

**AMPARO EN REVISIÓN 323/2014.
QUEJOSAS: *****.**

**VISTO BUENO
SR. MINISTRO
MINISTRO PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO.
SECRETARIO: RICARDO ANTONIO SILVA DÍAZ.**

México, Distrito Federal. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al once de marzo de dos mil quince.

**VISTOS; Y
RESULTANDO:**

PRIMERO. Demanda de amparo. Por escrito presentado el once de febrero de dos mil trece, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, ***** y *****, en su carácter de representantes legales de *****, y *****, como representante legal de *****, ésta última en su carácter de representante común de las quejas, solicitaron el amparo y protección de la Justicia Federal en contra de las autoridades y por los actos que a continuación se especifican:

“IV. AUTORIDADES RESPONSABLES:

- *H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.*
- *C. Auditor Superior de la Federación de la Cámara de Diputados.*
- *C. Auditor Especial del Gasto Federalizado dependiente de la Auditoría Superior de la Federación.*

AMPARO EN REVISIÓN 323/2014

- *C. Director General de Auditoría a las Aportaciones Federales en Entidades Federativas dependiente de la Auditoría Superior de la Federación.*
- *C. Director General de Responsabilidades a los Recursos Federales en Estados y Municipios de la Auditoría Superior de la Federación.*
- *C. Secretario de Hacienda y Crédito Público del Gobierno Federal.*
- *C. Jefe de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*
- *C. Director General Adjunto de Participaciones y Aportaciones Federales de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*
- *C. Subdirector de Aportaciones adscrito a la Dirección General Adjunta de Participaciones y Aportaciones Federales de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*
- *C. Secretario de la Función Pública del Gobierno Federal.*
- *C. Jefe de la Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental de la propia Secretaría de la Función Pública.*
- *C. Jefe de la Unidad de Control de la Gestión Pública de la propia Secretaría de la Función Pública.*
- *C. Director General de Programación y Presupuesto de la propia Secretaría de la Función Pública.*

V. ACTOS RECLAMADOS:

- *De los C.C. AUDITOR SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, AUDITOR ESPECIAL DEL GASTO FEDERALIZADO, DIRECTOR GENERAL DE AUDITORÍA A LAS APORTACIONES FEDERALES EN ENTIDADES FEDERATIVAS, Y DIRECTOR GENERAL DE RESPONSABILIDADES A LOS RECURSOS FEDERALES EN ESTADOS Y MUNICIPIOS, se reclama la omisión de promover ante las instancias federales competentes las responsabilidades administrativas y penales, así como resarcitorias de daños, en contra de los funcionarios públicos federales y de las entidades federativas que correspondan, respecto de las irregularidades que en el manejo, destino y aplicación de recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) y del Ramo 25 Aportaciones para los Servicios de Educación Básica y Normal en el Distrito Federal establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación por los ejercicios fiscales de 2009 y 2010, se consignan en los informes del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública por esos mismos años, en específico, los pagos con cargo al erario público federal [en lo sucesivo: “pagos ilegales”] por los siguientes conceptos:*

- i. *Trabajadores comisionados al sindicato con goce de sueldo.*
 - ii. *Personal con licencia de trabajo sin goce de sueldo.*
 - iii. *Trabajadores adscritos a centros de trabajo no financiados con el fondo: "AGS" (centros clasificados para identificar al personal comisionado al sindicato) y "AGD" (centros clasificados para identificar al personal comisionado a otras dependencias ajenas a las secretarías estatales de educación o sus similares).*
 - iv. *Personal que desempeñó un cargo de elección popular simultáneamente al periodo en que recibieron las remuneraciones con los recursos del fondo.*
 - v. *Pagos destinados a conceptos o gastos de operación que no se vinculan con los objetivos de los fondos como son los Apoyos al Sindicato y transferencias al sindicato correspondientes.*
- *De la H. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, se reclama la omisión legislativa en que incurrió al momento de emitir el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al ejercicio fiscal de 2013, al no instruir ni prohibir a las autoridades administrativas competentes, tanto federales como estatales, que se abstengan de manejar, destinar y aplicar recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), a los "pagos ilegales" debido a que dejó de atender a las irregularidades que de manera reiterada y sistemática han sido consignadas en Informes del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de múltiples años.*
- *De los C.C. SECRETARIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, JEFE DE LA UNIDAD DE COORDINACIÓN CON ENTIDADES FEDERATIVAS, DIRECTOR GENERAL ADJUNTO DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES Y SUBDIRECTOR DE APORTACIONES adscrito A LA DIRECCIÓN GENERAL ADJUNTA DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES se reclama la efectiva e inminente distribución a las dependencias federales y a las entidades federativas en el año de 2013, de los recursos que integran el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), sin asegurarse de que los mismos se destinarían exclusivamente al gasto público en materia educativa, y nunca al pago a comisionados sindicales y otros gastos ejemplificados en el primer concepto de violación de la presente demanda.*
- *De los C.C. SECRETARIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, JEFE DE LA UNIDAD DE EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y EL DESEMPEÑO GUBERNAMENTAL, JEFE DE LA UNIDAD DE CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA, Y DIRECTOR GENERAL DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO se*

reclama la efectiva e inminente distribución a las dependencias federales y a las entidades federativas en el año de 2013, de los recursos que integran el Fondo de aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), sin asegurarse de que los mismos se destinarán exclusivamente al gasto público en materia educativa, y nunca a los “pagos ilegales” ejemplificados en el primer concepto de violación de la presente demanda, desde el inicio del proceso de presupuestación y hasta la entrega de los recursos correspondientes a las entidades federativas.”

SEGUNDO. Preceptos constitucionales violados. La parte quejosa invocó como preceptos constitucionales violados los artículos 3°, fracción VIII, 31, fracción IV, 74, fracciones II, IV y VI, y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en relación con el derecho humano a la educación previsto tanto en el mencionado artículo 3, así como en los artículos 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y 28 y 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Precisó los antecedentes del asunto y expresó como conceptos de violación los que estimó pertinentes.¹

TERCERO. Admisión, trámite y resolución del amparo. Mediante auto de doce de febrero de dos mil trece, el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, a quién por razón de turno tocó conocer del asunto, previo requerimiento, admitió a trámite la demanda, ordenó que se formara y registrara el expediente *****, solicitó a las autoridades responsables sus informes justificados y tuvo como representante común de las quejas a *****, por conducto de su representante legal.²

¹ Cuaderno del Juicio de Amparo *****. Fojas 5 y 6.

² Cuaderno de amparo *****. Fojas 195 a 196.

Seguidos los trámites de ley, el seis de noviembre de dos mil trece, el Juzgado de Distrito del conocimiento celebró audiencia constitucional³ y dictó sentencia que terminó de engrosar el quince de noviembre de dos mil trece⁴, en la que determinó sobreseer en el juicio de amparo, pues —por un lado— no se desvirtuó la inexistencia de los actos manifestada por las autoridades y, por otro, las quejas no acreditaron su interés legítimo.

CUARTO. Interposición del recurso de revisión. Inconforme con dicha resolución, el seis de diciembre de dos mil trece, *********, en su carácter de representante legal de *********, representante común de las quejas, interpuso recurso de revisión⁵, el cual, por cuestión de turno tocó conocer del mismo al Decimoséptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, y por auto de tres de enero de dos mil catorce, lo admitió a trámite y registró como *********; asimismo, dio vista al Agente del Ministerio Público de la Federación de su adscripción.⁶

QUINTO. Admisión de los recursos de revisión adhesiva. Mediante proveído de catorce de enero de dos mil catorce, la Magistrada Presidenta del Decimoséptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, admitió a trámite los recursos de revisión adhesiva interpuestos por el Auditor Superior de la Federación, Director General de Auditoría a los Recursos Federales Transferidos “A”, anteriormente, Dirección General de Auditoría a las Aportaciones Federales en Entidades Federativas, Director General de Responsabilidades a los Recursos Federales en Estados y Municipios,

³ *Ibidem*. Foja 780.

⁴ *Ibidem*. Fojas 781 a 799.

⁵ Toca del amparo en revisión *********. Fojas 3 a 29.

⁶ Cuaderno del amparo en revisión *********. Fojas 30.

y Auditor Especial del Gasto Federalizado, los últimos tres de la Auditoría Superior de la Federación.⁷

SEXTO. Desechamiento del diverso recurso de revisión adhesiva. Por acuerdo de dieciséis de enero de dos mil catorce, la Presidenta del Decimoséptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito desechó por extemporánea la revisión adhesiva interpuesta por la Subdirectora de Amparos, en representación de la Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, proveído que se declaró firme en el diverso de veinticuatro de enero de dos mil catorce y en dicho acuerdo se ordenó turnar al Magistrado relator para la formulación del proyecto a que se refiere el artículo 183 de la Ley de Amparo aplicable y 41, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

SÉPTIMO. Solicitud y sustanciación de la Facultad de Atracción. Por escrito presentado el veintinueve de enero de dos mil catorce, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, *****, representante común de *****, solicitó que el asunto se pusiera a consideración de los Ministros integrantes de esta Primera Sala, para el efecto que se ejerciera la facultad de atracción para resolver el recurso de revisión interpuesto.

Mediante oficio SGA/MFEN/344/2014, se ordenó formar y registrar el expediente relativo a la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 48/2014, concerniente al amparo en revisión 6/2014, del índice del Decimoséptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito; así, en sesión privada de veintiséis de febrero de dos mil catorce, el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de

⁷ *Ibidem.* Foja 88

Larrea decidió, de oficio, hacer suyo el escrito de solicitud de ejercicio de la facultad de atracción.

Una vez admitida a trámite, en sesión de nueve de abril de dos mil catorce, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de votos, en contra del formulado por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, determinó ejercer la facultad de atracción para conocer y resolver el amparo en revisión 6/2014, del índice del Tribunal Colegiado de referencia.

OCTAVO. Trámite ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Mediante auto de doce de mayo de dos mil catorce, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tomando en consideración lo resuelto en la solicitud de ejercicio de facultad de atracción 48/2014, determinó el avocamiento del asunto, ordenó su turno al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, así como el envío de los autos a esta Primera Sala, a fin de que dictara el acuerdo de radicación respectivo.

Finalmente, ordenó las notificaciones correspondientes a las autoridades responsables y al Procurador General de la República, para los efectos legales conducentes.⁸

NOVENO. Radicación en Sala. Posteriormente, el Presidente de esta Primera Sala, mediante acuerdo de veinte de mayo de dos mil catorce, dispuso que la misma se avocara al conocimiento del presente asunto, y ordenó devolver los autos a su Ponencia, a fin de que formulara el proyecto de resolución correspondiente y se diera cuenta de él a esta Primera Sala.

⁸ Toca del amparo en revisión 323/2014. Folios 64 a 66.

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. Competencia. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 84, fracción III, de la Ley de Amparo vigente hasta el dos de abril de dos mil trece, en relación con el diverso 21, fracción II, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Esto, en virtud de que en sesión de nueve de abril de dos mil catorce, esta Sala determinó ejercer su facultad de atracción para conocer del asunto.

Cabe señalar que en el caso no se justifica la competencia del Tribunal Pleno para conocer del presente asunto, en términos del punto Segundo, fracción III, del Acuerdo General Plenario 5/2013, en virtud de que la resolución del mismo no implica la fijación de un criterio de importancia o trascendencia para el orden jurídico nacional ni reviste un interés excepcional.

Aun cuando el presente amparo en revisión no corresponde a las materias de las que, en forma ordinaria, debe conocer esta Primera Sala, en términos de lo dispuesto en el artículo 37 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ello no es obstáculo para que resulte competente para conocer del asunto, pues el párrafo primero del artículo 86 del citado reglamento dispone que – al igual que los amparos directos en revisión- los amparos en revisión de la competencia originaria del Pleno, que sean en materia administrativa, se turnarán a los Ministros de ambas Salas, de manera que si el recurso que nos ocupa se turnó a un Ministro adscrito a esta Primera Sala y no existe solicitud de diverso Ministro para que lo

resuelva el Pleno, entonces en términos de lo dispuesto en el punto Tercero del Acuerdo Plenario 5/2013, esta Sala debe avocarse al mismo.

SEGUNDO. Oportunidad. El recurso de revisión fue interpuesto oportunamente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley de Amparo⁹, en atención a lo siguiente:

- a) La sentencia recurrida se notificó a la parte quejosa el veintidós de noviembre de dos mil trece.
- b) La notificación surtió sus efectos el día hábil siguiente, esto fue el veinticinco de noviembre siguiente.
- c) El plazo de diez días para impugnar la resolución recurrida, previsto en el artículo 86 de la Ley de Amparo, transcurrió del veintiséis de noviembre al nueve de diciembre de dos mil trece.
- d) De dicho plazo hay que descontar los días treinta de noviembre, uno, siete, y ocho de diciembre de dos mil trece, por haber sido sábados y domingos; y por tanto, inhábiles de conformidad con lo establecido en los artículos 23 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- e) El escrito de agravios se interpuso ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, el seis de diciembre de dos mil trece; consecuentemente, debe declararse oportuna su presentación.

⁹**Artículo 86.** El recurso de revisión se interpondrá por conducto del Juez de Distrito, de la autoridad que conozca del juicio, o del Tribunal Colegiado de Circuito en los casos de amparo directo. El término para la interposición del recurso será de diez días, contados desde el siguiente al en que surta sus efectos la notificación de la resolución recurrida.

La interposición del recurso, en forma directa, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación o ante el Tribunal Colegiado de Circuito, según corresponda, no interrumpirá el transcurso del término a que se refiere el párrafo anterior.

Por otra parte, los recursos de revisión adhesiva fueron interpuestos oportunamente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 83, fracción V, último párrafo, de la Ley de Amparo aplicable, en atención a lo siguiente

a) El acuerdo mediante el cual se admitió a trámite el recurso de revisión se notificó:

- i) Al Director General de Auditoría a los Recursos Federales Transferidos “A”, anteriormente, Dirección General de Auditoría a las Aportaciones Federales en Entidades Federativas y al Director General de Responsabilidades a los Recursos Federales en Estados y Municipios de la Auditoría Superior de la Federación, el seis de enero de dos mil catorce;
- ii) Al Auditor Superior de la Federación el siete de enero de dos mil catorce; y,
- iii) Al Auditor Especial del Gasto Federalizado de la Auditoría Superior de la Federación, el ocho de enero de dos mil catorce.

b) La notificación surtió sus efectos desde la hora en que hayan quedado legalmente hechas, esto es:

Para las autoridades señaladas en el inciso i), el seis de enero, por lo que el plazo de cinco días para impugnar la resolución recurrida, previsto en el artículo 83, fracción V, último párrafo, de la Ley de Amparo, transcurrió del siete al trece de los citados mes y año.

Para la autoridad señalada en el inciso ii), el siete de enero, por lo que el plazo de cinco días para impugnar la resolución recurrida, transcurrió del ocho al catorce de los citados mes y año.

La autoridad señalada en el inciso iii), el ocho de enero, por lo que el plazo de cinco días para impugnar la resolución recurrida, transcurrió del nueve al quince de los citados mes y año.

- c) De dicho plazo hay que descontar los días once y doce de enero de dos mil catorce, por haber sido sábados y domingos y, por tanto, inhábiles de conformidad con lo establecido en los artículos 23 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- d) Los oficios de agravios del Auditor Superior de la Federación; Director General de Auditoría a los Recursos Federales Transferidos "A", anteriormente, Dirección General de Auditoría a las Aportaciones Federales en Entidades Federativas y Director General de Responsabilidades a los Recursos Federales en Estados y Municipios de la Auditoría Superior de la Federación, fueron interpuestos ante la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito, el diez de enero de dos mil catorce; consecuentemente, debe declararse oportuna su presentación.
- e) El oficio de agravios del Auditor Especial del Gasto Federalizado de la Auditoría Superior de la Federación, fue interpuesto ante la Oficina de Correspondencia Común de los

Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito, el trece de enero de dos mil catorce; por lo que también debe declararse oportuna su presentación.

Finalmente, debe quedar intocado el desechamiento decretado mediante auto de dieciséis de enero de dos mil catorce, por el tribunal colegiado del conocimiento respecto del recurso de revisión adhesiva interpuesto por la Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que la parte directamente afectada (Cámara de Diputados) no hizo valer el medio legal de defensa contra la referida consideración, en el sentido de que el mismo fue presentado de forma extemporánea.

TERCERO. Legitimación. Los recursos de revisión principal y adhesivos se interpusieron por parte legítima.

El recurso de revisión principal fue interpuesto por *****, en su carácter de representante legal, de *****, el cual tiene acreditado en el juicio de amparo de origen mediante auto de doce de febrero de dos mil trece; además, la referida persona moral actúa como representante común de la parte quejosa, por lo que cuenta con la legitimación necesaria para interponer el recurso.

Las recurrentes adhesivas también cuentan con la legitimación necesaria, toda vez que sus recursos de revisión fueron interpuestos por persona legítima, en virtud de que fueron presentados, el primero por el titular de la Dirección General de Auditoría a los Recursos Federales Transferidos "A", anteriormente, Dirección General de Auditoría a las Aportaciones Federales en Entidades Federativas, y los últimos a través de sus delegados en términos del artículo 9 de la Ley de Amparo aplicable, personería que fue reconocida en esos términos

por la Juez de Distrito del conocimiento al tener por rendidos los informes justificados respectivos, mediante auto de veinte de agosto de dos mil trece.

CUARTO. Cuestiones necesarias para resolver el asunto.

Las consideraciones necesarias para resolver esta instancia son las que a continuación se sintetizan:

I. Argumentos relacionados con la procedencia (interés legítimo) en el juicio de amparo indirecto.

- Del capítulo de procedencia de la demanda de amparo se desprende que la parte quejosa sostiene que la promoción del juicio se sustenta en el texto reformado del artículo 107, fracción I, de la Constitución Federal, el cual instituye la figura del “interés legítimo individual o colectivo” cuando se reclame la violación de derechos humanos en razón de su especial situación frente al orden jurídico; el cual no puede considerarse inaplicable, por no haberse emitido la ley reglamentaria, pues se trata de una figura que no está sujeta a condición, la omisión legislativa tampoco la puede hacer inoperante, ya que se convalidaría un actuar ilegal.
- Aduce que en el caso está acreditado el interés legítimo, conforme al objeto social de sus estatutos constitutivos, lo que demuestra su especial situación frente al orden jurídico, ya que conforme a éstos el juicio de amparo intentado es el medio idóneo de defensa para reclamar la violación a diversos derechos humanos, siendo preponderante el derecho a la educación, cuya protección

y defensa es el objeto principal del ejercicio de su libertad de asociación.

- Sostiene que el interés también se justifica de acuerdo al dictamen de la Cámara de Senadores de cinco de octubre de dos mil once, mediante el cual se aprobaron las reformas a la Ley de Amparo, pues no se trata de un mero interés por la legalidad, ya que se configuraría la restauración del Estado de Derecho mediante la sentencia en la que se otorgue el amparo, además de que no se trata de un derecho subjetivo, sino de una pretensión garantizada por el derecho objetivo; aunado a que los actos provocan una afectación económica, pues el destino del gasto público repercute en la calidad educativa; añade que se trata de un interés cualificado y jurídicamente relevante, pues los objetos sociales de las asociaciones las legitiman para intervenir en estas controversias y, finalmente, porque la ejecutoria de ser favorable, aseguraría el uso de recursos públicos de conformidad con el artículo 134 constitucional.
- Añade que cuentan con interés, en virtud de que las autoridades han actuado al margen de las atribuciones y responsabilidades que les corresponde en el ámbito de sus competencias, con lo cual violan el derecho a la educación, al haber omitido proceder como le es obligatorio y haber actuado irregularmente.
- Afirman que lo que se pretende en el amparo es que las responsables realicen en el ejercicio fiscal de dos mil trece una asignación efectiva de los recursos y una distribución

equitativa en el sistema educativo; asimismo, respecto de los años dos mil nueve y dos mil diez, pretende que se finquen las responsabilidades administrativas que procedan, se corrijan las inconsistencias e irregularidades en los informes de la Auditoría Superior de la Federación y, finalmente, que se inhiba la distracción de los recursos a finalidades inconstitucionales, mismas que transgreden lo previsto en el artículo 134 constitucional. De esa forma, considera que el amparo debe obligar a las autoridades a respetar el derecho violado, así como ordenar la abstención de conductas inconsistentes e irregulares respecto del destino del gasto público.

- Consideran que el interés jurídico relevante, en virtud de su especial situación frente al orden jurídico no es en razón del interés general del destino del gasto público, sino se refiere a la certidumbre jurídica de la colectividad integrada por los contribuyentes prevista en el artículo 31, fracción IV, constitucional.
- Señala que los efectos de la concesión del amparo, harían efectiva la libertad de asociación, así como la seguridad jurídica en materia de presupuesto, aplicación, destino y fiscalización del gasto público en materia educativa; sin que con ello se pretenda liberar a los contribuyentes de su obligación de contribuir al gasto público.
- Aduce que los efectos del amparo no serían generales, sino particulares en respeto al principio de relatividad, pues en aras de dar contenido a los conceptos constitucionales,

debería armonizarse dicho principio con la intención del Constituyente manifestada en la reforma constitucional.

II. Consideraciones del Juzgado de Distrito para sobreseer en el juicio de amparo. En el considerando quinto de la sentencia recurrida, la Juez de Distrito estimó que se actualizó la causa de improcedencia prevista en el **artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con el diverso 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por falta de interés legítimo de las quejas**, bajo los siguientes razonamientos:

- El artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado a través del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, prevé el concepto de interés legítimo.
- El órgano jurisdiccional considera —con fundamento en las consideraciones de la Primera y Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación— que para que el juicio de amparo sea procedente, es necesario que se pruebe la existencia de un interés legítimo, esto es, un interés personal, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante que, de prosperar la acción, se traduzca en un beneficio jurídico a favor del quejoso, ya que de lo contrario, el juicio de amparo quedaría desnaturalizado y dejaría de cumplir con la finalidad para la que fue creado, al no cumplirse con el principio de parte agraviada.
- Así, consideró que para verificar si la parte quejosa contaba con interés legítimo para promover el juicio de amparo, debían

precisarse los actos reclamados en el juicio de amparo, los cuales consistieron en lo siguiente:

- 1.- La omisión de promover ante las instancias federales competentes las responsabilidades administrativas, penales, así como resarcitorias de daños, respecto del manejo, destino y aplicación de recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) y del Ramo 25, Aportaciones para los Servicios de Educación Básica y Normal en el Distrito Federal, respecto de diversos conceptos, en relación con el Presupuesto de Egresos de la Federación por los ejercicios fiscales de dos mil nueve y dos mil diez.
 - 2.- La omisión de no instruir o prohibir a las autoridades administrativas competentes que se abstengan de manejar, destinar y aplicar recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil trece.
 - 3.- La omisión de vigilar la distribución a las dependencias federales y a las entidades federativas en el año dos mil trece, de los recursos que integran el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), al gasto público en materia educativa.
- Señaló que dichos actos no se encuentran dirigidos a afectar de manera directa los derechos de las quejas, ni tampoco

les ocasionan un perjuicio o privan de un beneficio por la especial situación que tienen en el ordenamiento jurídico.

