

Observatorio del Sistema Nacional Anticorrupción, A.C.



Ciudad de México, a 10 de octubre de 2019

ATENTA NOTA DE LA VICEPRESIDENCIA DE INVESTIGACIÓN DEL OSNA

Me refiero a la investigación sobre la “SOLICITUD DE AMPARO EN CONTRA LA LXIII LEGISLATURA DEL ESTADO DE ZACATECAS POR EL INDEBIDO PROCESO DE ELECCIÓN DEL TITULAR DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO, admitida por el H. Poder Judicial de la Federación el 24 de septiembre de 2019”.

CONSIDERACIONES:

El 11 y 12 de abril de 2019, en distintos medios de comunicación¹, se ventilaron diversas posturas en contra del reciente proceso de designación del Auditor Superior del Estado de Zacatecas. La Coparmex del Estado, entre otros, lamentó en sus redes sociales (@ZacCoparmex) que “de espaldas a la ciudadanía, en una segunda sesión nocturna y sin debate, a diferencia de sus extensas discusiones por simples exhortos, los diputados locales reeligieran al Auditor Superior del Estado, un [#AuditorCarnal](#), quien tiene una evidente cercanía con el actual gobernador, al haber sido su contador en la campaña para el Senado; y más cuando los legisladores de oposición han acusado en múltiples ocasiones corrupción en el pasado ejercicio gubernamental que correspondió auditar a quién reeligen”.

Efectivamente, el licenciado en contaduría Raúl Brito Berumen, quien fuera designado como Auditor Superior del Estado, del 21 de junio de 2012 al 21 de junio de 2019, y aun sin concluir el período constitucional de siete años, en sesión ordinaria celebrada el 09 de abril de 2019, fue reelecto por la H. LXIII legislatura del Estado libre y soberano de Zacatecas, literalmente por “Decreto”², para ocupar el cargo para el período del 22 de junio de 2019 hasta el 22 de junio de 2026.

Más aún, el mismo día, mediante el *DECRETO N° 139*, la misma legislatura designó a Fabiola Gilda Torres Rodríguez como Comisionada del Instituto Zacatecano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, otra instancia fundamental del Sistema Estatal Anticorrupción, cuando fue Secretaria General de Gobierno

¹ Véase <http://ljz.mx/2019/04/12/por-unanimidad-diputados-reeligen-a-raul-brito-como-auditor-superior/>; y <http://www.congresoza.gov.mx/63/v17286>

² Véase el *Decreto No.140* publicado en *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas*, Tomo CXXIX, Núm. 41, Suplemento, el miércoles 22 de mayo de 2019.



Observatorio del Sistema Nacional Anticorrupción, A.C.



en la administración actual y sin haber transcurrido un año de su renuncia al cargo (en septiembre de 2018) al momento de la designación.

En ese sentido, el coordinador del Partido Encuentro Social (PES), Javier Calzada Vázquez, el único diputado que hizo un posicionamiento en contra de dicho proceso, tras acusar que “recibió amenazas” para obtener su voto, fue más allá al señalar que “el Gobierno del Estado se ha convertido en una agencia de colocaciones y la Legislatura se ha convertido en una Oficialía de Partes”³.

El proceso de designación, al final, derivó en un juicio de amparo promovido por el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Zacatecas, sobre el cual, “El Comité de Participación Ciudadana Nacional (CPC nacional) aprobó por unanimidad la invitación del Comité de Participación Ciudadana del estado de Zacatecas (CPC de Zacatecas), para acompañarlos en la promoción de un amparo en contra del nombramiento, por parte de la H. LXIII Legislatura del Estado de Zacatecas, del Auditor Superior del Estado de Zacatecas, ya que hubieron varias irregularidades en el procedimiento de designación, cayendo de esta manera, en la ilegalidad, al nombrar por segunda vez consecutiva a Raúl Brito Berumen, violando el artículo 71 de la Constitución Política del Estado de Zacatecas, que señala un período máximo de 7 años para ocupar el cargo de Auditor, sin contemplar la posibilidad de prórroga o ratificación en el cargo”⁴.

