm. 266, julio-diciembre de 2016, p. 5.
- HURTADO CISNEROS, Alfredo, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos en México*, 2015, p. 19.
- LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, *La contraloría y el control interno en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 32.
- MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, *Función jurídica de control de la Administración Pública*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 12.
-
- _____, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la Administración Pública*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 28.
- MÁRQUEZ, Héctor S., *Perspectivas en el servicio público*, México, Porrúa, 2013, pp. 133 y 135.
- NAVA NEGRETE, Alfonso y QUIROZ, Enrique, "Recursos administrativos" en: FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge (coord.), *Diccionario de derecho administrativo*, México, UNAM-Porrúa, 2003, p. 225.
- NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho procesal administrativo*, Porrúa, México, 1959, p. 39.
- NOGUERÓN CONSUEGRA, Pedro, *El concepto jurídico contencioso-administrativo como medio para impartir justicia en el derecho mexicano*, en FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge y OTERO SALAS, Filiberto, *Justicia Contenciosa Administrativa, Congreso Internacional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2013, p. 825.
- RODRÍGUEZ RESCIA, Víctor, *Las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2009, p. 9.
- SALAZAR ABAROA, Enrique, *Derecho Parlamentario*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989, p. 75.
- SECRETARÍA DE CULTURA, INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO, *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, t. III, p. 76.

STIGLITZ, Gabriel (director), *Responsabilidades del Estado y de los funcionarios públicos*, Buenos Aires, Argentina, Rubinzal-Culzoni Editores, 2003, p. 169.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Grandes temas del constitucionalismo mexicano, la división de poderes*, México, 2005, p. 27.

_____, *Grandes temas del constitucionalismo mexicano, La supremacía constitucional*, México, 2005, p. 38.

TORRES ULLOA, Héctor Samuel, *Perspectivas en el servicio público mexicano*, México, Porrúa, 2013, p. 133.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Controles interorgánicos del Poder Legislativo respecto de actos del Poder Ejecutivo*, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2749/8.pdf>.

2. Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Reglamento del Senado de la República.

3. Jurisprudencia

Tesis: P/J. 109/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIV, septiembre de 2001, p. 1104.

Tesis: I.5o.C. J/1 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 2, mayo de 2013, p. 1305.

Tesis: 1a. CCXVII/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, diciembre de 2009, p. 287.

4. Sitios de Internet

<http://gaceta.diputados.gob.mx/Cronica/Iniciativas/56/101.html>.

https://micrositios.senado.gob.mx/sobre_el_senado/funcion-de-control.html.

<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=123>.

<https://www.cndh.org.mx/tema/2502/recomendaciones>.

<http://informe.7ndh.org.mx/menu.aspx?id=119>.

<https://www.dw.com/es/corte-de-la-haya-revisar%C3%A1-denuncia-contrape%C3%B1a-nieto-por-caso-ayotzinapa-entre-otros/a-46655769>.

<http://www.jornada.com.mx/2014/11/03/politica/010n2pol>.

<https://contralinea.com.mx/interno/semana/avanza-el-caso-contr-calderon-en-la-corte-penal-internacional/>.

<http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>.

http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2016/04/asun_3360835_20160414_1460654582.pdf.