- Por tanto, estableció que la parte quejosa no contaba con interés legítimo para promover el juicio de amparo, sino con un mero interés simple, similar al que cualquier miembro de la sociedad puede tener, en que se cumpla el marco constitucional y legal.
- Lo anterior, en virtud de que pretende justificar su interés legítimo bajo el argumento de que buscan la restauración del Estado de Derecho en nuestro país, a través de una sentencia en la que se obligue a las autoridades responsables a destinar los recursos de la hacienda pública federal conforme a los principios de eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez establecidos por el artículo 134, primer párrafo, de la Constitución Federal, a fin de que se asegure a plenitud el derecho humano a la educación, en relación con lo dispuesto en los artículos 3, primer párrafo, y fracción VIII, y 74, fracciones II, IV y VI; así como los diversos tratados internacionales de los que México es parte, en materia de educación, referente al destino del gasto público sufragado por los contribuyentes.
- Añade que la pretensión de las quejas radica en que se restituya el orden público vulnerado y el Estado de Derecho, aunado a que busca la restitución en el juicio de amparo mediante la cual se realice una asignación efectiva y una distribución equitativa de los recursos dentro del sistema educativo, con la finalidad de brindar certidumbre jurídica en materia de presupuesto, aplicación, destino y fiscalización del

gasto público, para asegurar que las contribuciones que pagan son para el cumplimiento de objetivos constitucionales.

- En atención a los argumentos antes expuestos, el juzgado señaló que las quejas no cuentan con un interés legítimo, pues no basta con exponer un interés por la salvaguarda de la constitucionalidad; por lo que la pretensión referente a que se analice la omisión de las responsables de promover las instancias relativas, en contra de los funcionarios que cometieron irregularidades en el manejo, destino y aplicación de recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) y del Ramo 25 Aportaciones para los Servicios de Educación Básica y Normal en el Distrito Federal, establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación por los ejercicios fiscales de dos mil nueve y dos mil diez, no constituye en sí mismo el interés legítimo que se requiere para la procedencia del juicio de amparo.
- Toda vez que dicho interés conlleva un principio de afectación y, en el caso, no se advierte dónde se actualiza, respecto a las omisiones que reclama la parte quejosa; además, de sostener lo contrario, sería tanto como extender extraordinariamente la condición de afectación con cualquier acto de autoridad que no cumpla con el marco constitucional y legal, aunado a que sentaría el erróneo criterio de que existe interés legítimo cada vez que una persona se sienta afectada por las acciones u omisiones de las autoridades.
- En tal virtud, las quejas sólo cuentan con un interés simple como el que tendría cualquier persona en que las autoridades

cumplan con sus obligaciones establecidas, constitucional y legalmente.

III. Agravios. La parte recurrente hizo valer en su recurso de revisión, los siguientes argumentos:

Único.

- La sentencia recurrida se emitió en contravención a lo dispuesto por los artículos 77 y 78, en relación con el diverso 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo; así como los derechos humanos reconocidos en los artículos 16 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que se impide el acceso a un recurso efectivo y se vulnera su derecho a la protección judicial, al realizar un análisis indebido de los argumentos planteados en su demanda de amparo, así como de las pruebas ofrecidas; pues claramente se estableció cuál sería la afectación que sufriría la parte quejosa con motivo de las prácticas totalmente arbitrarias que fueron observadas por las autoridades responsables en el ejercicio de sus facultades constitucionales, específicamente en lo que se refiere al gasto público en materia educativa
- Refiere que la *litis* de amparo se centró en el hecho de que las autoridades responsables actuaron de manera arbitraria y al margen de sus atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias, al haber omitido ejercer dichas atribuciones para subsanar y prevenir las irregularidades cometidas por diversos servidores públicos en materia de distribución y aplicación efectiva del gasto público educativo contenido en el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, y ramo general 25 para el Distrito Federal, lo que le ocasiona

una afectación como persona moral cuyos fines se encuentran directamente encaminados a la protección del derecho humano a la educación, vigilancia y mejoramiento de la calidad y oferta educativa de nuestro país, debido a que el impacto en el desvío de recursos se ve claramente reflejado en un detrimento del derecho a la educación, mismo que se ha sufrido de manera recurrente en el país.

- La Juez de Distrito partió de una premisa totalmente equivocada al momento de sobreseer en el juicio de amparo, toda vez que la valoración del interés legítimo la debió realizar en el contexto de la naturaleza del derecho humano reclamado; pues de acuerdo a ello, hubiera advertido que la intención expresa del Constituyente Permanente, al incluir el concepto de interés legítimo, fue que no sólo los derechos humanos de primera generación, sino también los de segunda y tercera, fuesen objeto de protección en el juicio de amparo.
- Afirma que el derecho humano a la educación es un derecho social que obliga a una interpretación novedosa del interés legítimo en el juicio de amparo, ello para lograr su plena efectividad; además, el interés legítimo en el juicio de amparo tiene una relación causal y directa con los derechos humanos de segunda y tercera generación.
- Señala que la operatividad de la protección de este derecho se logra cuando personas acuden al juicio por una afectación común, sin que sea necesario que los educandos tengan que reclamar directamente al Estado la realización de una determinada conducta.

- Aduce que contrario a lo manifestado por la Juez, lo cual incluso va en contra de la cosa juzgada, el interés legítimo con el que cuentan las quejas sí fue acreditado con: i) las pruebas sobre la trayectoria de sus asociados; ii) la pretensión no se fundamentó en un derecho subjetivo sino objetivo; iii) la afectación derivada de la violación a los artículos 3º, primer párrafo, fracción VIII, y 134, primer párrafo, fracciones II, IV, y VI, de la Constitución Federal, en correlación con diversos Tratados Internacionales de los que México es parte; iv) el interés propio de las asociaciones que las hace diferentes a cualquier gobernado, al haber sido creadas para esos fines y actúan en la persecución de los mismos; v) el interés cualificado derivado del objeto social, que está estrechamente vinculado con el derecho a la educación; vi) no se alega ser titular del derecho violado, sino la especial situación de las quejas respecto de la protección de derechos sociales, como la educación, por lo que no puede exigirse para la procedencia del amparo que se pretenda un beneficio directo.
- Considera que la sentencia viola la interpretación internacional de los derechos humanos, pues en la reforma constitucional se pretendió que el amparo fuera un medio más efectivo; sin embargo, la Juez niega el acceso a la justicia.
- Estima que existe una contradicción, pues en la sentencia se afirma que las quejas cuentan con un interés simple; sin embargo, desconoce la posibilidad de acudir al juicio a las asociaciones que se constituyen para esos fines. Aunado a ello, considera que para sobreseer en el juicio se toman precedentes que asemejan al interés jurídico con el interés legítimo, lo cual es contrario a la lógica protectora de los

derechos humanos; aunado a que desconoce que dichos derechos deben interpretarse de manera que favorezcan a las personas la protección más amplia.

- Destaca que el artículo 44 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconoce el derecho de acción ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por parte de entidades no gubernamentales para la defensa de derechos humanos reconocidos en dicha convención, motivo por el cual ya se ha reconocido y avalado la legitimación activa de las entidades no gubernamentales, como las quejas, para interponer denuncias ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, situación que se puede corroborar en el caso *Yatama vs Nicaragua*, motivo por el cual señala que debería tomarse en cuenta dicha cuestión en el ordenamiento interno por haberse ratificado dicha convención.
- En su apartado denominado “conclusiones” cita la tesis aislada emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **“GASTO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELEVA A RANGO CONSTITUCIONAL LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ EN ESTA MATERIA”**, en la que refiere se establecieron como parámetros de control del gasto público los principios de legalidad, eficiencia, eficacia, economía; refiriendo de manera literal las siguientes interrogantes: *“¿como deben entenderse estos principios?, ¿Se trata de mera retórica por parte de nuestro más Alto Tribunal o más*

bien, se trata de principios predicables de un ejercicio de control efectivo sobre el ejercicio del gasto público en cualquiera de sus rubros, como en el caso que nos ocupa la materia educativa?”.

- En atención a ello, señala que las acciones de todo poder público, principalmente en lo atinente al ejercicio del gasto público en materia educativa, debe encontrarse sometido a un escrutinio de cualquiera de las vías al alcance, tanto de los gobernados como de las propias instituciones locales, con la finalidad de verificar la aplicación de dichos parámetros, definidos por la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación; motivo por el cual, no debe negarse el acceso a la justicia con fundamento en la inexistencia del interés legítimo.

IV. Agravios de las revisiones adhesivas. Las autoridades recurrentes adhesivas, en los oficios relativos a sus recursos exponen diversos argumentos para desestimar el único agravio formulado por la parte recurrente, mediante el cual controvierte la sentencia de la Juez de Distrito, con argumentos basados en: i) la exposición de motivos de la reforma constitucional, ii) aspectos doctrinarios y iii) pronunciamiento de tribunales extranjeros, en los siguientes términos:

- De la exposición de motivos no se desprende que haya sido intención del Constituyente Permanente que el objeto social, que se contenga en la constitución de alguna asociación civil, sea suficiente para otorgarle interés legítimo para promover el juicio de amparo contra actos que supongan violación a los derechos, además, que no existe precepto en la Constitución Federal que encamine a conceder interés legítimo a toda persona moral para interponer el juicio de amparo.

- Los argumentos de carácter doctrinario hechos valer por los quejosos, constituyen únicamente un punto de vista que remotamente e indirectamente puede aducirse como fuente de derecho en nuestro sistema jurídico, lo cual en nada vinculan a las determinaciones judiciales que se asumen en los juicios de amparo, por lo cual, dichas alegaciones no resultan eficaces para generar convicción del supuesto interés legítimo de la parte quejosa para promover el juicio de amparo.

- Son inaplicables las consideraciones jurídicas que se desprenden de las resoluciones judiciales extranjeras invocadas por la parte recurrente, en virtud de que las mismas contravienen disposiciones constitucionales respecto del interés legítimo; además, que dichas resoluciones internacionales contravienen el alcance que se ha otorgado al marco constitucional y legal mexicano.

QUINTO. Congruencia en la precisión de los actos reclamados. Previo al análisis de los agravios hechos valer por la parte recurrente, debe destacarse que esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, advierte de oficio una incongruencia por parte del Juzgado de Distrito en la sentencia recurrida.

A efecto de evidenciar la incongruencia antes apuntada, conviene precisar en primer término, que en su demanda de amparo, la parte quejosa expuso como actos reclamados a las autoridades señaladas como responsables los siguientes:

- a) Del **AUDITOR SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, AUDITOR ESPECIAL DEL GASTO FEDERALIZADO, DIRECTOR GENERAL DE AUDITORÍA A LAS APORTACIONES FEDERALES EN ENTIDADES FEDERATIVAS, Y DIRECTOR GENERAL DE RESPONSABILIDADES A LOS RECURSOS FEDERALES EN ESTADOS Y MUNICIPIOS**, reclamó la omisión de promover ante las instancias federales competentes las responsabilidades administrativas y penales, así como resarcitorias de daños, en contra de los funcionarios públicos federales y de las entidades federativas que correspondan, respecto de las irregularidades que en el manejo, destino y aplicación de recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) y del Ramo 25 Aportaciones para los Servicios de Educación Básica y Normal en el Distrito Federal, establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación por los ejercicios fiscales de dos mil nueve y dos mil diez, los cuales se consignan en los informes del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública por esos mismos años, en específico, los pagos con cargo al erario público federal [en lo sucesivo: “pagos ilegales”] por diversos conceptos¹⁰.
- b) De la **CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN**, reclamó la omisión legislativa en que incurrió al momento de emitir el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil trece, al no instruir ni prohibir a las autoridades administrativas competentes, tanto federales como estatales,

¹⁰ *Trabajadores comisionados al sindicato con goce de sueldo, personal con licencia de trabajo sin goce de sueldo, trabajadores adscritos a centros de trabajo no financiados con el fondo: “AGS” (centros clasificados para identificar al personal comisionado al sindicato) y “AGD” (centros clasificados para identificar al personal comisionado a otras dependencias ajenas a las secretarías estatales de educación o sus similares), Personal que desempeñó un cargo de elección popular simultáneamente al periodo en que recibieron las remuneraciones con los recursos del fondo, Pagos destinados a conceptos o gastos de operación que no se vinculan con los objetivos de los fondos como son los Apoyos al Sindicato y transferencias al sindicato correspondientes.*

que se abstengan de manejar, destinar y aplicar recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), a los “pagos ilegales”, debido a que dejó de atender a las irregularidades que de manera reiterada y sistemática han sido consignadas en los Informes del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de múltiples años.

- c) Del **SECRETARIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, JEFE DE LA UNIDAD DE COORDINACIÓN CON ENTIDADES FEDERATIVAS, DIRECTOR GENERAL ADJUNTO DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES Y SUBDIRECTOR DE APORTACIONES adscrito A LA DIRECCIÓN GENERAL ADJUNTA DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES** reclamó la efectiva e inminente distribución a las dependencias federales y a las entidades federativas en el año dos mil trece, de los recursos que integran el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), sin asegurarse de que los mismos se destinaron exclusivamente al gasto público en materia educativa y nunca al pago a comisionados sindicales y otros gastos ejemplificados en el primer concepto de violación de la presente demanda.
- d) Del **SECRETARIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, JEFE DE LA UNIDAD DE EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y EL DESEMPEÑO GUBERNAMENTAL, JEFE DE LA UNIDAD DE CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA, Y DIRECTOR GENERAL DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO** reclamó la efectiva e inminente distribución a las dependencias federales y a las entidades federativas en el año dos mil trece, de los recursos que integran el Fondo de aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), sin

asegurarse de que los mismos se destinaran exclusivamente al gasto público en materia educativa, y nunca a los “pagos ilegales” ejemplificados en el primer concepto de violación de la presente demanda, desde el inicio del proceso de presupuestación y hasta la entrega de los recursos correspondientes a las entidades federativas

Por su parte, el Juzgado de Distrito, en el considerando segundo de la resolución recurrida, al momento de realizar la fijación de los actos reclamados, determinó lo siguiente:

“(...) desprendiéndose, por ende, que los actos que por esta vía se reclaman consistentes en:

1.- La omisión de promover ante las instancias federales competentes las responsabilidades administrativas, penales, así como resarcitorias de daños, respecto del manejo, destino y aplicación de recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) y del Ramo 25, Aportaciones para los Servicios de Educación Básica y Normal en el Distrito Federal, respecto de diversos conceptos, en relación con el Presupuesto de Egresos de la Federación por los ejercicios fiscales de 2009 y 2010.

2.- La omisión de no instruir o prohibir a las autoridades administrativas competentes que se abstengan de manejar, destinar y aplicar recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al ejercicio fiscal de 2013.

3.- La omisión de vigilar la distribución a las dependencias federales y a las entidades federativas en el año dos mil trece, de los recursos que integran el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), al gasto público en materia educativa.

(...)”

Como se advierte de lo antes transcrito, el Juzgado de Distrito únicamente hizo referencia a los actos reclamados consistentes en diversas “omisiones” atribuidas a las autoridades responsables, sin embargo, tal como se advierte de los incisos marcados como c) y d), la

parte quejosa en su demanda de amparo también estimó como acto reclamado “la efectiva e inminente distribución a las dependencias federales y a las entidades federativas en el año dos mil trece”.

En efecto, en relación con la precisión de los actos reclamados atribuidos a las autoridades señaladas como responsables, de la sentencia se advierte que se señalaron como actos reclamados sólo las omisiones que le fueron imputadas a las responsables, pero nada se dijo respecto de las conductas positivas que les fueron reclamadas al **SECRETARIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, JEFE DE LA UNIDAD DE COORDINACIÓN CON ENTIDADES FEDERATIVAS, DIRECTOR GENERAL ADJUNTO DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES Y SUBDIRECTOR DE APORTACIONES** adscrito a la **DIRECCIÓN GENERAL ADJUNTA DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES; SECRETARIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, JEFE DE LA UNIDAD DE EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y EL DESEMPEÑO GUBERNAMENTAL, JEFE DE LA UNIDAD DE CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA, Y DIRECTOR GENERAL DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO**, referentes a la distribución de los recursos que integran el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.

Por tanto, en debida congruencia y conforme a lo establecido en el artículo 77, fracción I, de la Ley de Amparo aplicable, debe tenerse también como acto reclamado, la efectiva e inminente distribución a las dependencias federales y a las entidades federativas en el año dos mil trece, de los recursos que integran el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), al gasto público en materia educativa, atribuido a las dependencias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de la Función Pública.

Sirve de apoyo a lo anterior, en lo conducente, las tesis emitidas por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia, las cuales esta Primera Sala comparte de rubros y textos siguientes:

“Época: Novena Época

Registro: 194156

Instancia: Segunda Sala

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo IX, Abril de 1999

Materia(s): Común

Tesis: 2a./J. 32/99

Página: 174

SENTENCIA INCONGRUENTE EN AMPARO. EL TRIBUNAL REVISOR DEBE CORREGIRLA CUANDO ADVIERTA QUE SE CONCEDIÓ LA PROTECCIÓN FEDERAL POR UN ACTO NO RECLAMADO. *Conforme a la jurisprudencia sustentada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 325 del Tomo VI del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1917-1995, publicada bajo el rubro "SENTENCIA. INMUTABILIDAD DE LA, COMO ACTO JURÍDICO Y NO COMO DOCUMENTO.", existe la posibilidad de corregir el error que se haya cometido en una "sentencia documento". De ahí que, cuando la protección federal se extienda a ordenamientos o actos que no fueron reclamados por el quejoso, es evidente que dicho fallo resulta incongruente, al resolver cuestiones no reclamadas. Por tanto, cuando el tribunal revisor advierta tal incongruencia, debe regularizar la sentencia recurrida ajustándola a la litis constitucional.*

*Amparo en revisión 2701/85. *****. 17 de mayo de 1996. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Carezo Rivas.*

*Amparo en revisión 3161/97. *****. 17 de abril de 1998. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Edgar Humberto Muñoz Grajales.*

*Amparo en revisión 145/98. *****. 7 de agosto de 1998. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.*

*Amparo en revisión 2975/97. *****. 23 de octubre de 1998. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Juan Díaz Romero. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Andrés Pérez Lozano.*

*Amparo en revisión 1653/98. *****. 18 de noviembre de 1998. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Gabriel Clemente Rodríguez.*

Tesis de jurisprudencia 32/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiséis de marzo de mil novecientos noventa y nueve.”

“Época: Novena Época

Registro: 195778

Instancia: Segunda Sala

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo VIII, Agosto de 1998

Materia(s): Común

Tesis: 2a./J. 18/98

Página: 396

SENTENCIA INCONGRUENTE, POR HABER AMPARADO EN CONTRA DE TODOS LOS ACTOS RECLAMADOS CUANDO SÓLO SE ESTUDIARON ALGUNOS DE ELLOS, EL REVISOR DEBE CORREGIRLA Y ESTUDIARLOS, AUNQUE NO HAYA AGRAVIO.

Es incongruente la sentencia que dicta un Juez de Distrito en la cual omite analizar todos y cada uno de los actos reclamados, pero en el punto resolutivo concede el amparo respecto de la totalidad de los mismos. En esas condiciones, la autoridad revisora, aunque el recurrente no haya señalado lo anterior como agravio, debe analizar los conceptos de violación que omitió estudiar el Juez Federal y, con mayor razón, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido jurisprudencia sobre los artículos impugnados.

*Amparo en revisión 3133/96. *****. 18 de abril de 1997. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: José Ángel Máttar Oliva.*

*Amparo en revisión 575/97. *****. 30 de mayo de 1997. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Enrique Zayas Roldán.*

*Amparo en revisión 602/97. *****. 20 de junio de 1997. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Felipe Alfredo Fuentes Barrera.*

*Amparo en revisión 944/97. *****. 22 de agosto de 1997. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Enrique Zayas Roldán.*

*Amparo en revisión 606/97. *****. 27 de agosto de 1997. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ernesto Martínez Andreu.*

Tesis de jurisprudencia 18/98. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veinte de marzo de mil novecientos noventa y ocho.”

No obstante lo anterior, de la lectura de los informes justificados rendidos por las responsables (que obran en las fojas 434 a 450, 469 a 484, 452 a 458, 486 a 517, 641 a 669, 404 a 436, 613 a 626 y 627 a 640, respectivamente) se desprende que manifestaron que **no era cierto** el acto reclamado imputable a ellas, consistente en la efectiva e inminente distribución a las dependencias federales y a las entidades federativas en el año dos mil trece, de los recursos que integran el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), al gasto público en materia educativa; sin que la parte quejosa aportara prueba idónea tendiente a desvirtuar la negativa expuesta por las responsables, por lo que lo procedente es sobreseer el juicio respecto del acto que se les atribuye, con fundamento en el artículo 74, fracción IV, de la Ley de Amparo.

Es aplicable el criterio sostenido por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual esta Primera Sala comparte, de rubro y texto siguiente:

*“Época: Quinta Época
Registro: 317816
Instancia: Segunda Sala
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo CXX
Materia(s): Común
Tesis:
Página: 1465*

ACTOS RECLAMADOS, NEGACION DE LOS.

Si todas las autoridades responsables, rindiendo el informe justificado correspondiente, niegan el acto reclamado, y el quejoso no produce ninguna prueba que desvirtúe la negativa unánime, procede sobreseer en el juicio de acuerdo con la fracción IV, del artículo 74 de la Ley de Amparo.

*Amparo administrativo en revisión 1345/54. *****. 18 de junio de 1954. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Franco Carreño. Relator: Octavio Mendoza González.*

Quinta Epoca:

Tomo CXX, página 2303. Índice Alfabético. Amparo administrativo en revisión 818/54. Acuña E. Arturo. 18 de junio de 1954. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Franco Carreño. Relator: Octavio Mendoza González.”

SEXTO. Consideraciones no combatidas del juicio de amparo indirecto. Deben subsistir las consideraciones relativas al sobreseimiento decretado en la sentencia, con fundamento en el artículo 74, fracción IV, de la Ley de Amparo, en las que se determina tener por no ciertos los actos reclamados al **SECRETARIO, TITULAR DE LA UNIDAD DE EVALUACIÓN Y EL DESEMPEÑO**

GUBERNAMENTAL, TITULAR DE LA UNIDAD DE CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA Y DIRECTOR GENERAL DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO, TODOS DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, referentes a la omisión de vigilar la distribución a las dependencias federales y a las entidades federativas en el año dos mil trece, de los recursos que integran el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), al gasto público en materia educativa, de acuerdo a lo manifestado por dichas autoridades en sus informes.

Lo anterior, en virtud de que dicha consideración no fue controvertida por la parte a la que afecta, por lo que no constituye materia de pronunciamiento en este recurso y debe seguir rigiendo en el sentido del fallo.

Es aplicable la jurisprudencia 62/2006, emitida por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguiente:

“Época: Novena Época

Registro: 174177

Instancia: Primera Sala

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXIV, Septiembre de 2006

Materia(s): Común

Tesis: 1a./J. 62/2006

Página: 185

REVISIÓN EN AMPARO. LAS CONSIDERACIONES NO IMPUGNADAS DE LA SENTENCIA DEBEN DECLARARSE FIRMES.

Cuando la sentencia recurrida se apoya en dos o más consideraciones desvinculadas entre sí y cada una de ellas sustenta la declaratoria de inconstitucionalidad de distintos preceptos o actos, no deben estimarse inoperantes los agravios expresados por la parte recurrente que controvierten sólo una de

esas consideraciones, pues al tratarse de razonamientos que revisten autonomía, el recurrente se encuentra en posibilidad legal de combatir únicamente la parte de la sentencia que estime contraria a sus intereses. En ese orden de ideas, cuando alguna consideración de la sentencia impugnada afecte a la recurrente y ésta no exprese agravio en su contra, tal consideración debe declararse firme.

*Amparo en revisión 1475/2005. *****. 7 de diciembre de 2005. Cinco votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: Gustavo Ruiz Padilla.*

*Amparo en revisión 168/2006. *****. 1o. de marzo de 2006. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jaime Flores Cruz.*

*Amparo en revisión 235/2006. *****. 15 de marzo de 2006. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jaime Flores Cruz.*

*Amparo en revisión 394/2006. *****. 29 de marzo de 2006. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jaime Flores Cruz.*

*Amparo en revisión 1179/2006. *****. 16 de agosto de 2006. Cinco votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: José de Jesús Bañales Sánchez.*

Tesis de jurisprudencia 62/2006. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de treinta de agosto de dos mil seis.”