Posteriormente, el 25 septiembre de 2019, ambos comités informaron⁵ que, el día de la fecha, fue admitida y radicada en el Juzgado Tercero de Distrito del Vigésimo Tercer Circuito del Poder Judicial Federal con el número de expediente 671/2019, la solicitud de protección de la Justicia Federal, argumentando que “el Pleno de la LXIII Legislatura del Estado de Zacatecas y las diversas comisiones que tuvieron participación en el citado proceso de elección, violaron diversos artículos de la Constitución de la República, de la Constitución Política del Estado de Zacatecas y de las leyes y reglamentos generales y locales aplicables”, específicamente, que:

³ Véase <https://www.elsoldezacatecas.com.mx/local/sin-sorpresas-fabiola-al-izai-y-ratifican-a-raul-brito-en-la-ase-3313223.html>; y <http://ntrzacatecas.com/2019/04/12/fabiola-torres-nueva-comisionada/>

⁴ Véase “Amparo promovido por el CPC en contra de la designación del titular de la Auditoría Superior del Estado de Zacatecas, publicado el 30 julio, 2019 en <http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2019/07/Amparo-CPC-Zacatecas-4-Firmas.pdf>.

⁵ Véase “Boletín por admisión de solicitud de amparo en contra de la LXIII Legislatura del Estado de Zacatecas. <http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2019/09/Bolet%C3%ADn-por-admisi%C3%B3n-de-amparo-contra-Legislatura-de-Zacatecas%5EJ-elecci%C3%B3n-de-auditor-superior-del-estado%5E.pdf>

Observatorio del Sistema Nacional Anticorrupción, A.C.



- “Incumplieron en diversos momentos con los principios de máxima publicidad y transparencia al que se tenía obligación por mandato constitucional.
- Descalificaron los derechos de ciudadanos que manifestaron su interés por participar de la elección.
- Se conformó de forma incorrecta la terna de la cual se escogió a quien se designó como titular de la citada dependencia (terna constituida por las mismas personas que fueron incluidas en la que sirvió para el proceso análogo de hace 7 años y que consideró, indebidamente, a un postulante con cédula profesional de ingeniero cuando la Ley prevé que quien ocupe el puesto debe ser abogado o contador público).
- En la conformación de la terna se incumplió con la observación de la obligada cuota de género).
- El obligatorio proceso de revisión de expedientes y entrevistas a los candidatos se llevó a cabo de manera que hizo imposible evaluar la idoneidad técnica de los candidatos y su independencia, ante la presencia del que estimamos un evidente conflicto de interés entre quien resultó elegido y el ejecutivo del estado, para, finalmente elegir a la misma persona que había ocupado el mismo cargo durante los casi 7 años previos, más de dos meses antes de que concluyera su encomienda.”

Al día siguiente de publicada la admisión de la solicitud de amparo, el 26 de septiembre de 2019, sin mayor explicación, destacó la renuncia “por razones personales” del C. Bulmaro Alvarado Almanza, como Presidente del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Zacatecas, “con efectos a partir del 30 de septiembre de 2019”⁶.

ANÁLISIS:

Dado que se trata de una impugnación directa en contra del proceso de designación del Auditor Superior del Estado de Zacatecas, y sin menoscabo de las faltas y omisiones de ley y/o administrativas que posiblemente ello conlleva, conviene centrar el análisis con un comparativo de las disposiciones relativas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁷ (CPEUM) y en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas (CPEZ)⁸, donde se destaca lo siguiente:

Gobierno Federal	Gobierno de Zacatecas
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas (CPEZ)
Artículo 79	Artículo 71

⁶ Véase renuncia en https://twitter.com/CPC_Zacatecas/status/1178721235217330176/photo/1

⁷ Texto vigente DOF 09-08-2019 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf

⁸ Texto vigente <http://www.congreso Zacatecas.gob.mx/f/todojuridico&cat=CONSTITUCION>



Observatorio del Sistema Nacional Anticorrupción, A.C.



<p>...</p> <p>La Cámara de Diputados designará al titular de la Auditoría Superior de la Federación por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.</p> <p>Para ser titular de la Auditoría Superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.</p>	<p>...</p> <p>La Legislatura del Estado designará al titular de la Auditoría Superior del Estado por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La Ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo siete años. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Séptimo de esta Constitución.</p> <p>Para ser titular de la Auditoría Superior del Estado se requiere contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades, cumplir además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, y VI del artículo 97 de esta Constitución y los que señale la Ley. Durante su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.</p>
--	---

Como se aprecia, con independencia de las diferencias, de un año en los períodos dispuestos para la duración del cargo y del requisito de experiencia, lo que resalta es que en el caso de Zacatecas no se prevé la posibilidad de reelección, lo que en estricta hermenéutica evidencia que la Constitución del Estado no se ajustó del todo a lo dispuesto en el artículo Séptimo Transitorio de conformidad con el Decreto Anticorrupción⁹, en el que se señala:

⁹ DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción (DOF: 27-05-2015 [PDF](#)).



Observatorio del Sistema Nacional Anticorrupción, A.C.



“**Séptimo.** Los sistemas anticorrupción de las entidades federativas deberán conformarse de acuerdo con las Leyes Generales que resulten aplicables, las constituciones y leyes locales (Sic)”.

Es claro que el “*deberán conformarse de acuerdo con las Leyes Generales que resulten aplicables*” no es potestativo, que pueda o deje de hacerse, sino un mandato constitucional obligatorio. No obstante, atendiendo el principio de legalidad, consagrado como derecho fundamental en el orden jurídico mexicano (artículos 103 y 107 de la CPEUM), por el cual todo ejercicio del poder y del servicio público debe limitarse a lo dispuesto por ley y no a la voluntad personal, es altamente probable que la hermenéutica jurídica lo contraponga con otro principio general del derecho positivo que, al respecto, remarca: “lo que no está prohibido, está permitido” (Kelsen).

Se trata de una situación generalizada que no sólo evidencia inconsistencias constitucionales del caso concreto de Zacatecas, sino porque, al amparo de la “libertad y la soberanía” es un desorden común en muchas entidades federativas¹⁰, y en distintos ámbitos del sistema jurídico nacional. Esto, es posible constatarlo aquí, en el comparativo del procedimiento de designación establecido en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación¹¹ (LFRCF), con el de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Zacatecas¹²(LFRCEZ), donde resaltan marcadas diferencias:

Gobierno Federal	Gobierno de Zacatecas
Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF)	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Zacatecas (LFRCEZ)
Artículo 84	Artículo 97.
La designación del Titular de la Auditoría Superior de la Federación se sujetará al procedimiento siguiente:	La designación del Auditor Superior del Estado se sujetará al procedimiento siguiente:
I. La Comisión formulará la convocatoria pública correspondiente, a	I. La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política propondrá al Pleno

¹⁰ Sólo a manera de ejemplo: <https://vanguardia.com.mx/articulo/frenan-designacion-del-auditor-en-baja-california>; <https://planoinformativo.com/618046/-conflictos-internos-frenan-el-sistema-estatal-anticorrupcion-slp>; <https://www.proceso.com.mx/553507/por-opaco-osc-de-nl-rechazan-nombramiento-en-el-sistema-estatal-anticorrupcion>; Yucatán; <http://www.poresto.net/2019/03/29/conflicto-de-intereses-o-intereses-en-conflicto/>; <https://www.cuartopoder.mx/chiapas/descongelan-sistema-estatal-anticorrupcion/292242/>; <https://www.launion.com.mx/morelos/avances/noticias/147826-buscan-destrabar-conflicto-en-el-comite-de-participacion-ciudadana-del-sea.html>.

¹¹ Texto vigente DOF 18 -09-2016 <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

¹² LEY publicada en el POE, el sábado 15 de julio de 2017: <http://www.congresoazac.gob.mx/63/ley&cual=212>.