SÉPTIMO. Estudio de los agravios. Los argumentos hechos valer en el único agravio, resultan esencialmente fundados en atención a las siguientes consideraciones.

En el caso, la parte recurrente combate la sentencia que sobreseyó en el juicio, en la que se señaló que no se acreditó el interés legítimo para acudir al juicio de amparo, al considerar que el órgano jurisdiccional omitió realizar el estudio de la procedencia, con

base en el derecho cuestionado, en relación con el objeto social de las quejas y la afectación reclamada, conforme a lo cual se acredita la especial situación que tienen frente al ordenamiento jurídico en términos de lo dispuesto en el artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicho argumento resulta **fundado**, pues en esencia la Juez de Distrito determinó que las quejas no contaban con interés legítimo, ya que de la lectura de la demanda de garantías, sólo se desprendía una pretensión por la salvaguarda de la constitucionalidad y del orden legal que tiene cualquier ciudadano; sin embargo, dichas consideraciones no resultan suficientes para sostener la ausencia de interés legítimo, ya que era necesario que se analizará de manera integral tanto la naturaleza del derecho a la educación, la vinculación con el objeto social de las asociaciones y la pretensión para acudir al amparo y no de forma aislada esta última.

De esa manera, para demostrar la inexacta apreciación del órgano jurisdiccional, al momento de determinar si se acreditó el interés legítimo, es necesario retomar las consideraciones respecto de este interés que para tal efecto ha señalado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

I. Alcances del Interés legítimo.

En primer lugar, debe recordarse que el presente asunto se presentó con anterioridad a la emisión de la Ley de Amparo publicada el dos de abril de dos mil trece, por lo que se rige conforme a lo dispuesto con la ley vigente con anterioridad a esa fecha, pero atendiendo a los parámetros previstos en la reforma al artículo 107, fracción I, de la Constitución Federal, publicada el seis de junio de dos

mil once en el Diario Oficial de la Federación, cuya redacción es la siguiente:

“Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

*Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;
(...)”.*

Como puede apreciarse, la nueva redacción constitucional en torno al interés para acudir al juicio de amparo establece una distinción:

Primero, para la promoción del amparo indirecto –tratándose de actos o resoluciones que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo– se mantuvo la exigencia de que lo haga la parte agraviada, pero tal concepto fue desarrollado y segmentado en dos supuestos:

- Ser titular de un derecho jurídicamente reconocido a su favor en la Constitución Federal, que sufre una afectación directa por el acto reclamado (interés jurídico).
- **Ser titular de un interés jurídicamente reconocido a su favor en la Constitución Federal, que por encontrarse**

ubicado en una especial situación frente al orden jurídico sufre una afectación (interés legítimo).

Segundo, para efecto de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, se mantuvo la exigencia de aducir la titularidad de un derecho subjetivo, tal y como lo había sostenido esta Suprema Corte para el juicio de amparo previamente a la reforma constitucional ya indicada.

En la especie, se trata de precisar los alcances del interés que aduce tener una asociación, en atención a una especial situación frente al orden jurídico.

Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de cinco de junio de dos mil catorce, al resolver la contradicción de tesis 111/2013, por mayoría de ocho votos, determinó que desde mil novecientos diecisiete y durante la vigencia de la Ley de Amparo anterior, se había realizado una interpretación constante respecto del interés jurídico, al identificarlo con un perjuicio directo a la esfera jurídica del quejoso a partir de la titularidad de un derecho público subjetivo, lo que significaba que debía acreditarse de una lesión directa e inmediata en la persona o patrimonio del quejoso.

La referida resolución hizo referencia a las reformas constitucionales de dos mil once, relacionadas con los derechos humanos y el juicio de amparo, para concluir que a partir de su entrada en vigor, se adoptó un paradigma constitucional que obliga a todas las autoridades del país a adoptar la protección más amplia para las personas, lo cual implica que la interpretación de las figuras jurídicas integrantes de nuestro sistema jurídico debe ser conforme al principio *pro persona*, que constituye la base de dicho paradigma.

En razón de lo anterior, dicha resolución se dio a la tarea de definir los alcances del interés legítimo como presupuesto procesal para acudir al juicio de amparo, respecto del cual concluyó que conforme a dicho supuesto, para acudir al juicio de amparo se requiere de la existencia de una afectación en cierta esfera jurídica —no exclusivamente en una cuestión patrimonial— apreciada bajo un parámetro de razonabilidad, y no sólo como una simple posibilidad, ante lo cual, una eventual sentencia de protección constitucional implicaría la obtención de un beneficio determinado, el cual no puede ser lejanamente derivado, sino resultado inmediato de la resolución que en su caso llegue a dictarse. Concepto que consideró acorde a lo señalado en el artículo 107, fracción I, constitucional.

Es importante precisar, que el Pleno determinó que el interés legítimo es un concepto jurídico de enorme complejidad, cuyos contenidos esenciales pueden ser delimitados por esta Suprema Corte, pero la categorización de todas las posibles situaciones y supuestos para la actualización de esta figura requiere de un análisis concreto, atendiendo a las situaciones de cada caso.

Las consideraciones vertidas en la contradicción que se comenta en los párrafos anteriores se reflejaron en el criterio de rubro y texto siguientes: **“INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)”**.¹¹

¹¹ Décima Época Jurisprudencia P./J. 50/2014 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación, viernes 14 de noviembre de 2014.

De esa forma, el Pleno consideró como elementos para analizar si se actualiza el interés legítimo para ejercer la acción de amparo, los siguientes:

- a)** Implica la existencia de un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y una persona que comparece en el proceso.
- b)** El vínculo no requiere de una facultad otorgada expresamente por el orden jurídico, es decir, la persona con interés se encuentra en aptitud de expresar un agravio diferenciado al resto de los integrantes de la sociedad, al tratarse de un interés cualificado, actual, real y jurídicamente relevante.
- c)** Consiste en una categoría diferenciada y más amplia que el interés jurídico, pero tampoco se trata de un interés genérico de la sociedad como ocurre con el interés simple. Es decir, implica el acceso a los tribunales competentes ante posibles lesiones jurídicas a intereses jurídicamente relevantes y, por ende, protegidos.
- d)** La concesión del amparo, se traduciría en un beneficio jurídico en favor del quejoso, es decir, un efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro pero cierto, mismo que no puede ser lejanamente derivado, sino resultado inmediato de la resolución que en su caso llegue a dictarse.
- e)** Debe existir una afectación a la esfera jurídica del quejoso en un sentido amplio, apreciada bajo un parámetro de razonabilidad y no sólo como una simple posibilidad.

- f) Así, el quejoso tiene un interés propio distinto al de cualquier otro gobernado, consistente en que los poderes públicos actúen de conformidad con el ordenamiento jurídico, cuando con motivo de tales fines se incide en el ámbito de dicho interés propio.
- g) La situación jurídica identificable, surge por una relación específica con el objeto de la pretensión que se aduce, ya sea por una circunstancia personal o por una regulación sectorial.
- h) Si bien en una situación jurídica concreta pueden concurrir el interés colectivo o difuso y el interés legítimo, lo cierto es que tal asociación no es absoluta e indefectible.
- i) Debido a su configuración normativa, la categorización de todas las posibles situaciones y supuestos del interés legítimo, deberá ser producto de la labor cotidiana de los juzgadores de amparo al aplicar dicha figura jurídica.
- j) Finalmente, el interés debe responder a la naturaleza del proceso del cual forma parte, es decir, el interés legítimo requiere ser armónico con la dinámica y alcances del juicio de amparo, consistentes en la protección de los derechos fundamentales de las personas.

En esas condiciones, una vez precisados los parámetros que ha fijado esta Suprema Corte para considerar que un sujeto cuenta con interés legítimo para ejercer la acción de amparo, ahora conviene analizar, de manera específica, si en el caso en concreto, a la luz de los agravios formulados por la recurrente, la Juez de Distrito atendió

los lineamientos que ha fijado esta Suprema Corte desde inicios de la Décima Época.

II. Análisis de los requisitos necesarios para la actualización del interés legítimo en el juicio de amparo.

Como ya se enunció con anterioridad, en el presente asunto asiste razón a la recurrente en cuanto a que la Juez estaba obligada a realizar un estudio integral de la naturaleza del derecho, el objeto social de la asociación y la afectación que se alega, por lo que al no haberlo hecho así, en virtud de que la Suprema Corte de Justicia ha determinado como una de las primeras notas distintivas del interés legítimo, la existencia de un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y una persona que comparece en el proceso, es procedente revocar la sentencia recurrida y realizar el estudio que omitió la juzgadora.

En efecto, en el caso —contrario a lo que afirma la Juez de Distrito— las asociaciones quejasas no alegaron exclusivamente la salvaguarda de la constitucionalidad y legalidad del ordenamiento, sino también de manera específica la transgresión del derecho a la educación por parte de las autoridades estatales, al considerar que estas no cumplían con las facultades que se encuentran previstas en ley.

En razón de ello, la sentencia no tomó en cuenta que con independencia de que las recurrentes plantearan la transgresión al artículo 134 constitucional, en relación a la salvaguarda de la constitucionalidad y legalidad de los actos de las autoridades, también reclamaron de forma concreta la transgresión del derecho a la educación, respecto del cual consideran tienen una especial posición

frente al ordenamiento jurídico, ya que dichos actos estarían alterando su esfera jurídica.

Por ese motivo, las referidas pretensiones se encuentran comprendidas en el objeto del juicio de amparo, según lo precisa el artículo 103, fracción I, de la Constitución, en relación con el artículo 1 de la Ley de Amparo abrogada, pues se trata de una controversia suscitada por actos de la autoridad que —aducen— viola una garantía individual (ahora derecho humano).

De esa forma, en el caso el interés legítimo debió determinarse, de acuerdo a las pretensiones de las quejas, en relación con el derecho a la educación y si los actos de autoridad que reclaman trascienden en la esfera jurídica de las promoventes.

Situación que no fue atendida en la sentencia, pues en el caso no se analizó la naturaleza del derecho cuestionado, para determinar si las quejas son titulares del derecho o guardan una especial situación frente al referido derecho; aunado a ello, tampoco se identificó la esfera jurídica de las quejas para determinar si existía una afectación, pues las consideraciones de la sentencia se limitaron a afirmar que la pretensión de la queja identificaba sólo un interés simple que radicaba en verificar el cumplimiento de las obligaciones de los funcionarios de conformidad con el artículo 134 de la Constitución.

En esas condiciones, toda vez que el agravio planteado resulta fundado, en cuanto a que la Juez realizó un análisis parcial de la causal de improcedencia, sin tomar en cuenta los lineamientos fijados desde inicios de la primera etapa de la Décima Época, lo procedente es revocar en ese aspecto la sentencia y en virtud de que el estudio de las causales de improcedencia debe realizarse de manera oficiosa, esta

Primera Sala efectuará dicho estudio de forma integral, para determinar si en el caso las quejas cuentan con interés legítimo para accionar.

Así, en los apartados siguientes se delimitarán las características y los alcances del derecho a la educación y se identificará la pretensión de las quejas, en relación con la esfera jurídica que aducen vulnerada, para concluir —con el análisis integral de esos elementos— si las quejas cuentan con interés legítimo.

a) El derecho a la educación

El derecho a la educación es un derecho social contenido en el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual —en su texto vigente en dos mil nueve y dos mil diez— dispone:

Artículo 3º

Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado - federación, estados, Distrito Federal y municipios-, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

b) Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal **considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales** involucrados en la educación, en los términos que la ley señale;

IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos -incluyendo la educación inicial y a la educación superior- necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y

b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;

VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere, y

VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones

aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.”.

De lo transcrito, se advierte que el derecho a la educación se entiende como una prerrogativa que tiene todo ser humano a recibir la formación, la instrucción, dirección o enseñanza necesaria para el desarrollo armónico de todas sus capacidades cognitivas, intelectuales, físicas y humanas, a partir de la adquisición de conocimientos que fomenten el amor a la patria, la solidaridad, la independencia, la justicia, la paz, la democracia y el respeto a la dignidad humana, partiendo del aprendizaje de valores y derechos humanos, previstos en los programas oficiales establecidos o autorizados por el Estado, de conformidad con las normas jurídicas vigentes, a fin de contribuir al desarrollo del individuo y la transformación de la sociedad.¹²

Así, la importancia esencial de la educación como derecho humano, deriva de su consideración como elemento principal en la formación de la personalidad de cada individuo, como parte integrante y elemental de la sociedad en la que se encuentra y desarrolla, de tal manera que, si la sociedad como base del Estado se conforma por individuos, es evidente que la educación que éstos reciban constituye un elemento esencial para su formación.

Asimismo, la necesidad de fomentar la educación en la esfera de los derechos humanos se ha destacado en la Declaración Universal de Derechos Humanos¹³, así como en los tratados y documentos internacionales referidos, al establecerse que la educación en la esfera de los derechos humanos, está encaminada a crear una cultura

¹² Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Manual para la calificación de hechos violatorios de los Derechos Humanos, Ed. Porrúa.

¹³ Naciones Unidas, Departamento de Información Pública, Sección de Desarrollo y Derechos Humanos. (www.un.org)

universal de los derechos humanos mediante la impartición de conocimientos y habilidades y la formación de actitudes, la cual, deberá estar orientada hacia:

- El fortalecimiento del respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales;
- El desarrollo pleno de la personalidad humana y su sentido de dignidad;
- La promoción de la comprensión, la tolerancia, la igualdad entre los géneros y la amistad entre todas las naciones, las poblaciones indígenas y los grupos raciales, nacionales, étnicos, religiosos y lingüísticos;
- El fomento de la participación efectiva de todos en una sociedad libre;
- El fortalecimiento de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

Aunado a lo anterior, debe precisarse que de la lectura del propio texto constitucional –antes transcrito- claramente se advierte que el derecho a la educación, como derecho social, es una estructura jurídica compleja, al integrarse por distintas relaciones jurídicas y diversos sujetos, obligaciones y derechos, en las cuales el Estado no es el único responsable de la efectividad de este derecho.

En efecto, del texto constitucional se advierte que existen una diversidad de obligaciones positivas y negativas encaminadas a lograr la efectividad de este derecho, las cuales se pueden estructurar de

manera armónica con las obligaciones generales que establece el artículo 1 de la Constitución, relativas a promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos.

La identificación de estas obligaciones puede englobarse en aquellas de respeto, mediante las cuales se busca no obstaculizar o impedir el acceso al goce de los derechos; asimismo, en aquellas relativas a llevar a cabo acciones para no permitir que terceros obstaculicen esos bienes referentes a la protección del derecho, o incluso las de garantía que aseguran que el titular del derecho acceda al bien cuando no pueda hacerlo por sí mismo.

Asimismo, dentro de este derecho a la educación pueden identificarse tanto prohibiciones, como impedir el acceso a los servicios de educación, al igual que conductas positivas relacionadas con la prestación de servicios educativos de manera gratuita, dentro de lo cual se incluye la construcción de centros educativos, instalaciones sanitarias, docentes calificados, salarios competitivos, entre otras. Obligaciones que corresponden tanto al Estado como a los particulares que se encuentran encargados de impartir justicia.

Este aspecto se corrobora con los diversos instrumentos internacionales que regulan el derecho a la educación, tales como los artículos 13.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁴, el 13.1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos

¹⁴ Artículo 13

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

Económicos, Sociales y Culturales¹⁵, el 26.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos¹⁶ y XII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre¹⁷, de los que también se advierten el establecimiento de diversas obligaciones, tanto positivas como negativas, a cargo tanto del Estado como de los particulares, tendientes a respetar y garantizar el derecho humano a la educación en favor de todo ciudadano como base de la sociedad a la que pertenece.

En este aspecto, relativo a la imposición de obligaciones, es importante reiterar lo que estableció el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales en su Observación General número 13, respecto al derecho a la educación, pues de su lectura se puede identificar los distintos niveles de obligaciones de respeto, protección y garantía. Tal es el caso de las características interrelacionadas que debe guardar la educación, referentes a la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, respecto de las cuales se señala expresamente:

*“[...] a) **Disponibilidad.** Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte. Las condiciones para que funcionen dependen de numerosos factores, entre otros, el contexto de desarrollo en el que actúan; por ejemplo, las instituciones y los programas probablemente necesiten edificios u otra protección contra los elementos, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc.;*

¹⁵ Artículo 13. Derecho a la Educación. 1. Toda persona tiene derecho a la educación.

¹⁶ Artículo 26.

1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

¹⁷ Artículo XII. Toda persona tiene derecho a la educación, la que debe estar inspirada en los principios de libertad, moralidad y solidaridad humanas.

algunos necesitarán además bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etc.

b) Accesibilidad. *Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado Parte. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente:*

No discriminación. La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos no vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos (véanse los párrafos 31 a 37 sobre la no discriminación);

Accesibilidad material. La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia);

Accesibilidad económica. La educación ha de estar al alcance de todos. Esta dimensión de la accesibilidad está condicionada por las diferencias de redacción del párrafo 2 del artículo 13 respecto de la enseñanza primaria, secundaria y superior: mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita.

c) Aceptabilidad. *La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, los padres; este punto está supeditado a los objetivos de la educación mencionados en el párrafo 1 del artículo 13 y a las normas mínimas que el Estado apruebe en materia de enseñanza (véanse los párrafos 3 y 4 del artículo 13).*

d) Adaptabilidad. *La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados.*

Además, dicho instrumento internacional reconoce que si bien el Pacto dispone una puesta en práctica gradual del derecho y reconoce las restricciones debidas a las limitaciones de los recursos, también lo es que se imponen obligaciones con efecto inmediato, como lo es la no discriminación, la relativa a mantener un sistema transparente y eficaz para comprobar si la educación se orienta o no realmente a los objetivos educativos, la de establecer normas mínimas que deben cumplir todas las instituciones de enseñanza privada, entre otras.

De la descripción de todos los niveles de las obligaciones, también es dable concluir que los involucrados en el ejercicio de este derecho, son tanto los funcionarios estatales, como los particulares encargados de la enseñanza privada y diversos actores de la sociedad civil, para lo cual conviene destacar el punto tres relativo a las obligaciones de agentes distintos de los Estados parte, que en el párrafo 60 señala:

*“[...] 60. Habida cuenta del artículo 22 del Pacto para la aplicación del artículo 13, tiene especial importancia el papel de los organismos especializados de las Naciones Unidas, incluso por conducto del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo a nivel nacional. Se **deben mantener esfuerzos coordinados para lograr el ejercicio del derecho a la educación, a fin de intensificar la coherencia y la interacción entre todos los participantes, incluidos los diversos componentes de la sociedad civil.** [...]”¹⁸*

La situación anterior no es aislada, pues la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó en mil novecientos noventa y cuatro el Decenio de las Naciones Unidas para la Educación sobre Derechos Humanos (1995-2004). A través del cual hizo un llamamiento a todos

¹⁸ Observación General número 13 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales.

los gobiernos para que ampliaran su participación en la educación en la esfera de los derechos humanos y pidió a los órganos no gubernamentales, que se ocuparan de vigilar la observancia de los derechos humanos y prestaran especial atención al cumplimiento por los Estados miembros de su obligación internacional de promover la educación en la esfera de los derechos humanos.

Aunado a ello, invitó a todos los gobiernos para que contribuyeran a la ejecución del Plan de Acción (el cual se basa en una asociación entre gobiernos, organizaciones intergubernamentales, asociaciones profesionales y particulares), con el fin –entre otros- de formular estrategias para promover la educación en la esfera de los derechos humanos.¹⁹

Asimismo, dicha hipótesis no es ajena al ordenamiento jurídico mexicano, ya que se encuentra estrechamente relacionada con lo que establece el artículo 3, fracción III, constitucional (antes transcrito), en la que se establece la obligación al Ejecutivo Federal de considerar la opinión de los diversos actores sociales involucrados en la educación.

Premisas conforme a las cuales es factible concluir que el derecho a la educación, es una estructura jurídica compleja, cuyas obligaciones y derechos no recaen en un solo individuo sino que para lograr su cumplimiento efectivo se requiere de la intervención tanto del Estado, como de los particulares, ya sea como sujetos obligados o

¹⁹ Evaluar las necesidades y formular estrategias para promover la educación en la esfera de los derechos humanos;
Elaborar y fortalecer los programas y las capacidades para el fomento de la educación en la esfera de los derechos humanos a escala internacional, regional, nacional y local;
Coordinar la elaboración de materiales eficaces para la educación en la esfera de los derechos humanos;
Fortalecer el papel y la capacidad de los medios de difusión en el fomento de la educación en la esfera de los derechos humanos;
Difundir en todo el mundo la Declaración Universal de Derechos Humanos.

titulares del derecho, dependiendo de la relación jurídica de que se esté hablando.

b) Pretensión de las quejas y la afectación a su esfera jurídica

En primer término, debe recordarse que los actos reclamados a las autoridades señaladas como responsables, cuyo estudio aún subsiste en el presente recurso consisten en:

“[...] V. ACTOS RECLAMADOS: -----

1. De los C.C. AUDITOR SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, AUDITOR ESPECIAL DEL GASTO FEDERALIZADO, DIRECTOR GENERAL DE AUDITORÍA A LAS APORTACIONES FEDERALES EN ENTIDADES FEDERATIVAS, Y DIRECTOR GENERAL DE RESPONSABILIDADES A LOS RECURSOS FEDERALES EN ESTADOS Y MUNICIPIOS, se reclama la omisión de promover ante las instancias federales competentes las responsabilidades administrativas y penales, así como resarcitorias de daños, en contra de los funcionarios públicos federales y de las entidades federativas que correspondan, respecto de las irregularidades que en el manejo, destino y aplicación de recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) y del Ramo 25 Aportaciones para los Servicios de Educación Básica y Normal en el Distrito Federal establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación por los ejercicios fiscales de 2009 y 2010, se consignan en los Informes del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública por esos mismos años, en específico, los pagos con cargo al erario público federal [en lo sucesivo: “pagos ilegales”] por los siguientes conceptos:-----

- i) Trabajadores comisionados al sindicato con goce de sueldo.-----
- ii) Personal con licencia de trabajo sin goce de sueldo.-----
-
- iii) Trabajadores adscritos a centros de trabajo no financiados con el fondo: “AGS” (centros clasificados para

identificar al personal comisionado al sindicato) y “AGD” (centros clasificados para identificar al personal comisionado a otras dependencias ajenas a las secretarías estatales de educación o sus similares).-----

iv) Personal que desempeño un cargo de elección popular simultáneamente al periodo en que recibieron las remuneraciones con los recursos del fondo.-----

v) Pagos destinados a conceptos o gastos de operación que no se vinculan con los objetivos de los fondos como son los Apoyos al Sindicato y transferencias al sindicato correspondientes.-

[...]

3. De los C.C. SECRETARIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, JEFE DE LA UNIDAD DE COORDINACIÓN CON ENTIDADES FEDERATIVAS, DIRECTOR GENERAL ADJUNTO DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES, Y SUBDIRECTOR DE APORTACIONES ADSCRITO A LA DIRECCIÓN GENERAL ADJUNTA DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES se reclama la efectiva e inminente distribución a las dependencias federales y a las entidades federativas en el año de 2013, de los recursos que integran el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), sin asegurarse de que los mismos se destinarían exclusivamente al gasto público en materia educativa, y nunca al pago a comisionados sindicales y otros gastos ejemplificados en el primer concepto de violación de la presente demanda.-----
[...]

Aunado a lo anterior, de la lectura de la demanda de amparo, en específico del apartado denominado: “**VI DERECHOS HUMANOS VIOLADOS**” se desprende que las quejas reclaman el derecho a la educación, contenido en el artículo 3 constitucional, así como en el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y, 28 y 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Asimismo, los quejosos consideran que los actos antes enunciados vulneran su esfera jurídica, pues se trata de dos asociaciones constituidas con el siguiente objeto social:

“TERCERO.- La asociación observará en todo caso las disposiciones de orden e interés público, y con carácter económico, pero sin constituir especulación mercantil, tendrá por objeto: -----

a) Promover, impulsar, estudiar, coordinar, fomentar, proteger, defender legalmente y realizar cualquier actividad lícita en favor y en defensa de los derechos humanos, en especial el derecho a la educación, y de la adecuada prestación de los servicios públicos educativos, a través de todos los medios legales posibles, incluyendo la interposición de litigios de cualquier clase de demandas ya sea por afectación directa o por interés legítimo en la defensa del derecho a la educación, atendiendo centralmente como derecho a aprender, y ante todos los órdenes y niveles de gobierno y los tres poderes que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ante cualquier instancia administrativa, de información, de queja, impartición de justicia o tribunal, ya sea nacional o internacional, reforzando las directrices de los tratados internacionales de derechos humanos, de tal forma que los derechos sean interpretados de manera que otorguen y favorezcan en todo tiempo a las personas la protección amplia y de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad;-----

b) Realizar todos los actos tendientes a facilitar, formular, evaluar, analizar, dictaminar, apoyar, difundir y defenderse legalmente, de manera judicial o a través de cualquier medio legítimo, la transparencia en la gestión gubernamental, así como la transferencia y el ejercicio legal, equitativo y eficiente del gasto público educativo, la idoneidad de los docentes, los materiales y métodos educativos, la adecuada organización de las escuelas, la infraestructura escolar suficiente y los sistemas de evaluaciones de alumnos docentes y del sistema educativo, así como las responsabilidades de los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno en el cumplimiento de sus funciones:-----

c) Realizar, impulsar, publicar y dar a conocer por cualquier medio, investigación básica y aplicada, independiente, con el máximo posible de evidencia empírica, factibilidad y

consistencia, enfocada al diseño, evaluación y difusión de modelos y estrategias de la defensa del derecho a la educación, y de las necesarias reformas legislativas y de otro tipo al Sistema Educativo Nacional que impulsen el desarrollo social para México;-----

d) Beneficiar a personas y asociaciones que incidan para lograr mejores condiciones de aprendizaje formal o informal y del ejercicio del derecho a la educación en las comunidades indígenas y a favor de los grupos vulnerables por edad, sexo o problemas de discapacidad;-----

e) Contratar y subcontratar cualquier clase de servicios profesionales, incluyendo servicios legales o de medios alternativos de solución de controversias, y/o de gestión, de asesoría, de investigación y similares, que coadyuven en el cumplimiento del objeto social;-----

f) Otorgar becas o patrocinar estudiantes e investigadores en el país o en el extranjero, debiendo cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 98 (noventa y ocho) y demás relativos y aplicables de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, a saber:-----

i) Que las becas se otorguen para realizar estudios en instituciones de enseñanza que tengan autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios en los términos de la Ley General de Educación o, cuando se trate de instituciones del extranjero, las mismas están reconocidas por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología;-----

ii) Que las becas se otorguen mediante concurso abierto al público en general y su asignación se base en datos objetivos relacionados con la capacidad académica del candidato;-----

iii) Que cumplan con los requisitos a los que se refieren las fracciones II (dos romano), III (tres romano), IV (cuatro romano), y V (cinco romano), así como el penúltimo y último párrafos del artículo 97 (noventa y siete) de esta Ley;-----

g) Otorgar indemnizaciones, pagar manutención o proporcionar cualquier tipo de ayuda a las personas físicas y morales que pudiesen verse afectadas en sus intereses o patrimonios por coadyuvar en el cumplimiento del objeto social;--

h) Construir, edificar, comprar, vender, arrendar, recibir o dar en comodato o posesión, bajo cualquier título, bienes muebles e inmuebles, ya sea por cuenta propia o de terceros, así como la constitución de derechos reales sobre los mismos para el cumplimiento del objeto social de la Asociación.-----

i) Constituir fideicomisos, celebrar contratos o convenios de colaboración o de cualquier naturaleza con particulares instituciones de crédito o entidades gubernamentales necesarios o convenientes para el cumplimiento del objeto social de la Asociación.-----

- j) Obtener permiso, licencias y autorizaciones gubernamentales por cuenta propia o a través de terceros necesarios para llevar a cabo los fines de la Asociación.-----
- k) Suscribir, emitir, endosar y en general negociar toda clase de títulos de crédito necesarios para el cumplimiento de los fines de la Asociación.-----
- l) Contratar préstamos o créditos de cualquier naturaleza para coadyuvar al cumplimiento del objeto social, así como recibir garantías de terceros, en cualquier forma que juzgue conveniente, mediante el otorgamiento de garantías tales como fianzas, hipotecas, obligaciones solidarias y/o mancomunadas o de cualquier naturaleza.-----
- m) Adquirir y ceder derechos, así como adquirir o enajenar, de manera temporal o definitivamente, mediante cualquier modo permitido por la Ley, por cualquier título de marcas, patentes, nombres comerciales e industriales, derechos de autor, opciones y licencias permitidas por la Ley, y en general todo tipo de derechos de propiedad intelectual.-----
- n) Participar como asociado en la constitución, funcionamiento y disolución de asociaciones e instituciones de asistencia.-----
- En general, realizar toda clase de actos jurídicos o materiales, celebrar convenios o contratos y el cumplimiento de los mismos, que sean necesarios o convenientes para realizar los fines de la Asociación.-----
- Todo lo anterior sin que constituyan actividades preponderantemente económicas. -----
- [...]”.

● *****

- ARTÍCULO SEGUNDO.-** La asociación tendrá por objeto, el desarrollo de las actividades que de manera enunciativa y no limitativa enseguida se menciona, mismas que no tendrán un carácter preponderante económico ni fines lucrativos.-----
- a) Promover la cultura del Estado de Derecho en el desarrollo de las sociedades basado en el marco jurídico y los principios generales del Derecho. -----
- b) Elaborar estudios, proyectos, programas, dictámenes o cualquier tipo de opinión jurídica, así como los proyectos de reforma o adición en torno al marco jurídico nacional e internacional tanto de países como de organismos bilaterales o multilaterales. -----

- c) *Proponer, elaborar o llevar a cabo la defensa de derechos fundamentales, humanos, civiles o políticos o de cualquier género ante instancias nacionales o internacionales, por sí o mediante terceros. -----*
- d) *Brindar asistencia y asesoría técnico legal y fomentar el acceso a la justicia, promoviendo la debida formación de aquellos que procuran, administran o imparten justicia.-----*
- e) *Participar, organizar y llevar a cabo foros, seminarios, debates, diplomados, conferencias, cursos, o en general, cualquier clase de eventos en los que se promueva la cultura del Estado de Derechos, así como de los principios generales del derecho. -----*
- f) *Promover y contribuir al fortalecimiento de un espacio de justicia en materia civil, penal, administrativa, fiscal, laboral o de cualquier género.-----*
- g) *Promover el reconocimiento de la confianza recíproca del respecto a los derechos fundamentales y humanos para la mejor convivencia de la sociedad.-----*
- h) *Fomentar el acceso a la información pública gubernamental, la transparencia, la legalidad, la rendición de cuentas, la competencia, la equidad, entre otros.-----*
- i) *Proponer mecanismos, políticas públicas, estadísticas, estudios, o en general cualquier tipo de iniciativa que fortalezca la lucha contra la corrupción, la pobreza, los monopolios, la violación a los derechos fundamentales, humanos, civiles, políticos o de cualquier género;-----*
- j) *Coadyuvar al dialogo constructivo y el debate público con las instancias gubernamentales, parlamentarias y de la sociedad civil.-----*
- k) *Producir, publicar y difundir por cualquier medio todo tipo de publicaciones periódicas, programas, cursos, material de enseñanza y apoyo, boletines, libros, videos o dvdes (sic), cintas de audio o cdes (sic), afiches, ya sean impresos o electrónicos.-----*
- l) *Publicar en los menos mencionados en el punto anterior y en cualquiera de otro carácter.-----*
- m) *Recibir patrocinio, ayuda económica, técnica o en especie, incentivos fiscales y asesoría por parte de entidades jurídicas civiles o mercantiles, públicas, privadas o gubernamentales nacionales o extranjeras o del sector social, asistencial, así como de personas físicas nacionales o extranjeras para el cumplimiento de su objeto social.-----*
- n) *Asociarse con otras entidades nacionales o extranjeras que persigan objetivos similares o complementarios a los de esta Asociación.-----*

o) Desarrollar proyectos y programas para contribuir a la instauración, fortalecimiento y consolidación de los valores nacionales;-----

[...].”

c) Análisis integral de los elementos del interés legítimo

En el apartado marcado con el inciso a), apartado II del Considerando SÉPTIMO de esta resolución se precisó que el derecho a la educación se integra por una estructura jurídica compleja, en la que interactúan diversos sujetos en el cumplimiento de diversas obligaciones y derechos; asimismo, en el apartado b) se identificó la pretensión de las quejas en los actos que reclaman, así como el objeto social para el que fueron constituidas.

Con base en dichos elementos se procede analizar de forma independiente si las quejas que acuden al juicio cuentan con interés legítimo, para lo cual se iniciará con la asociación denominada ***** y luego con la denominada *****.

c.1) Interés legítimo de ***.**

Esta queja aduce que los actos reclamados afectan su esfera jurídica, pues el incumplimiento por parte de las autoridades respecto de las obligaciones en materia educativa, inciden en el derecho a la educación respecto del cual tiene una especial posición, pues su objeto social tiene como finalidad verificar el cumplimiento de ese derecho.

Dichos argumentos resultan acertados, toda vez que dicha persona moral sí cuenta con una especial situación frente al derecho

que cuestiona que lo legítima para acudir al juicio de amparo; por lo que se cumplen las notas distintivas que se enunciaron con anterioridad.

En efecto, en primer término, existe un vínculo entre el derecho humano reclamado y la persona que comparece en el proceso, pues se trata del derecho a la educación, en el cual se comprenden diversos derechos y obligaciones, y no sólo el relativo a recibir o impartir educación por parte del Estado, sino que se cuestiona el derecho en sus distintas facetas, tales como las relativas a la existencia de instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente, que resulten accesibles a todos, sin discriminación, tanto en su aspecto material como económico; así como su aceptabilidad en la forma y el fondo, aunado a la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades sociales y de las comunidades.

Se insiste, el derecho a la educación proyecta una diversidad de obligaciones, las cuales no se encuentran impuestas de manera exclusiva al Estado, pues la sociedad civil también se encuentra involucrada dentro del espectro de este derecho, conforme a lo cual debe de participar de manera directa y activa para lograr su efectividad. Así lo impone la Observación General número 13 del Comité de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales, antes transcrita.

De esa forma, en el presente asunto la quejosa ***** aduce estar en una especial situación frente a ese derecho, lo cual en el caso se acredita pues su objeto social se encuentra encaminado a realizar actos tendientes a estudiar la adecuada prestación de los servicios públicos educativos; así como evaluar, analizar, dictaminar, la transparencia en la gestión gubernamental, el ejercicio eficiente del

gasto público educativo, la idoneidad de los docentes, materiales y métodos educativos; así como la adecuada organización de las escuelas, la infraestructura escolar suficiente y los sistemas de evaluaciones.

Dentro del objeto social también se advierte que la asociación está encaminada a realizar, publicar y dar a conocer investigación básica y aplicada, enfocada al diseño, evaluación y difusión de modelos y estrategias de la defensa al derecho a la educación y de las necesarias reformas legislativas y de otro tipo al Sistema Educativo Nacional que impulsen el desarrollo social para México.

En razón de lo anterior, esta Primera Sala considera que existe un vínculo entre la quejosa y el derecho que se cuestiona en el presente asunto, pues se trata de una organización de la sociedad civil cuyo objeto social se encuentra comprendido en las diversas relaciones jurídicas que componen el derecho a la educación, al estar constituida con la finalidad de llevar a cabo estudios e investigaciones enfocadas a la evaluación de la educación y la gestión gubernamental en esta materia, por lo que se encuentra comprendida dentro de los supuestos que contempla la fracción III del artículo 3 constitucional; así como en el punto 3, párrafo 60 de la Observación General 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En ese contexto, debe tomarse en cuenta que la asociación está en una situación especial frente al derecho cuestionado, pues no se está reclamando la protección de un derecho tradicional, en el que fácilmente pueda identificarse o individualizarse un derecho subjetivo, sino que se trata de un derecho compuesto por relaciones jurídicas, por lo que aun cuando no es el beneficiario tradicional del derecho, es titular de obligaciones y derechos que se encuentran comprendidos

dentro del mismo, como lo son intervenir como parte de la sociedad civil para lograr su efectividad.

Ahora bien, dada la naturaleza del derecho a la educación, si bien el artículo 3 de la Constitución no le otorga a las asociaciones una facultad exclusiva para llevar a cabo esta labor, lo cierto es que sí existe un agravio diferenciado respecto del resto de los integrantes de la sociedad, en virtud de que es una asociación que fue constituida para la defensa de ese derecho y los ordenamientos, tanto nacionales como internacionales, antes mencionados, le otorgan la facultad específica a este tipo de asociaciones para intervenir en el ejercicio de este derecho.

En ese aspecto, no pasa inadvertido que la asociación, así como cualquier ciudadano tienen la posibilidad de aducir una defensa al derecho a la educación de manera abstracta, con un interés genérico de hacer que las autoridades cumplan con las facultades que les fueron otorgadas; sin embargo —en el caso— la asociación cuenta con una característica diferenciada, pues su objeto social está encaminado a realizar actos, como los previstos en el artículo 13.2 inciso e), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales consistentes en proseguir activamente con el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de enseñanza y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

Así, la pretensión que se plantea en el presente juicio de amparo no se refiere sólo a la defensa abstracta del derecho a la educación, sino que se trata de una defensa específica que se encuentra estrechamente relacionada con el objeto para el cual fue constituida, por lo que impedir el acceso al juicio de amparo, a su vez impediría que la asociación cumpliera con uno de los fines para la que fue

creada; motivo por el cual, aun cuando en cierto punto el interés del ciudadano y el de la asociación pudieran coincidir, ya que ambos tendrían un interés simple para verificar que las autoridades cumplan con sus obligaciones, también es cierto que el agravio diferenciado se actualiza, en virtud de la naturaleza del derecho a la educación y la protección del objeto social de la quejosa.

Aunado a ello, al no permitir el cuestionamiento de los actos de las autoridades en el juicio de amparo, se estaría incumpliendo con el deber de respeto impuesto en el artículo 1 constitucional, relativo a no obstaculizar el acceso al ejercicio del derecho, en virtud de que — como ya se dijo— la asociación es parte de la sociedad civil que se encuentra vinculada de manera específica al derecho a la educación, pues para lograr la efectividad de este derecho se requiere de la interacción entre el Estado y los particulares.

En razón de lo anterior, una eventual concesión del amparo generaría un beneficio específico a la asociación, pues podría ejercer de manera libre su objeto social, con la finalidad de investigar y evaluar las condiciones del derecho a la educación, en virtud de que en el caso se reclama la omisión, por parte de las responsables, de cumplir sus facultades en la materia, hechos respecto de los cuales la asociación tiene una obligación específica para cumplir con el fin del derecho a la educación; de ahí que pueda considerarse que tiene un interés propio distinto de cualquier otro gobernado, pues además de defender el derecho a la educación acude en defensa de su esfera jurídica, pues considera que los actos de las autoridades impiden el cumplimiento de su objeto social.

Otro de los aspectos que conviene destacar es que la pretensión de las quejas tiene la facultad de ser respondida en el juicio de amparo, pues dicho proceso tiene como finalidad verificar el cumplimiento de garantías individuales (derechos humanos), por lo que en este caso se trata de un interés que es armónico con la dinámica y alcances del juicio de amparo, en virtud de que se cuestiona una omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus facultades, por lo que una eventual concesión podría tener por efecto obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir lo que la misma garantía exija.

Además, del estudio de las constancias del expediente se desprende que las quejas exhibieron diversas documentales:

- Copia certificada del instrumento público del que se desprende la personalidad de ***** como representante legal de *****.
- Documento que en calidad de Amici Curiae suscribieron 115 organizaciones de la sociedad civil protectoras de derechos humanos, académicos y activistas (anexo 1).
- Opinión emitida por el Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México firmada por su Presidente (Anexo 2).
- Semblanza curricular del ***** (Anexo 3).
- Semblanza curricular del ***** (Anexo 4).
- Documento que sintetiza los impactos más importantes de las organizaciones “Bécalos” en la que el ***** es Cofundador y Miembro del Comité Técnico, “Únete” en la que el ***** es Cofundador y Presidente Honorario y “Mexicanos Primero”, en la que los asociados de la quejosa son Presidente y Director General respectivamente (Anexo 5).

- Informe Anual 2009 de Mexicanos Primero, cuyo Presidente y Director General son los asociados de la quejosa (Anexo 6).
- Informe Anual 2010 de Mexicanos Primero, cuyo Presidente y Director General son los asociados de la quejosa (Anexo 7).
- Informe Anual 2011 de Mexicanos Primero, cuyo Presidente y Director General son los asociados de la quejosa (Anexo 8).
- Informe Anual 2012 de Mexicanos Primero, cuyo Presidente y Director General son los asociados de la quejosa (Anexo 9).
- Publicación “Contra la Pared, Estado de la Educación en México 2009”, editado por Mexicanos Primero, cuyo Presidente y Director General son los asociados de la quejosa (Anexo 10).
- Publicación “Brechas, Estado de la Educación en México 2010”, editado por Mexicanos Primero, cuyo Presidente y Director General son los asociados de la quejosa (Anexo 11).
- Publicación “Metas, Estado de la Educación en México 2011”, editado por Mexicanos Primero, cuyo Presidente y Director General son los asociados de la quejosa (Anexo 12).
- Publicación “Ahora es Cuando, Metas 2012-2014”, editado por Mexicanos Primero, cuyo Presidente y Director General son los asociados de la quejosa (Anexo 13).
- Publicación “(Mal) Gasto, Estado de la Educación en México 2013”, editado por Mexicanos Primero, cuyo Presidente y Director General son los asociados de la quejosa (Anexo 14).

- Publicación “IDEI, Índice de Desempeño Educativo Incluyente, Avances en los estados de 2009 a 2012”, editado por Mexicanos Primero, cuyo Presidente y Director General son los asociados de la quejosa (Anexo 15)
- Original del Libro de texto gratuito de Sexto Grado de Primaria Formación Cívica y Ética, editado por la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos de la Secretaría de Educación Pública, en el que aparece como uno de los Apoyos Institucionales, Mexicanos Primero, cuyo Presidente y Director General son los asociados de la quejosa. Asimismo el Dr. *****, asociado de la quejosa, aparece como autor del texto “Tequio”, que se encuentra en la página 110 (Anexo 16).
- DVD que contiene el documental “De Panzazo”, producida por Mexicanos Primero, cuyo Presidente y Director General son los asociados de la quejosa (Anexo 17).
- Informe 2013 de Bécalos, cuyo cofundador es *****, uno de los asociados de la quejosa (Anexo 18).
- Informe Anual 203 de Únete, cuyo Presidente Honorario Vitalicio es *****, uno de los asociados de la quejosa (Anexo 19).
- Publicación Nuestros Valores, Vivir los Valores, La Fiesta de México, que junto con la campaña ¿Tienes el valor o te vale? fue creada por ***** cuando era Presidente de Fundación Televisa (Anexo 20).
- Informes de resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de dos mil nueve y dos mil diez.

A través de estas pruebas se demuestra la necesidad de la intervención de la sociedad civil para lograr el cumplimiento del derecho a la educación, lo cual no se obtiene sólo mediante la

interposición de medios de defensa como el amparo, sino a partir de realizar estudios e investigaciones en los que se evidencien las condiciones de la educación.

En efecto, de dichas documentales se desprende que los asociados de la quejosa *****y *****, han intervenido en la elaboración de diversos estudios encaminados a cumplir con una de las obligaciones contempladas en el derecho a la educación, como lo es proseguir activamente con el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de enseñanza y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente, según se establece en el artículo 13.2 inciso e), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Lo anterior, permite también concluir que existe una relación específica con el objeto de la pretensión, que se aduce derivado de una circunstancia personal, pues los asociados de la quejosa realizan una actividad como parte de la sociedad civil, para lograr la eficacia del derecho a la educación, lo cual han venido realizando desde el año dos mil nueve, según se desprende de las pruebas, por lo que no se trata de una pretensión abstracta, aislada o eventual, sino que es producto de un ejercicio realizado de manera reiterada y sistemática. Más aún, si se toma en cuenta que los asociados de la quejosa intervienen en una asociación civil que cuenta con un registro ante el Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas (documento 2010-41-35 del CONACYT).

De esa forma, esta Primera Sala considera que en el caso se actualiza el supuesto previsto en el artículo 107, fracción I, constitucional, ya que en el caso la quejosa ***** acredita su interés legítimo para acudir al juicio de amparo, pues los actos que

reclama presuntamente violan el derecho humano a la educación y afectan su esfera jurídica, en virtud de su especial situación frente al orden jurídico, al ser una organización perteneciente a la sociedad civil que se encuentra estrechamente vinculada en la protección y garantía del referido derecho.

c.2) Interés legítimo de ***.**

No obstante lo anterior, si bien la asociación quejosa ***** acude con las mismas pretensiones que ***** al juicio de amparo, consistentes en verificar el cumplimiento del derecho a la educación en relación con el correcto ejercicio del gasto público, lo cierto es que en este caso esta Primera Sala no identifica una situación diferenciada que le faculte para acudir al juicio.

En efecto, contrario a lo manifestado en párrafos anteriores, en los que se demostró que la quejosa ***** cuenta con una especial situación frente al derecho cuestionado, pues dentro de su esfera jurídica se encuentra lograr la eficacia del derecho a la educación, lo cual se prueba con el objeto social para el cual fue constituido y diversas documentales, no acontece lo mismo respecto a la quejosa a que se hace referencia en este apartado.

Lo antes dicho se corrobora con el análisis del objeto social — transcrito con anterioridad— del cual se desprende que la quejosa no está constituida con la finalidad de intervenir de manera concreta en la eficacia del derecho a la educación, sino que de forma abstracta se delimita el desarrollo de diversas actividades en cuanto a la promoción de la cultura del estado de derecho, la elaboración de estudios en torno al marco jurídico nacional e internacional, realizar de manera genérica la defensa de derechos humanos, así como brindar

asistencia, fomentar el acceso a la justicia y el acceso a la información y transparencia; así como realizar seminarios, contribuir al fortalecimiento de un espacio de justicia y proponer mecanismos de fortalecimiento de lucha contra la corrupción, la pobreza, entre otros.

De esa forma, no se logra identificar un vínculo concreto entre el derecho a la educación cuestionado en el amparo y el objeto social de la empresa, sino por el contrario uno de forma genérica, tal y como lo tendría cualquier ciudadano interesado en verificar la constitucionalidad y legalidad de los actos de autoridad. Tampoco se observa que con las actividades que se contemplan en su objeto social pueda considerarse en una situación especial frente al derecho a la educación, pues no se hace referencia a ninguna de las obligaciones contempladas respecto de ese derecho en las diversas hipótesis normativas identificadas en párrafos anteriores, tales como realizar estudios o investigaciones relacionados de manera específica con la educación.

Además, aun considerando la existencia de un vínculo entre el derecho y el objeto social, lo cierto es que tampoco se logra identificar un agravio diferenciado, pues al no contener de manera específica en su objeto la intervención en el derecho a la educación, se observa un interés similar al de cualquier otro ciudadano, consistente en llevar a cabo una defensa abstracta de la legalidad en el actuar de las autoridades.

Asimismo, al impedirse el acceso al amparo a esta asociación, no se estaría impidiendo llevar a cabo el cumplimiento de su objeto social, pues en el presente juicio se cuestionan actos que transgreden

el derecho a la educación, y la quejosa no cuenta con una posibilidad de defensa específica de este derecho, sino genérica.

En ese sentido, una eventual concesión del amparo no generaría un beneficio en su esfera jurídica respecto de la posición que aduce frente al derecho a la educación, en primer lugar, porque no la tiene y, en segundo lugar, aun teniéndola, su objeto social evidencia que no se trata de una persona jurídica dedicada a garantizar este derecho sino sólo la legalidad y constitucionalidad de los actos de autoridad, por lo que no puede considerarse que cuente con un interés cualificado, sino uno de carácter genérico.

De igual forma, a diferencia de la diversa quejosa, de las constancias no se desprende alguna prueba con la cual se acredite que la quejosa ***** o alguno de sus asociados se encuentren vinculados con el derecho a la educación, situación que corrobora la ausencia de interés legítimo.

En razón de lo anterior, resulta procedente sobreseer en el juicio de amparo, por lo que hace a la quejosa *****, pues en el caso se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con la fracción I del artículo 107 constitucional.

OCTAVO. Revisiones adhesivas. En atención a la conclusión alcanzada en el considerando anterior, de esta ejecutoria, se procede al análisis de los argumentos hechos valer en los recursos de revisión adhesivos interpuestos por el Auditor Superior de la Federación, Director General de Auditoría a los Recursos Federales Transferidos “A”, anteriormente, Dirección General de Auditoría a las Aportaciones Federales en Entidades Federativas, Director General de

Responsabilidades a los Recursos Federales en Estados y Municipios, y Auditor Especial del Gasto Federalizado, los últimos tres de la Auditoría Superior de la Federación.

Los argumentos que hacen valer las autoridades recurrentes adhesivas, en sus diversos oficios de agravios, son semejantes, por lo que se procede a su análisis de manera conjunta de conformidad con lo establecido en el artículo 79 de la Ley de Amparo, los cuales deben de fortalecer la sentencia de la Juez de Distrito en la que sobreseyó en el juicio al considerar —a su parecer— que no se acreditó el interés legítimo de las quejas, con argumentos basados en: i) la exposición de motivos de la reforma constitucional, ii) aspectos doctrinarios y iii) pronunciamiento de tribunales extranjeros, en los que esencialmente aducen:

- De la exposición de motivos no se desprende que haya sido intención del Constituyente Permanente el dar por sentado que el objeto social que se contenga en la constitución de alguna asociación civil, sea suficiente para otorgarle interés legítimo para promover el juicio de amparo, contra actos que supongan violación a los derechos; además, no existe precepto en la Constitución Federal que encamine a conceder interés legítimo a toda persona moral para interponer el juicio de amparo.
- Los argumentos de carácter doctrinario hechos valer por los quejosos, constituyen únicamente un punto de vista que remotamente e indirectamente pueden aducirse como fuente de derecho en nuestro sistema jurídico, lo cual en nada vinculan a las determinaciones judiciales que se

asumen en los juicios de amparo, por lo cual, dichas alegaciones no resultan eficaces para generar convicción del supuesto interés legítimo de la parte quejosa para promover el juicio de amparo.

- Son inaplicables las consideraciones jurídicas que se desprenden de las resoluciones judiciales extranjeras invocadas por la parte recurrente, en virtud de que las mismas contravienen disposiciones constitucionales respecto del interés legítimo; además, que dichas resoluciones internacionales contravienen el alcance que se ha otorgado al marco constitucional y legal mexicano.

De dichos planteamientos se desprende que los recurrente adhesivos se limitan a dar contestación a los agravios expresados en el recurso de revisión, por lo que deben desestimarse por inoperantes, ya que la materia de la adhesión es la sentencia recurrida y no los agravios expresados en el recurso al que se adhiere. Es aplicable en lo conducente la tesis P. XXIV/94, emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia, de rubro y texto siguientes:

“Época: Octava Época

Registro: 205480

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Núm. 77, Mayo de 1994

Materia(s): Común

Tesis: P. XXIV/94

Página: 46

ADHESIÓN A LA REVISIÓN. SON INOPERANTES LOS AGRAVIOS QUE DAN CONTESTACIÓN A LOS EXPRESADOS EN EL RECURSO. *De conformidad con el artículo 83, último párrafo, de la Ley de Amparo, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses puede*

adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, expresando los agravios que considere le causa la sentencia recurrida. Ahora bien, si en la adhesión al recurso de revisión la parte que la hace valer no combate en sus agravios ninguna consideración de la sentencia recurrida, sino que se limita a dar contestación a los agravios expresados en el recurso de revisión, tales agravios deben desestimarse por inoperantes, ya que la materia de la adhesión es la sentencia recurrida y no los agravios expresados en el recurso al que se adhiere.

*Amparo en revisión 1310/93. *****: 10 de marzo de 1994. Mayoría de veinte votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.*

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el martes diez de mayo en curso, por unanimidad de quince votos de los señores Ministros Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, Carlos Sempé Minvielle, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, José Antonio Llanos Duarte, Victoria Adato Green, Ignacio Moisés Cal y Mayor Gutiérrez, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez: aprobó, con el número XXIV/94, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. Ausentes: Ignacio Magaña Cárdenas, Noé Castañón León, Samuel Alba Leyva y Clementina Gil de Lester. México, Distrito Federal, a once de mayo de mil novecientos noventa y cuatro.”

A mayor abundamiento, basta remitirnos al considerando séptimo de la presente ejecutoria para advertir que dichos argumentos han sido desvirtuados, ciertamente por el hecho de que, con base en las consideraciones ahí expuestas, se concluyó que una de las quejas sí demostró contar con interés legítimo para promover el juicio de amparo hecho valer.

NOVENO. Análisis de las diversas causales de improcedencia. Una vez revocada la sentencia, esta Primera Sala

procede al estudio de los conceptos de violación omitidos, sin embargo, en términos de la fracción III del artículo 91 de la Ley de Amparo, previamente al estudio de fondo del presente asunto, se procede al análisis de las causas de improcedencia, ya sea que las hayan hecho valer las partes, o que este tribunal advierta de oficio, respecto de los actos cuyo estudio aún subsiste, reclamados a:

- **Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.**

- **Auditor Superior de la Federación, Auditor Especial del Gasto Federalizado, Director General de Auditoría a las Aportaciones Federales en Entidades Federativas, y Director General de Responsabilidades a los Recursos Federales en Estados y Municipios.**

- **Secretario de Hacienda y Crédito Público, Jefe de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, Director General Adjunto de Participaciones y Aportaciones Federales y Subdirector de Aportaciones adscrito a la Dirección General Adjunta de Participaciones y Aportaciones Federales.**

Lo anterior, en virtud de que el estudio de las causales de improcedencia es una cuestión de orden público y de estudio preferente, de conformidad con lo que establece el último párrafo del artículo 73 de la Ley de Amparo aplicable.

- **Estudio de causales de improcedencia fundadas**

Así, respecto de los actos reclamados a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, consistentes en la omisión legislativa de no instruir a las autoridades competentes de abstenerse de manejar y

aplicar pagos “ilegales”, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, advierte de oficio que en el caso se actualiza la causa de improcedencia prevista por el artículo 73, fracción XVII, de la Ley de Amparo.

A efecto de evidenciar lo anterior, debemos recordar que los actos reclamados a la referida autoridad se hicieron consistir, en la omisión legislativa en que incurrió dicha autoridad, al momento de emitir el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil trece, al no instruir ni prohibir a las autoridades administrativas competentes, tanto federales como estatales, que se abstengan de manejar, destinar y aplicar recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), a los que denomina como “pagos ilegales”.

El artículo 73, fracción XVII, de la Ley de Amparo aplicable, en lo que interesa textualmente dispone:

“Artículo 73. *El juicio de amparo es improcedente:*

(...)

XVII.- Cuando subsistiendo el acto reclamado no pueda surtir efecto legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto o la materia del mismo; y...”.

Al respecto, conviene destacar que, generalmente, la emisión de un determinado acto de autoridad conlleva el establecimiento de una situación jurídica concreta, la cual a su vez, lleva aparejados determinados efectos, ya sea materiales y/o jurídicos que deben concretarse en la esfera de derechos legalmente establecidos que le asisten al gobernado.

En relación con el Presupuesto de Egresos de la Federación, conviene destacar que en éste se detalla la orientación, destino y tipo

de gasto de los recursos que el Gobierno necesita para cumplir con sus funciones, documento que autoriza la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Luego, el Presupuesto de Egresos especifica el monto y destino de los recursos económicos que el Gobierno requiere durante un ejercicio fiscal, es decir, un año (entre el uno de enero y el treinta y uno de diciembre de cada año), para obtener los resultados comprometidos y demandados por los diversos sectores de la sociedad, lo cual se refleja en lo dispuesto por el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁰, que prevé el principio de anualidad en relación con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En esa medida, se estima actualizada la causal de improcedencia prevista por el artículo 73, fracción XVII, de la Ley de Amparo, pues de acuerdo a la pretensión de la quejosa, aun cuando el acto reclamado subsiste (omisión de instar a las autoridades para que dejen de aplicar los pagos ilegales), en el caso, la materia de dicho acto (presupuesto de egresos), ha dejado de existir, pues como se señaló su vigencia es anual; por tanto, no puede producir efecto material o legal en atención a su propia naturaleza.

Sirve de apoyo a la anterior determinación, el criterio de jurisprudencia emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual esta Primera Sala comparte, consultable en: Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario

²⁰ Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

IV.- Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

Judicial de la Federación y su Gaceta XXIV,
Diciembre de 2006. Página: 189. Tesis: 2a./J.

181/2006. Jurisprudencia. Materia (s): Común, cuyo rubro y texto son:

“ACTO RECLAMADO QUE FORMALMENTE SUBSISTE PERO CUYO OBJETO O MATERIA DEJÓ DE EXISTIR. LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA ESTABLECIDA EN LA FRACCIÓN XVII DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO SE ACTUALIZA CUANDO LOS EFECTOS DE AQUEL NO HAN AFECTADO LA ESFERA JURÍDICA DEL QUEJOSO Y SE MODIFICA EL ENTORNO EN EL CUAL FUE EMITIDO, DE MODO QUE LA PROTECCIÓN QUE EN SU CASO SE CONCEDIERA CARECERÍA DE EFECTOS. *En virtud de que el juicio de amparo es un medio de control constitucional cuyo objeto es reparar las violaciones de garantías que un determinado acto de autoridad genera sobre la esfera jurídica del gobernado que lo promueva, con el fin de restituirlo en el pleno goce de sus derechos fundamentales que le hayan sido violados, el legislador ordinario ha establecido como principio que rige su procedencia la circunstancia de que el fallo protector que en su caso llegare a emitirse pueda concretarse y trascender a la esfera jurídica del gobernado que lo haya promovido. En ese tenor, debe estimarse que la causa de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVII, de la Ley de Amparo, conforme al cual tendrá lugar esa consecuencia jurídica cuando subsistiendo el acto reclamado no pueda surtir efecto legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo, se actualiza cuando el juzgador de garantías advierta que los efectos del acto de autoridad impugnado no se han concretado en la esfera jurídica del quejoso, ni se concretarán, en virtud de la modificación del entorno en el cual éste se emitió, por lo que en caso de concluirse que el mismo es inconstitucional, jurídicamente se tornaría imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía que se estime violada, o bien ningún efecto jurídico tendría la respectiva sentencia concesoria, lo que generalmente sucede cuando la situación jurídica que surgió con motivo del respectivo acto de autoridad, aun cuando éste subsiste, se modifica sin dejar alguna huella en la esfera jurídica del gobernado, susceptible de*

reparación, lo que impide que ese preciso acto y sus efectos trasciendan a este último y que, por ende, el fallo protector cumpla con su finalidad.

*Amparo directo en revisión 3044/98. *****. 12 de mayo de 2000. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina.*

*Amparo directo en revisión 901/2000. *****. 23 de febrero de 2001. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Francisco Olmos Avilez.*

*Amparo directo en revisión 197/2001. *****. 27 de abril de 2001. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Alberto Miguel Ruiz Matías.*

*Amparo directo en revisión 210/2002. *****. 22 de noviembre de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Oliva Escudero Contreras.*

*Amparo en revisión 737/2002. *****. 24 de septiembre de 2003. Cinco votos. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco.*

Tesis de jurisprudencia 181/2006. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veinticuatro de noviembre de dos mil seis.”

En razón de ello, resulta innecesario analizar las restantes causales de improcedencia hechas valer por las responsables al rendir su informe justificado en relación con este acto, pues en nada variaría la conclusión aquí alcanzada.

Por otro lado, esta Primera Sala advierte de oficio que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción III del artículo 74 y la fracción V del artículo 73, en relación con el diverso artículo 116, fracción V, de la Ley de Amparo, respecto de los actos reclamados a las autoridades de la **Secretaría de Hacienda y Crédito Público**, pues de la lectura de la demanda de amparo se advierte que

la parte quejosa sólo enderezó argumentos contra los actos reclamados a las autoridades dependientes de la Auditoría Superior de la Federación en el primer concepto de violación y a la Cámara de Diputados en el segundo concepto de violación, ya que incluso al describir el marco constitucional y legal de las autoridades responsables a quién les imputa las omisiones reclamadas, se refiere sólo a las dependientes de la Auditoría Superior de la Federación.

Por esas razones, lo procedente es sobreseer en el juicio de amparo de conformidad con el artículo 74, fracción III, de la Ley de Amparo, respecto de los actos reclamados a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al no haberse hecho valer argumentos en contra de dichos actos; por lo que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, en relación con el artículo 116 fracción V, ambos de la Ley de Amparo.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 3a./J. 28/93 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto:

Época: Octava Época

Registro: 206659

Instancia: Tercera Sala

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Núm. 72, Diciembre de 1993

Materia(s): Común

Tesis: 3a./J. 28/93

Página: 38

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN DEMANDAS DE AMPARO INDIRECTO, CUANDO NO EXISTEN DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO Y NO NEGAR EL AMPARO. Si se omite en la demanda de amparo expresar los conceptos de violación, o sólo se combate el acto reclamado diciendo que es incorrecto, infundado,

inmotivado, o utilizando otras expresiones semejantes, pero sin razonar por qué se considera así, tales afirmaciones tan generales e imprecisas, no constituyen la expresión de conceptos de violación requerida por la fracción V del artículo 116 de la Ley de Amparo, y el Juez de Distrito, salvo el caso de suplencia de la queja deficiente, no puede juzgar sobre la constitucionalidad de los actos reclamados sin la existencia de conceptos de violación, lo cual determina la improcedencia del juicio, de conformidad con la fracción XVIII del artículo 73, en relación al artículo 116, fracción V, de la Ley de Amparo, y con apoyo en el artículo 74, fracción III, de dicha ley, debiéndose sobreseer en el juicio y no negar el amparo.

*Amparo en revisión 3088/89. *****. 21 de mayo de 1990. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Ponente: Salvador Rocha Díaz. Secretario: José Pastor Suárez Turnbull.*

*Amparo en revisión 583/91. *****. 15 de abril de 1991. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Salvador Rocha Díaz. Secretario: José Pastor Suárez Turnbull.*

*Amparo en revisión 1196/92. *****. 20 de septiembre de 1993. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Miguel Montes García. Secretario: Ignacio Navarro Rábago.*

*Amparo en revisión 1241/92. *****. 20 de septiembre de 1993. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Miguel Montes García. Secretario: Ignacio Navarro Rábago.*

*Amparo en revisión 1242/92. *****. 20 de septiembre de 1993. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Miguel Montes García. Secretario: Ignacio Navarro Rábago.*

Tesis Jurisprudencial 28/93. Aprobada por la Tercera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de quince de noviembre de mil novecientos noventa y tres, por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros, presidente José Trinidad Lanz Cárdenas, Mariano Azuela Güitrón, Sergio Hugo Chapital Gutiérrez y Miguel Montes García.

- **Estudio de causales de improcedencia infundadas.**

Por otra parte, resta analizar las diversas causales de improcedencia invocadas en los informes justificados que aún no han sido objeto de análisis.

En esas condiciones, el **Auditor Superior de la Federación, Auditor Especial del Gasto Federalizado, el Director General de Auditoría a las Aportaciones en Entidades Federativas y Director General de Responsabilidades a los Recursos Federales en Estados y Municipios, todas de la Auditoría Superior de la Federación**, al rendir sus informes justificados, respectivamente, sostuvieron en lo medular como causas de improcedencia las siguientes:

- Que en el caso se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, en relación con los diversos 74, fracción III, y 80 de dicha ley, ya que para la existencia de la figura de *“omisión administrativa”*, es necesaria una ley reglamentaria que desarrolle los efectos de las sentencias que se emitan en vía de amparo; además, que dicha omisión administrativa no podría repararse sin que se produjera efectos vinculatorios a personas que no son parte en el juicio de garantías, lo cual resultaría violatorio de lo previsto en el artículo 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Que conforme lo previsto en la fracción III del artículo 74 y la fracción V del artículo 73, en relación con el diverso artículo 116, fracción V, de la Ley de Amparo, es improcedente el juicio de amparo, ante la ausencia total de conceptos de violación o argumentos que demuestren la inconstitucionalidad de los actos

reclamados.

Asimismo, las autoridades denominadas **Secretario, Jefe de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, Director General Adjunto de Transferencias Federales y Subdirector de Aportaciones adscrito a la Dirección General Adjunta de Transferencias Federales todas ellas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público**, al rendir sus informes justificados sostuvieron, en esencia, como causales de improcedencia, respectivamente, las siguientes:

- Las sentencias dictadas en el juicio de amparo no pueden tener efectos generales, de conformidad con lo previsto en el artículo 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que en el caso la sentencia que se llegara a dictar obligaría a la autoridad a dictar una norma de carácter general.

En primer lugar, en relación con las causales de improcedencia consistente en que no podrían concretarse los efectos que tendría la eventual concesión de amparo, pues se le fijarían efectos generales, se vincularían a personas que no fueron parte dentro del juicio de amparo indirecto y que el efecto del amparo sería obligar a la autoridad a emitir una norma de carácter general, resultan **infundadas**.

Esta Suprema Corte de Justicia ha determinado que de la interpretación del artículo 73, fracción XVIII, en relación con el artículo 80 de la Ley de Amparo, puede desprenderse una causal de improcedencia relacionada con la imposibilidad de reparar la violación alegada, ante una eventual concesión del amparo, para lo cual deben cumplirse determinados requisitos, los cuales deben aplicarse de

manera estricta, por tratarse de una excepción a la regla de procedencia del amparo.

En el amparo en revisión 2021/2009 el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia, determinó que para declarar improcedente el juicio, al advertir la imposibilidad para restituir al quejoso en el goce del derecho violado, es necesario realizar un ejercicio especulativo sobre una posible violación de derechos, para determinar la eficacia para restaurar el orden constitucional que se alega violado, es decir, debe llevarse a cabo un análisis conjunto del derecho que se aduce transgredido, a la luz del acto de autoridad y la afectación, con la finalidad de determinar si la autoridad responsable está en posibilidad de repararla.²¹

En razón de lo anterior, de conformidad con el artículo 103 de la Constitución, el juicio de amparo es una acción que tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite por actos de la autoridad que violen garantías individuales. En ese sentido, el artículo 1 de dicha norma establece que las autoridades tienen la obligación de garantizar los referidos derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

²¹ En similar sentido se pronunció la Segunda Sala en la Jurisprudencia 2a./J. 35/2012 (10a.)Segunda Sala, de rubro y texto: ***“IMPROCEDENCIA. SE ACTUALIZA EN EL JUICIO DE AMPARO SI EL JUZGADOR ADVIERTE QUE LOS EFECTOS DE UNA EVENTUAL SENTENCIA PROTECTORA PROVOCARÍAN LA TRANSGRESIÓN DE SUS NORMAS O PRINCIPIOS RECTORES. La técnica del juicio de amparo permite que, antes de examinar el fondo de un asunto, se anticipe el efecto de la eventual concesión de la protección constitucional en favor del quejoso, y así prever si la restitución en el goce del derecho violado resultaría alcanzable, pues carecería de lógica y sentido práctico analizar el acto reclamado, si de antemano se advierte que la declaración de inconstitucionalidad no tendría ejecutividad. El fundamento de este proceder se apoya, por regla general, en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con otras normas de ese mismo ordenamiento o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo enlace armónico ofrece una variedad de causas de improcedencia que impiden el dictado de sentencias estimatorias cuyo cumplimiento fuera inaccesible. En esos términos, si a partir de un ejercicio de previsibilidad sobre los efectos de una eventual sentencia protectora, el juzgador advierte que la restitución del derecho provocaría la infracción de normas o principios rectores del juicio de amparo, entonces la acción intentada resulta improcedente por dictar una sentencia carente de ejecutividad, porque el restablecimiento citado llegaría al extremo de desencadenar consecuencias contrarias a la naturaleza del juicio de amparo y, por ende, a la regularidad constitucional que busca preservar.*”**

Asimismo, el artículo 17 constitucional establece que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

De lo antes dicho, es factible concluir que todas las personas reconocidas por el ordenamiento mexicano tienen la posibilidad de acudir al juicio de amparo para defender sus derechos humanos (garantías individuales); motivo por el cual la técnica rectora del juicio de garantías permite que, antes de examinar el fondo de un asunto, se anticipe cuál será el efecto de una eventual sentencia que conceda el amparo solicitado, ya que carecería de lógica y sentido práctico emprender el análisis de la constitucionalidad del acto reclamado, si de antemano se prevé que exista un obstáculo que impida la restitución en el goce del derecho violado.

Por tanto, esta Primera Sala considera que constituye una obligación del órgano jurisdiccional que conozca del juicio, verificar que de existir una posible violación de derechos humanos, dicha decisión pueda concretar sus efectos.

Así, con base en los parámetros fijados por esta Suprema Corte, en el presente asunto es posible fijar efectos a una eventual concesión (en atención a la naturaleza del acto reclamado y la acción ejercida) pues se trata del derecho a la educación y respecto del mismo se reclama el incumplimiento de diversas facultades contenidas de forma expresa en la ley, por lo que el objeto del juicio será verificar si las autoridades cumplieron con dichas facultades, pues de lo contrario

una eventual concesión del amparo tendrá por efecto obligarlas a realizar dichos actos en respeto al derecho a la educación.

En efecto, en el caso de una eventual concesión del amparo, en términos del artículo 80 de la Ley de Amparo, tratándose de actos negativos consiste en obligar a la autoridad a cumplir con el derecho humano violado (garantía individual), razón por la cual, en el caso se trata de verificar una omisión, que para lograr la reparación, resulta necesario obligar a la autoridad a cumplir con ellas.

De esa forma, a partir de la reforma constitucional del seis de junio de dos mil once, tanto el concepto tradicional del interés jurídico como el principio de relatividad sufrieron modificaciones, por lo que a partir de dicho momento es indispensable tomar en cuenta los nuevos parámetros constitucionales para resolver los juicios de amparo y los efectos en su concesión.

Sirva de ejemplo el amparo contra leyes, a través del cual se permite —previo cumplimiento de ciertos requisitos— la posibilidad de comunicar a la autoridad el pronunciamiento de inconstitucionalidad para que proceda a superar los vicios identificados o para que, en caso de que la autoridad no lo lleve a cabo, se emita una declaratoria general de inconstitucionalidad.

En ese sentido, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, es factible que bajo ciertos supuestos, cuando se reclame una norma, disposición general o acto administrativo se ordene a la autoridad llevar a cabo algún acto positivo para superar el problema de inconstitucionalidad.

Máxime que la aceptación de interés legítimo genera una obligación en el juzgador de buscar los mecanismos adecuados para remediar los vicios de inconstitucionalidad, aun cuando estos salgan de la esfera individual de la quejosa, por lo que no resultaría exacto invocar la relatividad de las sentencias en este aspecto.

En esas condiciones, no asiste razón a las autoridades responsables, al considerar que en el caso debe sobreseerse en el juicio, de conformidad con lo establecido en el artículo 73, fracción XVIII, en relación con el artículo 80 de la Ley de Amparo, pues en el caso si es posible concretar los efectos de una eventual concesión de amparo, dada la naturaleza del acto reclamado y el derecho violado.

En segundo lugar, por lo que hace a la causal de improcedencia prevista en la fracción III del artículo 74 y la fracción V del artículo 73, en relación con el diverso artículo 116, fracción V, de la Ley de Amparo, es **infundada** respecto de los actos reclamados a las autoridades de la **Auditoría Superior de la Federación**, pues de la lectura de la demanda de amparo se advierte que la parte quejosa sí enderezó argumentos contra los actos reclamados a dichas responsables, en específico de las fojas diecinueve a la treinta y ocho del juicio de amparo, los cuales hizo consistir en:

- i) La omisión de no instruir o prohibir a las autoridades administrativas competentes que se abstengan de manejar, destinar y aplicar recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación, correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil trece;
- ii) La omisión de promover ante las instancias federales competentes las responsabilidades administrativas, penales, así

- como resarcitorias de daños, respecto del manejo, destino y aplicación de recursos del referido y del Ramo 25, Aportaciones para los Servicios de Educación Básica y Normal en el Distrito Federal, respecto de diversos conceptos, en relación con el Presupuesto de Egresos de la Federación por los ejercicios fiscales de dos mil nueve y dos mil diez; y
- iii) La omisión de vigilar la distribución a las dependencias federales y a las entidades federativas en el año dos mil trece, de los recursos que integran el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), al gasto público en materia educativa.

Finalmente, toda vez que esta Primera Sala no advierte que exista diverso motivo de improcedencia vertido por las partes, ni que alguno que deba actualizarse de oficio, se procede al análisis de los argumentos contenidos exclusivamente en el primer concepto de violación, toda vez que combaten los actos cuyo estudio subsiste en esta vía; lo anterior en virtud de que, el segundo concepto de violación se refiere a la omisión legislativa reclamada a la Cámara de Diputados, acto que respecto del cual se sobreseyó en el juicio en la primera parte del presente considerando.

DÉCIMO. Estudio de fondo. La parte quejosa hizo valer en el primer concepto de violación, esencialmente, que las autoridades incumplieron sus obligaciones, para lo cual identifica en los dos primeros apartados del concepto de violación, el régimen constitucional y legal de la Auditoría Superior de la Federación y sus órganos, respecto de la revisión de la cuenta pública; así como las facultades para iniciar procedimientos sancionatorios en materia administrativa patrimonial y penal. En el tercer apartado identifica de

manera concreta las omisiones de las responsables respecto al ejercicio de los recursos públicos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, así como del Ramo 25, para lo cual hace valer los siguientes argumentos:

- El Presupuesto de Egresos de la Federación, que emite la Cámara de Diputados cada año, destina una cantidad importante de recursos para el financiamiento de la educación básica y normal en cada una de las entidades federativas y del Distrito Federal, a través del “Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal”; dichos recursos deben ser ejercidos y aplicados para cumplir con los fines previstos en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación, de los cuales se desprende que los recursos de dicho fondo deben ser delimitados y acotados a la prestación de los servicios públicos de educación básica y normal.
- Conforme a lo previsto por el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se han emitido una serie de ordenamientos y acuerdos para que dichos recursos sean administrados y ejercidos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, para el efecto de satisfacer el objetivo para el que fueron destinados.
- Dentro de los ordenamientos que regulan y delimitan el ejercicio de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), se encuentra el “Acuerdo número 482 por el que se establecen las disposiciones para evitar el mal uso, desvío o la incorrecta aplicación de los recursos del Fondo de Aportaciones para

la Educación Básica y Normal”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de febrero de dos mil nueve.

- No obstante ello, los servidores públicos responsables del manejo de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), en cada una de las entidades federativas y en el Distrito Federal, los han ejercido y aplicado en conceptos que no se encuentran comprendidos dentro de los lineamientos previstos en el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación y el acuerdo antes señalado.
- Dichas irregularidades han sido advertidas al realizarse la fiscalización de la Cuenta Pública e incluso en algunos casos los daños y perjuicios que se han ocasionado han sido determinados en cantidad líquida; sin embargo, a la fecha no se han iniciado ni resuelto adecuadamente todos los procedimientos sancionatorios y de responsabilidades administrativas y penales, entre otros, a dichos servidores públicos, lo cual es violatorio de los artículos 74, fracción VI, segundo párrafo, y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- La Auditoría Superior de la Federación al revisar la cuenta pública para los ejercicios de dos mil nueve y dos mil diez, advirtió una serie de irregularidades en la aplicación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), y ramo 25 respecto del Distrito Federal, siendo que inclusive han determinado daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Federal por

dichas acciones, sin que a la fecha hayan ejercido todas sus atribuciones legales obligatorias con el propósito de fincar responsabilidades administrativas ante las autoridades competentes, y sin que se hubieran presentado todas las denuncias ni querellas penales, lo que se traduce, precisamente, en una conducta omisiva que causa afectaciones al derecho humano a la educación y a todos los ciudadanos que contribuyen al gasto público.

- La conducta omisiva atribuida a la Auditoría Superior de la Federación, se materializa en la falta de fincamiento de responsabilidades y de los procedimientos penales respectivos y, en específico, en las siguientes actuaciones:
 1. En casos similares e incluso idénticos, se actúa de manera diferente en cuanto a las irregularidades y determinaciones observadas.
 2. En algunos casos en los que se determinaron irregularidades en el uso de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, no se imputó responsabilidad alguna a las entidades y funcionarios que lo ejercieron, ni siquiera de carácter resarcitorio.
 3. En ciertos casos atendiendo a la incongruencia en el actuar precisada previamente, se estableció indebidamente que las entidades fiscalizadoras estatales debían realizar la investigación de las irregularidades, pero las autoridades federales responsables no fincaron las responsabilidades que en su caso se debieron haber fincado con motivo de estos.

4. Y, por último, en ciertos casos en los que se determinaron daños y/o perjuicios a la Hacienda Pública Federal, las autoridades federales responsables tuvieron por satisfecha la irregularidad, con el simple reintegro de los recursos, sin observar que su actuación en el fincamiento de responsabilidades debió continuar, sobre todo las de carácter penal, con independencia de dicha situación, tal y como lo establece la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas.

- En la revisión de la cuenta pública del año de dos mil diez (así como de la del año dos mil nueve), se advirtieron y comprobaron que los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), y del Ramo 25, destinados a la prestación de los servicios de educación pública, se habían ejercido y aplicado respecto de finalidades que no guardan relación alguna con los mismos, por lo que se procedió a la determinación de daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Federal, pero a la fecha han sido omisas en fincar todas las responsabilidades administrativas y presentar todas las denuncias penales y querellas a las que se encuentra legalmente obligadas.
- Concluye que del análisis de los informes presentados por la Auditoría Superior de la Federación, únicamente por cuanto hace al tema de los pagos ilegales, se detectaron ciento sesenta y dos; sin embargo, afirma que no son los únicos, al ser sólo un resumen de todas y cada una de las irregularidades en el ejercicio de los recursos, respecto de

los cuales no se han fincado todas las responsabilidades a los servidores públicos involucrados.

Los argumentos antes sintetizados resultan esencialmente **fundados**. Cabe precisar que esta Primera Sala realiza el estudio de los argumentos del quejoso a la luz del derecho a la educación y con la finalidad de determinar si se han llevado a cabo las acciones necesarias para lograr su efectividad, en el marco de las obligaciones de la autoridad, sin que ello tenga por objeto prejuzgar respecto a la responsabilidad de los servidores públicos en las omisiones que aduce la quejosa.

En esencia, la asociación reclama que las responsables dependientes de la Auditoría Superior de la Federación no han llevado a cabo las facultades que se le asignan en la ley respecto de la fiscalización de la cuenta pública de los ejercicios de dos mil nueve y dos mil diez, esto es, se reclama un acto de naturaleza negativa, pues se aduce que las responsables no han demostrado haber llevado a cabo sus facultades en materia de fiscalización.

En razón de ello, debe precisarse que el artículo 149 de la Ley de Amparo²², establece que corresponde al quejoso demostrar la

²² **Artículo 149.-** Las autoridades responsables deberán rendir su informe con justificación dentro del término de cinco días, pero el juez de Distrito podrá ampliarlo hasta por otros cinco si estimara que la importancia del caso lo amerita. En todo caso, las autoridades responsables rendirán su informe con justificación con la anticipación que permita su conocimiento por el quejoso, al menos ocho días antes de la fecha para la celebración de la audiencia constitucional; si el informe no se rinde con dicha anticipación, el juez podrá diferir o suspender la audiencia, según lo que proceda, a solicitud del quejoso o del tercero perjudicado, solicitud que podrá hacerse verbalmente al momento de la audiencia.

Las autoridades responsables deberán rendir su informe con justificación exponiendo las razones y fundamentos legales que estimen pertinentes para sostener la constitucionalidad del acto reclamado o la improcedencia del juicio y acompañarán, en su caso, copia certificada de las constancias que sean necesarias para apoyar dicho informe.

Cuando la autoridad responsable no rinda su informe con justificación se presumirá cierto el acto reclamado, salvo prueba en contrario, quedando a cargo del quejoso la prueba de los hechos que determinen su inconstitucionalidad cuando dicho acto no sea violatorio de garantías en sí mismo, sino que su constitucionalidad o inconstitucionalidad dependa de los motivos, datos o pruebas en que se haya fundado el propio acto.

inconstitucionalidad del acto reclamado, salvo en aquellos casos en los que el acto sea violatorio de garantías en sí mismo, pues en ese caso la carga de la prueba se revierte a las autoridades para demostrar que dicho acto es constitucional.

En la especie, la afirmación de la quejosa, consistente en que la autoridad no ha llevado a cabo sus facultades en materia de fiscalización, genera una presunción de inconstitucionalidad que debe desvirtuarse; aunado a ello, debe tomarse en cuenta que la pretensión de la quejosa se traduce en un hecho negativo, el cual debe desvirtuarse con las pruebas necesarias que acrediten el debido ejercicio de la facultad.

Esta situación es congruente con lo dispuesto en el artículo 82 del Código Federal de Procedimientos Civiles²³ de aplicación supletoria, en atención a lo que dispone el artículo 2 de la Ley de Amparo, en el que se precisa que el que niega no está obligado a probar, salvo que el hecho envuelva una afirmación expresa de un hecho.

En esas condiciones, de los informes justificados (que obran de las fojas 335 a 430 del juicio de amparo indirecto) se desprende que las autoridades esencialmente justificaron su actuar en los siguientes términos:

Si la autoridad responsable no rinde informe con justificación, o lo hace sin remitir, en su caso, la copia certificada a que se refiere el párrafo segundo de este artículo, el juez de Distrito le impondrá, en la sentencia respectiva, una multa de diez a ciento cincuenta días de salario. No se considerará como omisión sancionable, aquella que ocurra debido al retardo en la toma de conocimiento del emplazamiento, circunstancia que deberá demostrar la autoridad responsable.

Si el informe con justificación es rendido fuera del plazo que señala la ley para ello, será tomado en cuenta por el juez de Distrito siempre que las partes hayan tenido oportunidad de conocerlo y de preparar las pruebas que lo desvirtúen.

²³ Artículo 82. El que niega sólo está obligado a probar:

- I.- Cuando la negación envuelva la afirmación expresa de un hecho;
- II.- Cuando se desconozca la presunción legal que tenga a su favor el colitigante, y
- III.- Cuando se desconozca la capacidad.

- El concepto de violación resulta infundado, toda vez que la quejosa pierde de vista que la Auditoría Superior de la Federación no tiene facultades para instruir procedimientos administrativos de responsabilidad a los servidores públicos, pues dicha facultad le corresponde a la Secretaría de la Función Pública; por lo que no existe atribución alguna que le faculte y obligue a realizar las acciones que se reclaman.
- Dentro del artículo 3 constitucional no se contempla ningún deber jurídico para la Auditoría Superior de la Federación; aunado a que tampoco existe alguna conducta de omisión relacionada con los artículos 74, fracción VI y 134 de la Constitución; máxime que dichos artículos están destinados a otros sujetos, como los Estados, municipios, el Distrito Federal, entre otros, pues se refieren a los recursos que les corresponden a estas entidades.
- Se cumplieron las facultades que le corresponden a la entidad de Fiscalización Superior de la Federación, respecto a la presentación de la cuenta pública para su revisión a la fecha de su conclusión.
- Afirma que en cumplimiento a sus facultades se ha: i) iniciado el estudio y análisis de veintidós acciones que representan un monto de \$388,282,170.00 (Trescientos ochenta y ocho millones doscientos ochenta y dos mil ciento setenta pesos 00/100 M.N.) ii) dos acciones se encuentran en inicio de procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias por un monto de \$211,247,183.74 (doscientos once millones doscientos cuarenta y siete mil ciento ochenta y tres pesos 74/100 M.N.) iii) tres acciones ya cuentan con resolución por sobreseimiento, con las que se recuperó un total de \$120,290,737,15 (ciento veinte millones doscientos noventa mil setecientos treinta y siete pesos

15/100 M.N.) todas concernientes al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal en el ejercicio dos mil nueve.

- Considera que no hay fundamento legal respecto a que se inicien los procedimientos de fincamiento de responsabilidad resarcitoria, al rendirse el informe del resultado de la revisión de la cuenta pública, pues ésta deberá presentarse a más tardar el treinta de abril del año siguiente y la Cámara de Diputados terminará su revisión el treinta y uno de octubre del año siguiente al de su presentación.
- Además, precisa que en el artículo 79, fracción II, párrafos primero, segundo, tercero y cuarto, se establecen los términos que regirán desde el informe de resultados y las etapas de los actos subsecuentes; de las cuales se desprende que los procedimientos para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias podrán iniciarse sólo hasta que los pliegos de observaciones no hayan sido atendidos, o bien, la documentación y argumentos de los entes fiscalizados, no sean suficientes a juicio de la Auditoría Superior de la Federación para solventarlos.
- Es infundado que al presentarse el informe del resultado a la Cámara de Diputados se deban iniciar simultáneamente los procedimientos de fincamiento de responsabilidad resarcitoria, puesto que se violarían los elementos del debido proceso, al no agotarse las fases previas, contraviniendo lo dispuesto en los artículos 14 y 16 constitucionales.
- Por lo que hace a la supuesta omisión de promover ante las instancias federales competentes las responsabilidades administrativas, penales y resarcitorias de daños, se determinaron, formularon y promovieron las acciones de carácter legal pertinentes.

- Se promovieron ante las autoridades competentes las acciones necesarias para que instauren los procedimientos que determinen las responsabilidades administrativas, penales y resarcitorias de los servidores públicos involucrados.
- Se han ejecutado todas y cada una de las atribuciones reglamentarias pertinentes de acuerdo con los elementos obtenidos en las auditorias practicadas, en relación con las irregularidades señaladas en los informes del resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública de los ejercicios fiscales dos mil nueve y dos mil diez, relativas al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.

De lo antes descrito y del estudio de las constancias de autos se desprende que las autoridades no desvirtuaron el hecho que les imputa la parte quejosa, es decir, no demostraron haber realizado las acciones necesarias para ejercer plenamente las facultades en la fiscalización de la cuenta pública, una vez que se han detectado “pagos ilegales” por la propia Auditoría Superior de la Federación.

La quejosa invoca en su demanda una serie de facultades derivadas de esta identificación de pagos ilegales, las cuales están contenidas en el Reglamento Interior de la Auditoria Superior de la Federación, en los artículos que se reproducen a continuación:

“Artículo 5o.- El Auditor Superior de la Federación tendrá las siguientes atribuciones que podrán ser delegadas:

(...)

VIII. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, que se rinda en términos del artículo 8 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación;

(....)

XIII. Resolver el procedimiento para el fincamiento de las responsabilidades resarcitorias previsto en la Ley de

Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, por las irregularidades en que incurran los servidores públicos, las personas físicas o morales, públicas o privadas, por actos u omisiones de los que resulte un daño o perjuicio, o ambos, estimable en dinero que afecte a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, conforme a los ordenamientos legales y reglamentarios aplicables;

XIV. *Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades en que incurran los servidores públicos de las entidades fiscalizadas; (...).*”

Auditor Especial de Gasto Federalizado.

“Artículo 7o.- *El Auditor Superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones se auxiliará de los Auditores Especiales de Cumplimiento Financiero, de Desempeño, de Tecnologías e Información y del Gasto Federalizado, los cuales tendrán, además de lo dispuesto en otros artículos de este Reglamento, las siguientes atribuciones generales:*

(...)

XXVI. *Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades en que incurran los servidores públicos de las entidades fiscalizadas;*

(...)

XXIX. *Solventar o dar por concluidos previamente a su emisión los pliegos de observaciones, promociones de responsabilidades administrativas sancionatorias, denuncias penales y denuncias de juicio político, cuando la entidad fiscalizada aporte los elementos suficientes que atiendan o desvirtúen las observaciones respectivas;*

(...).

“Artículo 11. *Al Auditor Especial del Gasto Federalizado corresponde:*

IX. *Verificar que las operaciones que realicen las entidades fiscalizadas sean acordes con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, y que se efectúen con apego a las disposiciones respectivas de las leyes de Coordinación Fiscal, Federal*

de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, General de Contabilidad Gubernamental, Código Fiscal de la Federación, leyes fiscales sustantivas y demás disposiciones jurídicas aplicables tanto federales como locales;
(...)"

Director General de Auditoría a las Aportaciones Federales en Entidades Federativas.

Capítulo V

De las Atribuciones de los Directores Generales.

“Artículo 16.- Los Titulares de las direcciones generales tendrán, sin perjuicio de lo dispuesto en otros artículos de este Reglamento, las siguientes atribuciones generales:

(...)

XXIX. Investigar en el ámbito de su competencia los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita, derivadas de la fiscalización de la Cuenta Pública;

XXX. Elaborar, promover y notificar directamente los oficios de promoción de responsabilidades administrativas sancionatorias distintas a las señaladas en el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública a las instancias de control competentes de las entidades fiscalizadas y a la Secretaría de la Función Pública. La conclusión de la promoción de responsabilidades administrativas sancionatorias quedará de manera directa a cargo de los Titulares de las unidades administrativas auditoras;

XXXI. Remitir a la Dirección General de Informes y Control de Resultados de Auditorías el soporte documental de los oficios de promoción de responsabilidades administrativas sancionatorias que deriven del Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública debidamente certificado;

(...)

XL. Dictaminar y elaborar los oficios de solventación previa de los pliegos de observaciones, promoción de responsabilidades administrativas sancionatorias, denuncias penales y denuncias de juicio político cuando la entidad fiscalizada aporte los elementos suficientes

que atiendan o desvirtúen las observaciones respectivas y hacerlo del conocimiento de la entidad fiscalizada;

(...).

“Artículo 30.- *La Dirección General de Auditoría a los Recursos Federales Transferidos “A”, estará adscrita a la Auditoría Especial del Gasto Federalizado y su titular tendrá las siguientes atribuciones:*

(...)

II. *Practicar auditorías a los recursos federales transferidos mediante aportaciones federales, que ejerzan las entidades federativas, y en general cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, para verificar su destino al fin establecido y evaluar el cumplimiento de metas y objetivos previstos en los fondos conforme a las disposiciones jurídicas aplicables; (...).”*

Director General de Responsabilidades a los Recursos Federales en Estados y Municipios de la Auditoría Superior de la Federación.

“Artículo 34.- *La Dirección General de Responsabilidades estará adscrita a la Unidad de Asuntos Jurídicos y su titular tendrá las siguientes atribuciones:*

(...)

III. *Instruir por sí o a través de sus Directores de Área, los procedimientos para el fincamiento de las responsabilidades resarcitorias a que den lugar las irregularidades en que incurran los servidores públicos o las personas físicas o morales, públicas o privadas, por actos u omisiones de los que resulte un daño o perjuicio, o ambos, estimable en dinero, que afecte a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, conforme a los ordenamientos jurídicos aplicables, siempre y cuando se cuente con el dictamen y expediente técnico debidamente elaborados por los titulares de las unidades administrativas auditoras y soportados con las evidencias suficientes, competentes, relevantes y pertinentes que acrediten las irregularidades detectadas en las auditorías, derivadas de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública; y*

resolver sobre la existencia o inexistencia de responsabilidades o de abstención de sanción y, en su caso, fincar a los responsables el pliego definitivo de responsabilidades a que se refiere la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; (...).

“Artículo 35.- *La Dirección General de Responsabilidades a los Recursos Federales en Estados y Municipios estará adscrita a la Unidad de Asuntos Jurídicos y su titular tendrá las siguientes atribuciones:*

(...)

III. *Instruir por sí o a través de sus Directores de Área, los procedimientos para el fincamiento de las responsabilidades resarcitorias a que den lugar las irregularidades en que incurran los servidores públicos o las personas físicas o morales, públicas o privadas, por actos u omisiones de los que resulte un daño o perjuicio, o ambos, estimable en dinero, que afecte a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, conforme a los ordenamientos jurídicos aplicables, siempre y cuando se cuente con el dictamen y expediente técnico debidamente elaborados por los titulares de las unidades administrativas auditoras y soportados con las evidencias suficientes, competentes, relevantes y pertinentes que acrediten las irregularidades detectadas en las auditorías, derivadas de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública; y resolver sobre la existencia o inexistencia de responsabilidades o de abstención de sanción y, en su caso, fincar a los responsables el pliego definitivo de responsabilidades a que se refiere la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; (...).”*

Así, el reclamo de la parte quejosa radica en que las autoridades no dan cumplimiento expreso a las facultades que se derivan de la identificación de la propia Auditoría Superior de la Federación, respecto de cantidades que no fueron destinadas al fin para el cual se tenía previsto.

En específico, señala cuatro reclamos: 1) Existe incongruencia en casos similares y las facultades ejercidas, 2) Existen casos en los que no hay constancia del inicio de un procedimiento resarcitorio; 3) En algunos casos se ordenó la investigación de las irregularidades pero no se fincaron responsabilidades, y, 4) En otros se tuvo por satisfecha la irregularidad con el simple reintegro de los recursos, sin tomar en cuenta que su actuación en el fincamiento de responsabilidades debió continuar.

Con la finalidad de determinar si las obligaciones que refiere la quejosa son imputables a las responsables, conviene precisar algunos elementos del procedimiento de fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación.

Las referidas atribuciones en relación con la aplicación de fondos, destino, asignación, revisión y vigilancia son las siguientes.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados

(...)

II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;

(...)

VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la

revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.

La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la entidad de fiscalización superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la entidad de fiscalización superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización;

(...)"

“Artículo 79. La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

(...)

Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales; asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de

la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

(...)

El titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación enviará a las entidades fiscalizadas, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que sea entregado a la Cámara de Diputados el informe del resultado, las recomendaciones y acciones promovidas que correspondan para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes, en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en Ley. Lo anterior, no aplicará a los pliegos de observaciones y a las promociones de responsabilidades, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la Ley.

(...)

En el caso de las recomendaciones al desempeño las entidades fiscalizadas deberán precisar ante la entidad de fiscalización superior de la Federación las mejoras realizadas o, en su caso, justificar su improcedencia

(...)

III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y

IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querrelas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

(...)"

Ley de Coordinación Fiscal.

“Artículo 25. Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes:

I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;

(...)

Dichos Fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán, de acuerdo a lo dispuesto en el presente Capítulo.

“Artículo 26. Con cargo a las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal que les correspondan, los Estados y el Distrito Federal recibirán los recursos económicos complementarios que les apoyen para ejercer las atribuciones que de manera exclusiva se les asignan, respectivamente, en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación.

“Artículo 27.- El monto del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, exclusivamente a partir de los siguientes elementos:

I.- El Registro Común de Escuelas y de Plantilla de Personal, utilizado para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas con motivo de la suscripción de los Acuerdos respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social; y

II.- Por los recursos presupuestarios que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se hayan transferido a las entidades federativas de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste, adicionándole lo siguiente:

a).- Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieren autorizado con cargo a las Previsiones para el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, contenidas en el propio Presupuesto de Egresos de la Federación;

b).- El importe que, en su caso, resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste las medidas autorizadas con cargo a las citadas Previsiones derivadas del ejercicio anterior; y

c).- La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos de los servicios personales y de mantenimiento, correspondientes al Registro Común de Escuelas.

Sin perjuicio de la forma y variables utilizadas para la determinación del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, la distribución de la totalidad de dicho Fondo se realizará cada año a nivel nacional entre los estados, de acuerdo con la siguiente fórmula:

(...)

“Artículo 28. Las autoridades federales y de las entidades federativas, tanto en materia educativa como las responsables del ejercicio presupuestario, se reunirán con una periodicidad no mayor de un año, con el fin de analizar alternativas y propuestas

que apoyen una mayor equidad e impulsen la mejor utilización de los recursos transferidos a las entidades federativas para la educación básica y, en su caso, normal.

Para tal efecto, los gobiernos estatales y del Distrito Federal proporcionarán al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Educación Pública, la información financiera y operativa que les sea requerida para el mejor cumplimiento de las atribuciones que en materia de planeación, programación y evaluación del Sistema Educativo Nacional, correspondan a la Federación.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

“Artículo 2.- Para efectos de esta Ley, se entenderá por:

I. Auditoría Superior de la Federación: la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación a que hacen referencia los artículos 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

(...)

“Artículo 3.- La revisión de la Cuenta Pública está a cargo de la Cámara, la cual se apoya para tal efecto en la Auditoría Superior de la Federación, misma que tiene a su cargo la fiscalización de dicha Cuenta.

La Auditoría Superior de la Federación tiene autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su

(...)

“Artículo 12.- La fiscalización de la Cuenta Pública tiene por objeto:

I. Evaluar los resultados de la gestión financiera:

(...)

III. Verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas:

a) Realizar auditorías del desempeño de los programas, verificando la eficiencia, la eficacia y la economía de los mismos y su efecto o la consecuencia en las condiciones sociales, económicas y en su caso, regionales del país durante el periodo que se evalúe;

b) Si se cumplieron las metas de los indicadores aprobados en el Presupuesto y si dicho cumplimiento tiene relación con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, y

IV. Determinar las responsabilidades a que haya lugar y la **imposición de multas y sanciones resarcitorias correspondientes** en los términos de esta Ley.

“Artículo 13.- Las observaciones que, en su caso, emita la Auditoría Superior de la Federación derivado de la fiscalización de la Cuenta Pública, podrán derivar en:

I. Acciones promovidas, incluyendo solicitudes de aclaración, pliegos de observaciones, promociones de intervención de la instancia de control competente, promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, denuncias de hechos y denuncias de juicio político, y

II. Recomendaciones, incluyendo las referentes al desempeño.

“Artículo 15.- Para la fiscalización de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación tendrá las atribuciones siguientes:

I. Establecer los lineamientos técnicos y criterios para las auditorías y su seguimiento, procedimientos, investigaciones, encuestas, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública;

(...)

V. Verificar documentalmente que las entidades fiscalizadas que hubieren captado, recaudado, custodiado, manejado, administrado, aplicado o ejercido recursos públicos, lo hayan realizado conforme a los programas aprobados y montos autorizados, así como en el caso de los egresos, con cargo a las partidas correspondientes; además, con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables;

VI. Verificar que las operaciones que realicen las entidades fiscalizadas sean acordes con la Ley de Ingresos y el Presupuesto y se efectúen con apego a las disposiciones respectivas del Código Fiscal de la Federación y leyes fiscales sustantivas; las leyes General de Deuda Pública, Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; orgánicas del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de la Administración Pública Federal, del Poder Judicial de la Federación y demás disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables a estas materias;

X. Solicitar y obtener toda la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones de conformidad con lo previsto en esta Ley. Por lo que hace a la información relativa a las operaciones de cualquier tipo proporcionada por las instituciones de crédito, les será aplicable a todos los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, así como a los profesionales contratados para la práctica de auditorías, la obligación de guardar la reserva a que alude el artículo 25 y la prohibición a que se refiere la fracción III del artículo 91 de esta Ley.

Cuando derivado de la práctica de auditorías se entregue a la Auditoría Superior de la Federación información de carácter reservado, confidencial o que deba mantenerse en secreto, ésta deberá garantizar que no se incorpore en los resultados, observaciones, recomendaciones y acciones promovidas de los informes de auditoría respectivos, información o datos que tengan esta característica. Dicha información será conservada por la Auditoría Superior de la Federación en sus documentos de trabajo

y sólo podrá ser revelada al Ministerio Público, cuando se acompañe a una denuncia de hechos o a la **aplicación de un procedimiento resarcitorio**, en este último caso, a las partes que participen.

XII. Investigar, en el ámbito de su competencia, los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales;

XIII. Efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de los libros, papeles, contratos, convenios, nombramientos, dispositivos magnéticos o electrónicos de almacenamiento de información, documentos y archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos, así como realizar entrevistas y reuniones con particulares o con los servidores públicos de las entidades fiscalizadas, necesarias para conocer directamente el ejercicio de sus funciones;

XIV. Formular recomendaciones al desempeño para mejorar los resultados, la eficacia, eficiencia y economía de las acciones de gobierno, a fin de elevar la calidad del desempeño gubernamental;

XV. Formular recomendaciones, solicitudes de aclaración, pliegos de observaciones, promociones de intervención de la instancia de control competente, promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, denuncias de hechos y denuncias de juicio político;

XVI. Determinar los daños o perjuicios, o ambos, que afecten la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes.

Para el fincamiento de las responsabilidades a que se refiere el párrafo anterior, tramitará, substanciará y resolverá el procedimiento para el fincamiento de las responsabilidades resarcitorias previsto en esta Ley, por las irregularidades en que incurran los servidores públicos por actos u omisiones de los que resulte un daño o perjuicio, o ambos, estimable en dinero que afecten la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales conforme a los ordenamientos aplicables.

También promoverá y dará seguimiento ante las autoridades competentes del fincamiento de otras responsabilidades a las que se refiere el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y presentará denuncias y querrelas penales:

XVII. Fincar las responsabilidades e imponer las sanciones correspondientes a los responsables, por el incumplimiento a sus requerimientos de información en el caso de las revisiones que haya ordenado tratándose de las situaciones excepcionales que determina esta Ley;

(...)

Artículo 39.- Cuando se acrediten afectaciones a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, atribuibles a servidores públicos de las entidades federativas, municipios o de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, la **Auditoría Superior de la Federación procederá a formularles el pliego de observaciones y, en caso de que no sea solventado, fincarles las responsabilidades resarcitorias conforme a la presente Ley y promoverá, en su caso, ante los órganos o autoridades competentes las responsabilidades administrativas, civiles, políticas y penales a que hubiere lugar.**

Artículo 49.- Si de la fiscalización de la Cuenta Pública, aparecieran irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan un daño o perjuicio, o ambos, a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, la Auditoría Superior de la Federación procederá a:

I. Determinar los daños o perjuicios, o ambos, según corresponda, y fincar directamente a los responsables las responsabilidades resarcitorias por medio de indemnizaciones y sanciones;

II. Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades;

III. Promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IV. Presentar las denuncias y querellas penales, a que haya lugar, y

V. Coadyuvar con el Ministerio Público en los procesos penales investigatorios y judiciales correspondientes. En estos casos, el Ministerio Público recabará previamente la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto de las resoluciones que dicte sobre el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal.

(...)

Capítulo II

Del Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias

Artículo 50.- Para los efectos de esta Ley incurren en responsabilidad:

I. Los servidores públicos y los particulares, personas físicas o morales, por actos u omisiones que causen un daño o perjuicio, o ambos, estimable en dinero, a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, y

II. Los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, cuando al revisar la Cuenta Pública no formulen las observaciones sobre las situaciones irregulares que detecten o violen la reserva de información en los casos previstos en esta Ley.

Artículo 51.- Las responsabilidades que conforme a esta Ley se finquen, tienen por objeto resarcir el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado, a la Hacienda Pública Federal, o en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales.

Artículo 52.- Las responsabilidades resarcitorias para obtener las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes a que se refiere este Capítulo, se constituirán en primer término, a los servidores públicos o a los particulares, personas físicas o morales, que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las hayan originado y, subsidiariamente, y en ese orden al servidor público jerárquicamente inmediato que por la índole de sus funciones, haya omitido la revisión o autorizado tales actos, por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.

Serán responsables solidarios con los servidores públicos, los particulares, persona física o moral, en los casos en que hayan participado y originado una responsabilidad resarcitoria.

Artículo 53.- Las responsabilidades que se finquen a los servidores públicos de las entidades fiscalizadas y de la Auditoría Superior de la Federación, no eximen a éstos ni a los particulares, personas físicas o morales, de sus obligaciones, cuyo cumplimiento se les exigirá aún cuando la responsabilidad se hubiere hecho efectiva total o parcialmente.

Artículo 54.- Las responsabilidades resarcitorias señaladas, se fincarán independientemente de las que procedan con base en otras leyes y de las sanciones de carácter penal que imponga la autoridad judicial.

Artículo 55.- La Auditoría Superior de la Federación, con base en las disposiciones de esta Ley, formulará a las entidades fiscalizadas los pliegos de observaciones derivados de la fiscalización de la Cuenta Pública, en los que se determinará en cantidad líquida, la presunta responsabilidad de los infractores.

En los casos en que la irregularidad no exceda de cien veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometa la infracción, no se formulará el pliego de observaciones respectivo, sin perjuicio de las acciones que se promuevan ante las instancias de control competentes para el fincamiento de responsabilidades administrativas sancionatorias.

Artículo 56.- Las entidades fiscalizadas, dentro de un plazo improrrogable de 30 días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de los pliegos de observaciones, deberán solventar los mismos ante la Auditoría Superior de la Federación.

Cuando los pliegos de observaciones no sean atendidos dentro del plazo señalado, o bien, la documentación y argumentos no sean suficientes a juicio de la Auditoría Superior de la Federación para solventarlos, ésta iniciará el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias y solicitará la intervención de las instancias de control competentes para que, en el ámbito de su competencia, investiguen e inicien, en su caso, el procedimiento sancionatorio por los actos u omisiones de los

servidores públicos de las entidades fiscalizadas de los cuales pudieran desprenderse responsabilidades administrativas, con excepción de las responsabilidades resarcitorias.

Una vez que las instancias de control competentes cuenten con la información de las auditorías practicadas por la Auditoría Superior de la Federación, deberán comunicar a ésta dentro de los 30 días hábiles siguientes sobre la procedencia de iniciar el procedimiento administrativo de responsabilidades.”.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

“Artículo 1.- *La presente Ley es de orden público, y tiene por objeto reglamentar los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.*

Los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de esta Ley deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

La Auditoría fiscalizará el estricto cumplimiento de las disposiciones de esta Ley por parte de los sujetos obligados, conforme a las atribuciones que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

(...)

Artículo 86.- Con el objeto de mejorar la transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio del gasto federalizado, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante firma de convenio con las entidades federativas y la Auditoría Superior de la Federación, así como con la participación que corresponda a las autoridades federales competentes, fortalecerá todas las acciones de coordinación para evaluar el correcto uso de los recursos públicos, para lo cual deberán:

I. Establecer acciones para mejorar la evaluación, transparencia y eficiencia en el ejercicio del gasto federalizado en los tres órdenes de gobierno, conforme a los principios del artículo 1 de esta Ley;

(...)

III. Informar al Congreso de la Unión y a la respectiva legislatura local, sobre el ejercicio del presupuesto y de los avances de los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en los respectivos planes locales de desarrollo, en los términos de las disposiciones aplicables.

(...)

“Artículo 114. *Se sancionará en los términos de las disposiciones aplicables a los servidores públicos que incurran en alguno de los siguientes supuestos:*

I. Causen daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, incluyendo los recursos que administran los Poderes, o al patrimonio de cualquier ente autónomo o entidad;

(...)

IV. Cuando por razón de la naturaleza de sus funciones tengan conocimiento de que puede resultar dañada la Hacienda Pública Federal o el patrimonio de cualquier ente autónomo o entidad y, estando dentro de sus atribuciones, no lo eviten o no lo informen a su superior jerárquico;

V. Distraigan de su objeto dinero o valores, para usos propios o ajenos, si por razón de sus funciones los hubieren recibido en administración, depósito o por otra causa;

(...)

“Artículo 115.- *Los servidores públicos y las personas físicas o morales que causen daño o perjuicio estimable en dinero a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de cualquier ente autónomo o entidad, incluyendo en su caso, los beneficios obtenidos indebidamente por actos u omisiones que les sean imputables, o por incumplimiento de obligaciones derivadas de esta Ley, serán responsables del pago de la indemnización correspondiente, en los términos de las disposiciones generales aplicables.*

Las responsabilidades se fincarán en primer término a quienes directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las originaron y, subsidiariamente, a los que por la naturaleza de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado tales actos por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.

Serán responsables solidarios con los servidores públicos respectivos, las personas físicas o morales privadas en los casos en que hayan participado y originen una responsabilidad.

(...)

“Artículo 118.- *Las sanciones e indemnizaciones a que se refiere esta Ley se impondrán y exigirán con independencia de las responsabilidades de carácter político, penal, administrativo o civil que, en su caso, lleguen a determinarse por las autoridades competentes.*

(...)”

Lineamientos generales de operación para la entrega de los recursos del ramo general 33 aportaciones federales para entidades Federativas y Municipios.

“PRIMERO.- *Los presentes lineamientos tienen por objeto establecer las disposiciones para la entrega de los recursos federales del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios; definir las dependencias*

coordinadoras de los fondos de dicho ramo y la mecánica para el establecimiento de indicadores por resultados de los mismos, así como establecer el formato para que las entidades federativas y municipios reporten el ejercicio de los recursos federales y sobre la evaluación de resultados de cada fondo.

(...)

“TERCERO.- *En los términos de las disposiciones aplicables, las Dependencias Coordinadoras de los Fondos son las siguientes:*

I. *Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal: la Secretaría de Educación Pública;*

(...)

“NOVENO.- *Los gobiernos de las Entidades Federativas transferirán los recursos a las respectivas instituciones operadoras de los Fondos, así como a los municipios, según corresponda, de manera ágil y sin más limitaciones ni restricciones que las relativas a los fines que se establecen en las disposiciones aplicables.*

DECIMO.- *Los Indicadores para resultados deberán ser definidos de común acuerdo entre los gobiernos de las Entidades Federativas y las Dependencias Coordinadoras de los Fondos, en el marco de los esquemas de coordinación intergubernamental establecidos en el ámbito de cada uno de los Fondos.*

La Secretaría, la Función Pública y el Coneval podrán participar en el proceso de definición de los Indicadores para resultados, así como proporcionar la asistencia especializada que dentro de su respectivo ámbito de competencia, les soliciten las Dependencias Coordinadoras de los Fondos y los Gobiernos Locales.

“DECIMO PRIMERO.- *Los Indicadores para resultados deberán ser congruentes con los objetivos, estrategias y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y de los programas derivados del mismo, así como en lo equivalente con los planes y Programas de los Gobiernos Locales en cuanto a su vinculación con los fines de cada uno de los Fondos.*

(...)

“DECIMO NOVENO.- *Los Indicadores deberán clasificarse en estratégicos y de gestión, y permitir la medición de los siguientes aspectos:*

I. *Eficacia: que mide el grado de cumplimiento de los objetivos de los Programas;*

II. *Eficiencia: que mide la relación entre los productos y servicios generados respecto a los insumos o recursos utilizados;*

III. *Economía: que mide la capacidad de gestión de los Programas, a efecto de ejercer adecuadamente los recursos financieros, y*

IV. Calidad: que mide los atributos, propiedades o características que deben tener los bienes y servicios para satisfacer los objetivos de los Programas.
(...)"

Acuerdo numero 482 por el que se establecen las disposiciones para evitar el mal uso, el desvío, o la incorrecta aplicación de los recursos del Fondo de aportaciones para la Educación Básica y Normal.

“PRIMERA.- El presente Acuerdo tiene por objeto establecer los criterios y mecanismos que permitan garantizar el ejercicio eficiente de los recursos que se destinan a la educación básica y normal en las entidades federativas a través del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, atendiendo a los principios de eficacia, transparencia, honradez y oportunidad previstos en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de evitar el mal uso, desvío o incorrecta aplicación de dichos recursos.

Las disposiciones del presente Acuerdo serán aplicadas sin perjuicio de la obligación de las entidades federativas de cumplir con las disposiciones vigentes en cada entidad federativa y las previstas en las leyes de Coordinación Fiscal y Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

(...)

“CUARTA.- Las entidades federativas deberán destinar los recursos del FAEB exclusivamente a las funciones que les asignan los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación.

No quedarán comprendidas dentro de las funciones mencionadas en el párrafo anterior los gastos relacionados con:

- I. Apoyos a secciones sindicales;*
- II. Eventos públicos no educativos;*
- III. Adquisición de vehículos destinados a personal de mando para uso no oficial;*
- IV. Gastos de comunicación social no relacionados con el tema educativo;*
- V. Plazas con funciones distintas a la educación básica y normal;*
- VI. Pagos de dobles plazas en entidades federativas no colindantes.*

(...)

“DECIMA SEPTIMA.- De acuerdo con las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de los Lineamientos para informar sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos a las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal proporcionarán a la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a través de la SHCP, informes trimestrales sobre el avance del ejercicio de

dichos recursos, los cuales deberán ser presentados dentro de los 20 días naturales posteriores al trimestre que se informa.
(...)”

De los preceptos transcritos, podemos advertir que corresponde a la Auditoría Superior de la Federación, la custodia y aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales.

Asimismo, debe investigar los actos u omisiones que impliquen una irregularidad o conducta ilícita en el manejo custodia y aplicación de fondos y recursos federales, determinando los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones (conforme a la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve) y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante la autoridad correspondiente el fincamiento de otras responsabilidades (responsabilidad de los servidores públicos y patrimonial del Estado, denuncias y querellas penales).

De dichos numerales también se desprende que la Auditoría Superior de la Federación, durante la verificación de los objetivos contenidos en los programas, podrá emitir observaciones derivadas precisamente de la fiscalización de las cuentas públicas, las cuales pueden derivar en determinadas acciones: i) solicitudes de aclaración, ii) pliegos de observaciones, iii) promociones de intervención de la instancia de control competente, iv) promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, v) promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, vi) denuncias de hechos y vii) denuncias de juicio político, así como recomendaciones.

Así, la Auditoría Superior de la Federación, como órgano de fiscalización, cuenta con acciones, ya sean de carácter preventivo (recomendaciones y recomendaciones al desempeño) y correctivas (promociones de intervención de la instancia de control, del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, de responsabilidades administrativas sancionatorias; denuncia de hechos; denuncia de juicio político; solicitud de aclaración y pliego de observaciones).

Partiendo de las consideraciones expuestas, del análisis de las constancias de autos, se advierte que en el caso la Auditoría Superior de la Federación con el propósito de fiscalizar la gestión financiera de los recursos públicos transferidos a los Estados por medio del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, conforme a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal y demás disposiciones aplicables (que quedaron señaladas anteriormente), realizó auditorías a las treinta y un entidades federativas, así como al Distrito Federal, respecto de los ejercicios fiscales de dos mil nueve y dos mil diez.

De las constancias de autos relativas a dicha verificación, se advierte que su génesis atendió a comprobar el cumplimiento o no de metas y objetivos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal y Ramo General 25 para el Distrito Federal, desarrollando las facultades que legalmente le competen, pues llevó a cabo las siguientes acciones²⁴:

- Evaluó el control interno de los departamentos responsables, por parte de la entidad federativa, de la

²⁴ Esta información se desprende de los Informes de la Cuenta Pública de dos mil nueve y dos mil diez, visibles en www.asf.gob.mx, la cual adquiere pleno valor probatorio en términos del artículo 210-A del Código Federal de Procedimientos Civiles.

recepción, registro, administración, ejercicio y control de los recursos aportados por la Federación.

- Verificó que las erogaciones efectuadas por la entidad federativa fiscalizada con cargo a los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, tuvieran una vinculación directa con el apoyo a la educación básica o normal.
- Identificó el importe de los intereses generados por los recursos del fondo, para comprobar que se destinaron para los fines y objetivos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.
- Cercioró que los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal y sus accesorios, se registraron en documentos contables y presupuestales de la entidad.
- Confirmó que las nóminas financiadas con el fondo incluyeron exclusivamente centros de trabajo, categorías y puestos dedicados a la educación básica o a la formación de docentes.
- Comprobó que el personal contratado con cargo en la partida de honorarios realizó efectivamente labores propias de la educación básica o la formación de docentes.
- Verificó que no se realizaron pagos en nómina con recursos del fondo a trabajadores durante el período en que contaron con licencia sin goce de sueldo.

- Identificó el número de empleados pagados con el fondo, comisionados en dependencias cuyas funciones no estaban relacionadas con los objetivos de dicho fondo y verificó que dichas comisiones se otorgaron con base en la legislación local.
- Comprobó que el personal registrado en las nóminas estuvo efectivamente en los centros de trabajo y que existieron controles (asistencia, puntualidad, entre otros) para el personal de una muestra determinada.
- Constató el cumplimiento de los objetivos en la aplicación de los recursos del fondo.

Como resultado de dichas acciones de fiscalización, la Auditoría Superior de la Federación, determinó a manera de observaciones, un cúmulo de irregularidades²⁵, dentro de las cuales se destacan:

- El desconocimiento del destino y aplicación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.
- La identificación de recursos no ejercidos, programados para infraestructura educativa, pero sin contar con la documentación comprobatoria de tal situación.
- Destino de los recursos a conceptos no financiados con cargo en los gastos de operación.

²⁵ Esta información se desprende de los Informes de la Cuenta Pública de dos mil nueve y dos mil diez, visibles en www.asf.gob.mx, la cual adquiere pleno valor probatorio en términos del artículo 210-A del Código Federal de Procedimientos Civiles.

- Apoyos a secciones sindicales que no tienen vinculación con el servicio de educación básica o con la formación de docentes; asimismo, se efectuaron pagos con recursos del fondo a trabajadores comisionados al sindicato.
- No existió prueba documental sobre el destino y aplicación de los intereses generados por los recursos de Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.
- Se efectuaron pagos que no corresponden a categorías destinadas a la educación básica y formación de docentes, así como al pago a trabajadores adscritos a centros de trabajo que no estuvieron relacionados en el catálogo de dicha institución, por lo que se desconoce si corresponde a los fines del fondo.

Cabe señalar que el resultado antes mencionado se obtuvo de diversas formas: la constatación del cumplimiento eficaz, eficiente y económico de los mandatos de los entes auditados, la definición de áreas de oportunidad para mejorar la gestión pública, la detección de errores en el registro de las operaciones que se llevan a cabo, o la existencia de desviaciones o irregularidades; asimismo, debe señalarse que cuando se generan observaciones como resultado de la fiscalización superior, las entidades fiscalizadas pueden solventarlas durante el desarrollo de las auditorías o al término de éstas, reintegrando los recursos empleados incorrectamente al erario federal, al patrimonio del fondo federal correspondiente.

Lo antes expuesto, adquiere relevancia pues de no reintegrarse los recursos o no aportar la documentación comprobatoria, la Auditoría

Superior de la Federación está dotada de las atribuciones necesarias para llevar a cabo las siguientes acciones (artículo 15 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación):

- Emitir un pliego de observaciones cuando se estima que hubo daño al erario Público Federal, posteriormente, si no se aportan los elementos para solventar dicho pliego se inicia un procedimiento de fincamiento de responsabilidades resarcitorias en contra del servidor público responsable.
- Promover ante los Órganos Internos de Control correspondientes, de ser necesario, la aplicación de sanciones administrativas a los funcionarios públicos responsables, o
- Presentar denuncias penales ante las autoridades competentes, de encontrarse evidencia de conductas que permitan la presunción de un delito.

Como se observa, a pesar de existir un gran marco jurídico que regula el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, y el Ramo General 25, es indudable, que los funcionarios públicos (señalados como responsables) involucrados en el cumplimiento, destino y aplicación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, no demostraron haber llevado a cabo las acciones necesarias, como lo establece la parte quejosa, ya que:

1. En casos similares e incluso idénticos, se actúa de manera diferente en cuanto a las irregularidades y determinaciones observadas.

2. En algunos casos en los que se determinaron irregularidades en el uso de los recursos de Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, no se ejercieron las facultades para determinar responsabilidad alguna a las entidades y funcionarios que los ejercieron, ni siquiera de carácter resarcitorio.
3. En ciertos casos, atendiendo a la incongruencia en el actuar de la autoridad, se estableció indebidamente que las entidades fiscalizadoras estatales debían realizar la investigación de las irregularidades, pero las autoridades federales responsables no fincaron las responsabilidades que en su caso se debieron realizar con motivo de éstos.
4. En ciertos casos en los que se determinaron daños y/o perjuicios a la Hacienda Pública Federal, las autoridades federales responsables tuvieron por satisfecha la irregularidad con el simple reintegro de los recursos, sin observar que su actuación en el fincamiento de responsabilidades debía continuar, sobre todo las de carácter penal, tal como lo establece la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas.

En efecto, debe puntualizarse que respecto a los numerales 2 y 3 están estrechamente relacionadas, ya que derivan esencialmente del acto atribuido a las distintas autoridades dependientes de la Auditoría Superior de la Federación de cumplir con lo previsto en los artículos 12, fracción IV, 13, 15 y 39, así como del 49 al 56 relativos al capítulo denominado "*Del Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias*" de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en relación con su obligación de obtener el resarcimiento de las cantidades, respecto de las cuales se determinaron

irregularidades en el uso de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.

En efecto, la quejosa alega que la autoridad estaba obligada a iniciar el procedimiento resarcitorio respecto de las irregularidades detectadas, incluso en aquellos casos en los que se ordenara la investigación de las referidas irregularidades en las entidades federativas. Dichas obligaciones se desprenden de forma clara de los ordenamientos aplicables, según se explicó en párrafos anteriores; sin embargo, las responsables en sus informes sólo mencionaron de forma genérica que han cumplido con sus facultades, pero de constancias se desprende que no en todos los casos se han iniciado los procedimientos resarcitorios.

De esa forma, a pesar de que las responsables identificaron que las cantidades del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se han destinado para actividades no relacionadas con la educación, no han ejercido sus facultades de manera completa e integral para obtener el resarcimiento de las cantidades indebidamente destinadas, es decir, existen casos que a pesar de identificar irregularidades no se llevaron a cabo los procedimientos resarcitorios correspondientes.

Del cotejo de la información que se desprende de los Informes Anuales de dos mil nueve y dos mil diez, en relación con las documentales exhibidas por las responsables, se desprende que respecto de dos mil nueve existen ciento ochenta y nueve pliegos de observaciones y respecto de dos mil diez existen ciento sesenta y ocho, este resulta ser un hecho no controvertido, pues se acredita con las documentales exhibidas por las responsables, las cuales adquieren valor probatorio de conformidad con los artículos 200 y 202 del Código

Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, conforme a su artículo 2.

En dichos pliegos de observaciones, la Auditoría Superior de la Federación identificó diversas irregularidades respecto del destino de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal; sin embargo, de las constancias exhibidas no se desprende que la autoridad hubiese ejercido todos los procedimientos para llevarlos a su culminación, ya sea identificando la necesidad de llevar a cabo un procedimiento resarcitorio o incluso culminar con los procedimientos establecidos en el artículo 56 de la Ley Federal de Fiscalización y Rendición de Cuentas.

Lo anterior, pues respecto de dos mil nueve, de las constancias que fueron exhibidas por la autoridad se desprende que a pesar de reportar la existencia de ciento ochenta y nueve pliegos, setenta y cinco de ellos no fueron exhibidos, por lo que es factible presumir en términos de lo dispuesto por el artículo 190, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, conforme a su artículo 2, que la autoridad no ha realizado todas las acciones que comprenden sus facultades, entre las que se encuentra el inicio del procedimiento de fincamiento de responsabilidades resarcitorias, o incluso el dar vista a las autoridades competentes para que determinaran la posible actualización de responsabilidades en el ámbito penal o administrativo.

De la misma forma, respecto de dos mil diez, de las constancias que fueron exhibidas por la autoridad, se desprende que a pesar de reportar la existencia de ciento sesenta y ocho pliegos, noventa y cuatro de ellos no fueron exhibidos, por lo que es factible presumir en términos de lo dispuesto por el artículo 190, fracción II, del Código

Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, conforme a su artículo 2, que la autoridad no ha llevado a cabo todas las acciones que comprenden sus facultades, entre las que se encuentra el inicio del procedimiento de fincamiento de responsabilidades resarcitorias, o incluso el dar vista a las autoridades competentes para que determinaran la posible actualización de responsabilidades en el ámbito penal o administrativo.

Aunado a ello, también de constancias de autos se desprende que respecto de dos mil nueve y dos mil diez, la autoridad no demostró haber llevado a cabo las acciones necesarias tendientes a emitir treinta y cuatro y sesenta dictámenes, respectivamente; en los cuales se debe determinar la situación respecto de las irregularidades detectadas una vez que la autoridad exhibió información para desvirtuar la irregularidad que le imputa la Auditoría Superior de la Federación.

Asimismo, respecto de dos mil nueve, de constancias de autos se puede desprender que existen diecisiete casos en los que no se demostró que las autoridades fiscalizadas atendieran los dictámenes en los que se les solicitó información, con la finalidad de solventar las irregularidades observadas, sin que la Auditoría hubiese llevado a cabo sus facultades para continuar con el procedimiento.

También se desprenden cinco casos en los que las entidades fiscalizadas formularon observaciones respecto del dictamen técnico, sin que la Auditoría exhiba algún documento en el que se demuestre que atendió las manifestaciones realizadas y continuó con el procedimiento. Dos casos en los que se inició el procedimiento de fincamiento de responsabilidad resarcitoria, pero no se le dio

continuidad y sólo un caso en el que se realizó un reintegro. Finalmente, en cincuenta y cinco casos se consideró aclarada la situación irregular en dos mil nueve y para dos mil diez sólo se consideraron aclaradas catorce situaciones.

Dichas cifras reflejan —según se advierte de constancias de autos— que para dos mil nueve, ciento treinta y tres situaciones consideradas irregulares siguen sin resolverse y para dos mil diez ciento cincuenta y cuatro, lo cual genera como lo aduce la quejosa una afectación al derecho a la educación, pues al no resolverse la situación irregular detectada, existe incertidumbre respecto de la asignación de esos recursos, la cual se genera en virtud de la falta de prueba en el juicio por parte de las responsables en el cumplimiento de sus responsabilidades.

Sin que sea obstáculo, el hecho de que las responsables dependientes de la Auditoría Superior de la Federación manifiesten que realizaron diversas acciones (recomendaciones, solicitud de aclaración, pliego de observaciones, promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria, promoción para el ejercicio de la facultad de comprobación fiscal y denuncia de hecho) tendentes a la obtención del cumplimiento de los fines y del marco legal que rodea al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, puesto que en autos no está demostrado que en todos los casos se ejecutaron la totalidad de las atribuciones que la ley prevé a su favor para obligar al efectivo cumplimiento de dicho fondo, las cuales son independientes unas de otras.

Así, de acuerdo a las pretensiones de la quejosa, en el caso se acreditan los actos reclamados que aduce, pues la autoridad no ha ejercido la totalidad de sus facultades e incluso se desprenden

incongruencias en su actuar, en virtud de que ante circunstancias similares no ha implementado decisiones uniformes para resolver la problemática respecto de las irregularidades detectadas en los pliegos de observaciones.

En esas condiciones, asiste razón a la quejosa en cuanto a que las responsables no acreditan el ejercicio pleno de sus facultades para lograr -con independencia de identificar las irregularidades en el uso de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal- lo relativo a concluir los procedimientos necesarios, ya sea para determinar una responsabilidad resarcitoria o para dar vista a las autoridades competentes, para que estas a su vez inicien los procedimientos necesarios para determinar las responsabilidades en el ámbito de responsabilidades administrativas o penales.

Aunado a ello, como se reseñó, en dos mil nueve existió un reintegro de cantidades que se ejercieron indebidamente, pero como lo afirma la quejosa no se ejercieron en su totalidad las facultades, en virtud de que si bien, ya no resultaba procedente el procedimiento de responsabilidad resarcitoria, dentro de sus facultades estaba solicitar la intervención de las instancias de control para que se realizarán las investigaciones en el ámbito de las responsabilidades administrativas o incluso penales de conformidad con lo establecido en los artículos 54 y 56 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas.

Lo expuesto hace evidente como la Auditoría Superior de la Federación, no es consistente en la implementación de las acciones para el efecto de verificar la correcta administración de los montos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal y Ramo General 25 para el Distrito Federal, ya que si bien dicho organismo goza de independencia en su gestión técnica, también lo es que

dentro de sus funciones está la de llevar a cabo todas las acciones necesarias para lograr el reintegro de las cantidades ejercidas indebidamente, mediante el procedimiento resarcitorio; así como el dar vista a las autoridades competentes en los ámbitos penal y administrativo; lo cual no se acredita en autos y contraviene lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con el derecho a la educación.

Sin que pase inadvertido, lo previsto en el artículo 57 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, que regula el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias, pues además de que éste es independiente de otro tipo de responsabilidades, es indispensable que exista un pronunciamiento respecto al resarcimiento de los daños ocasionados a la Federación.

Por lo cual, las autoridades de la Auditoría Superior de la Federación, deben acreditar haber ejercido, en todos los casos donde se haya determinado un perjuicio a la Hacienda Pública Federal, el cúmulo de facultades que tiene atribuidas, pues por un lado el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias, es el que tiene por objeto resarcir al Estado y a los entes públicos federales, el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado; y, por otro lado, también tiene la obligación de informar a las demás autoridades la posible comisión de conductas que pudieran constituir responsabilidades en el ámbito penal o administrativo.²⁶

²⁶ **Artículo 50.-** Para los efectos de esta Ley incurren en responsabilidad:

I. Los servidores públicos y los particulares, personas físicas o morales, por actos u omisiones que causen un daño o perjuicio, o ambos, estimable en dinero, a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, y

II. Los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, cuando al revisar la Cuenta Pública no formulen las observaciones sobre las situaciones irregulares que detecten o violen la reserva de información en los casos previstos en esta Ley.

En efecto, en la fracción XVI del artículo 15 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, se impone una obligación a las autoridades en el sentido de promover y dar seguimiento ante las autoridades competentes a las responsabilidades de las entidades y funcionarios respecto de los cuales se determinaron irregularidades en el uso de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal; sin que de constancias de autos se advierta que las responsables hubiesen demostrado cabalmente el ejercicio de dichas facultades.

Lo anterior se traduce en una violación directa al derecho a la educación, el cual tiene fines claramente establecidos tanto por el propio artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en las diversas instancias internacionales, y para la consecución de dichos fines, se imponen al Estado y a los particulares diversas obligaciones consistentes en dotar de los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa, así como la idoneidad de los docentes y los directivos que garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos, a través de los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República.

De esa manera, una de las obligaciones del Estado reside en la facultad otorgada al Congreso de la Unión, para expedir las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, así como fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y

Artículo 51.- Las responsabilidades que conforme a esta Ley se finquen, tienen por objeto resarcir el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado, a la Hacienda Pública Federal, o en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales.

Artículo 54.- Las responsabilidades resarcitorias señaladas, se fincarán independientemente de las que procedan con base en otras leyes y de las sanciones de carácter penal que imponga la autoridad judicial.

señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.²⁷

Así, claramente puede advertirse que existe una obligación del Estado de verificar la correcta aplicación de los recursos destinados para el cumplimiento del derecho humano a la educación. De lo que también se advierte el carácter del Estado como sujeto obligado y comprometido a través de instrumentos internacionales, al cumplimiento de los fines educativos, sin que pase inadvertido que el monto del presupuesto que se destine de manera anual al sistema educativo (por parte de los tres órdenes de gobierno) siempre estará sujeto a las disposiciones de ingresos y gasto público correspondientes que resulten aplicables.

En ese sentido, en la Observación General 3 (1990), del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, se señaló la existencia del compromiso de los Estados parte de garantizar y respetar los derechos ahí establecidos (dentro de los cuales se encuentra el de educación), compromiso que se cumple no sólo a través de medidas legislativas, sino también a través de medidas de carácter administrativo, financiero, educacional y social; motivo por el cual, el Poder Judicial como integrante del Estado, también resulta obligado, mediante la resolución de los juicios, a imponer el cumplimiento de obligaciones mediante las cuales se logre una mayor efectividad de los derechos, como en la especie, el derecho a la educación.

²⁷ Fracción VIII, del Artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De igual forma, el Comité sobre los Derechos del Niño, en su Observación General número 1, del diecisiete de abril de dos mil uno, estableció lo siguiente:

“[...] 9. En tercer lugar, si en el artículo 28 se destacan las obligaciones de los Estados Partes en relación con el establecimiento de sistemas educativos y con las garantías de acceso a ellos, en el párrafo 1 del artículo 29 se subraya el derecho individual y subjetivo a una determinada calidad de la educación. En armonía con la importancia que se atribuye en la Convención a la actuación en bien del interés superior del niño, en este artículo se destaca que la enseñanza debe girar en torno al niño: que el objetivo principal de la educación es el desarrollo de la personalidad de cada niño, de sus dotes naturales y capacidad, reconociéndose el hecho de que cada niño tiene características, intereses y capacidades únicas y también necesidades de aprendizaje propias. Por lo tanto, el programa de estudios debe guardar una relación directa con el marco social, cultural, ambiental y económico del niño y con sus necesidades presentes y futuras, y tomar plenamente en cuenta las aptitudes en evolución del niño; los métodos pedagógicos deben adaptarse a las distintas necesidades de los distintos niños. La educación también debe tener por objeto velar por que se asegure a cada niño la preparación fundamental para la vida activa y por que ningún niño termine su escolaridad sin contar con los elementos básicos que le permitan hacer frente a las dificultades con las que previsiblemente se topará en su camino. Los conocimientos básicos no se limitan a la alfabetización y a la aritmética elemental sino que comprenden también la preparación para la vida activa, por ejemplo, la capacidad de adoptar decisiones ponderadas; resolver conflictos de forma no violenta; llevar una vida sana, tener relaciones sociales satisfactorias y asumir responsabilidades, desarrollar el sentido crítico, dotes creativas y otras aptitudes que den a los niños las herramientas necesarias para llevar adelante sus opciones vitales. [...]”

De esa manera, efectivamente existe una obligación no sólo constitucional, si no también convencional, del Estado Mexicano para dotar, cumplir y vigilar el efectivo cumplimiento del derecho humano a la educación, lo cual se logra –entre muchas otras acciones– a través del efectivo destino de los recursos económicos otorgados por la Federación y las entidades para el cumplimiento de los fines constitucional y convencionalmente establecidos.

Por tanto, la falta de prueba respecto de las acciones por parte de la autoridad, de llevar a cabo sus facultades respecto del uso inadecuado del monto destinado por la Federación, debe considerarse violatorio de lo previsto en el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues se trata del incumplimiento de obligaciones expresamente establecidas en ley que se constituyen en un obstáculo para el efectivo ejercicio del derecho a la educación.

En esas condiciones, atento a lo antes expuesto, en la especie las responsables no acreditan haber llevado a cabo un conjunto de acciones relacionadas a la conclusión de los procedimientos de fincamiento de responsabilidades resarcitorias, así como tampoco dar vista a las autoridades competentes para la investigación de las conductas que pudieran ser objeto de responsabilidad administrativa y penal; lo que genera una afectación sistemática al derecho a la educación, pues no se trata sólo de verificar la correcta asignación de recursos, sino de llevar a cabo acciones de reparación cuando no se cumple con dicho objetivo, lo cual en la especie se actualiza, pues las responsables no demuestran en el juicio haber ejercido las facultades que les otorga la ley, mediante la implementación de conductas positivas en las que se conmine a todas las autoridades y servidores públicos involucrados, al cumplimiento efectivo de sus atribuciones y obligaciones en relación al derecho a la educación.

Por tanto, de acuerdo a los parámetros nacionales e internacionales, es obligación tanto del gobierno Federal, así como de los Estados y Municipios, proveer a la población de los servicios educativos; finalidad que no se logra si no se llevan a cabo los procesos de cumplimiento y sanción por desvío de recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.

En razón de ello, las responsables deben atender al objeto primordial del procedimiento de fincamiento de responsabilidades resarcitorias y no limitar su actuación respecto de ellas, sino por el contrario ejecutarlas de manera amplia con la finalidad de lograr la eficacia del derecho a la educación, ya sea mediante el reintegro del monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado a la Hacienda Pública Federal, o en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades federativas.

Atento a lo antes expuesto, debe declararse fundado el primer concepto de violación y, por lo tanto, se debe conceder el amparo y protección de la Justicia Federal a *****.

DECIMOPRIMERO. Efectos de la concesión. En términos de lo dispuesto por el artículo 80 de la Ley de Amparo, es necesario precisar los efectos de la concesión del amparo, con la finalidad de lograr la adecuada restitución del derecho violado, para lo cual deben retomarse las siguientes conclusiones a las que llegó esta Primera Sala:

1. *****, cuenta con interés legítimo para reclamar a las autoridades responsables la efectividad del derecho a la educación, en atención a su objeto social, así como por la intervención que le otorga la Constitución y los diversos instrumentos internacionales citados.
2. En el presente juicio se reclaman omisiones por parte de las autoridades responsables en el cumplimiento de sus facultades, que generan una afectación en el derecho a la educación, al

considerar que no se logran erradicar conductas indebidas en el desvío de recursos destinados a la educación.

3. La efectividad del derecho a la educación, conforme a lo que establece el artículo 3º constitucional, implica el cumplimiento de un cúmulo de obligaciones generales de respeto, protección y garantía, que involucran conductas de dar, hacer y no hacer, por lo que, en el caso, la efectividad de este derecho depende de que las autoridades lleven a cabo las acciones necesarias para verificar el destino de los recursos públicos que se asignan a dicho rubro, pues ello tendrá como efecto mejorar la calidad educativa; por esas razones, es factible permitir el acceso al amparo a la asociación civil para que pueda solicitar al juez la protección del derecho a la educación.

En atención a ello, esta Primera Sala considera que de constancias de autos no se desprende que las autoridades hubiesen acreditado haber llevado a cabo las acciones que logren una fiscalización efectiva, motivo por el cual se vulnera la esfera jurídica de la asociación, al no poder ejercer de forma plena e integral su objeto social, dentro del cual se encuentra realizar los actos necesarios de protección del derecho a la educación, como lo es dar seguimiento al destino de los recursos humanos, materiales y presupuestarios que resulten adecuados y suficientes para garantizar la educación de calidad y, por ello, está legitimada para acudir ante el juez para solicitar el cumplimiento de ese derecho.

En esa condiciones, de las constancias que exhibieron las autoridades al rendir el informe justificado, no se advierte que se demostrara en el juicio, que se hubiesen llevado a cabo todas las acciones necesarias para cumplir con las facultades de fiscalización

de recursos en materia de educación, situación que impacta en la efectividad de ese derecho en cuanto al destino adecuado y suficiente de los recursos.

Así, la restitución en el goce del derecho humano violado debe tener por objeto obligar a la autoridad a **demostrar que ya realizó todas las acciones necesarias para el ejercicio de sus facultades, o, en su caso, de no haberlo hecho, para que las lleve a cabo.** Dicho actuar permitirá a la asociación quejosa ejercer de forma plena su objeto social respecto a la protección del derecho a la educación.

En esas condiciones, de forma específica, lo procedente es conceder el amparo a la parte quejosa, para el efecto de que las autoridades:

- 1) **Demuestren haber cumplido con las acciones necesarias** dentro de sus facultades respecto de los procedimientos de fincamiento de responsabilidades resarcitorias **o, en su caso, las lleven a cabo,** en relación con los ciento treinta y tres pliegos de observaciones de dos mil nueve y respecto de los ciento cincuenta y cuatro del ejercicio de dos mil diez, en los que no existe aún resolución definitiva; lo anterior, con la finalidad de resolver dichos procedimientos para dar certeza respecto de la situación de las irregularidades detectadas en la fiscalización de la cuenta pública, en términos de lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, y
- 2) **Demuestren haber emitido un pronunciamiento** en el que se especifique de manera fundada y motivada, las razones por las cuales consideran procedente dar vista o no a las autoridades competentes en los ámbitos penal y de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, con independencia del

estado que guarde el procedimiento resarcitorio, en términos de lo dispuesto en los artículos 54 y 56 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas; o, **de no haberlo hecho, lo lleven a cabo.**

Lo anterior, no impide que dentro de la etapa de cumplimiento se tome en cuenta que la autoridad pudo haber llevado a cabo dichas acciones o emitido un pronunciamiento con posterioridad a la rendición del informe justificado, por lo que dicha circunstancia no será obstáculo para determinar, en su caso, la debida reparación del derecho violado.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve;

PRIMERO. En la materia de la revisión se revoca la sentencia recurrida.

SEGUNDO. Se sobresee en el juicio de amparo promovido por ***** , por las razones expuestas en el considerando séptimo de la presente ejecutoria.

TERCERO. Se sobresee en el juicio de amparo respecto de los actos reclamados a la Cámara de Diputados y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por las razones expuestas en el considerando noveno de la presente ejecutoria.

CUARTO. La Justicia de la Unión ampara y protege a la quejosa ***** , por las razones expuestas en el considerando décimo de la presente ejecutoria.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, devuélvanse los autos relativos al lugar de su origen; y, en su oportunidad archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo (Ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz y Gutiérrez Ortiz Mena, se reservan su derecho de formular voto concurrente.

Firman el Presidente de la Sala y el Ministro Ponente con el Secretario de Acuerdos, que autoriza y da fe.

PRESIDENTE DE LA PRIMERA SALA

MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

PONENTE

MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

**SECRETARIO DE ACUERDOS
DE LA PRIMERA SALA:**

LIC. HERIBERTO PÉREZ REYES

En términos de lo previsto en los artículos 3º, fracción II, 13, 14 y 18, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.