Observatorio del Sistema Nacional Anticorrupción, A.C.



efecto de recibir durante un período de diez días naturales contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria, las solicitudes para ocupar el puesto de Titular de la Auditoría Superior de la Federación. **La Comisión podrá consultar a las organizaciones de la sociedad civil y académicas que estime pertinente, para postular los candidatos idóneos para ocupar el cargo;**

II. Concluido el plazo anterior, y recibidas las solicitudes con los requisitos y documentos que señale la convocatoria, la Comisión, dentro de los cinco días naturales siguientes, procederá a la revisión y análisis de las mismas;

III. Del análisis de las solicitudes los integrantes de la Comisión entrevistarán por separado para la evaluación respectiva y dentro de los cinco días naturales siguientes, a los candidatos que, a su juicio, considere idóneos para la conformación de una terna;

IV. Conformada la terna, en un plazo que no deberá exceder de tres días naturales, la Comisión formulará su dictamen, a fin de proponer al Pleno los tres candidatos, para que éste proceda, en los términos del artículo anterior, a la designación del Titular de la Auditoría Superior de la Federación, y

V. La persona designada para ocupar el cargo, protestará ante el Pleno de la Cámara.

hasta un total de seis candidatos a ocupar el cargo;

II. Las propuestas con la documentación respectiva, se turnarán a la Comisión de Vigilancia para que ésta proceda a la revisión y análisis, así como a celebrar entrevistas individuales con los aspirantes para la evaluación respectiva;

III. Concluida la evaluación, la Comisión formulará su dictamen que contendrá la terna de los aspirantes que reúnan el mejor perfil curricular e idoneidad para el cargo;

IV. De la terna propuesta en el dictamen, la Legislatura del Estado elegirá mediante cédula, al Auditor Superior de Estado;

V. La persona designada para ocupar el cargo de Auditor Superior del Estado, protestará su cargo ante el Pleno de la Legislatura.

Como se aprecia, el procedimiento dispuesto en el Estado es muy distinto al de la Federación y, desde luego, evidencia una designación sometida a una excesiva discrecionalidad y a la carencia de mecanismos de control jurídico-administrativos abiertos, transparentes y democráticos que permitan, si no eliminar, sí acotar, al menos, el alto nivel de

Observatorio del Sistema Nacional Anticorrupción, A.C.



riesgo a la opacidad, la corrupción y la impunidad prevaleciente. Más aún, resalta, en el nivel Federal existe la obligación de realizar la designación por “*convocatoria pública*” y que se “*podrá consultar a las organizaciones de la sociedad civil y académicas que estime pertinente, para postular los candidatos idóneos para ocupar el cargo*”, lo que, sin duda, es un intento de reflejar cierta transparencia. Sin embargo, la llave a la opacidad, la corrupción y la impunidad en la ley Federal radica, precisamente, en esa facultad potestativa, en el “*podrá*” o no, así como en la abierta discrecionalidad al permitir se “*estime pertinente*”.

OPINIÓN:

En suma, en la resolución del amparo con el número de expediente 671/2019, el Juzgado Tercero de Distrito del Vigésimo Tercer Circuito del Poder Judicial Federal enfrenta un enorme desafío para dirimir si se incumplieron los principios de máxima publicidad y transparencia en el proceso de designación del Auditor Superior del Estado de Zacatecas. Si se configuró el conflicto de interés entre quien resultó elegido y el ejecutivo del Estado; y se descalificaron los derechos de otros ciudadanos a participar de la elección. Si no se cumplió con el debido proceso al conformar de forma incorrecta la terna; incumplir con la cuota de género; aceptar un postulante que no cubría el requisito profesional; y carecer de metodologías técnicas claras y abiertas al control de la sociedad civil, respecto a la evaluación en torno a la independencia e idoneidad técnica de los candidatos.

Pero, sobre todo, tiene una abierta oportunidad para sentar un precedente constitucional, que no sólo es fundamental, sino urgente en nuestro país, vistos los costos que estamos pagando y lastiman tanto a México a raíz de los altos niveles de opacidad, no sólo para paliar la corrupción e impunidad, sino también la omisión, lo que se deja de hacer y se pierde, simula u oculta al amparo de la legalidad en el servicio público, día a día, desde hace muchos años, especialmente en el nivel estatal y municipal.

Se trata de evitar, o al menos contrarrestar, un desorden jurídico que se ha constatado no es particular del Sistema Estatal Anticorrupción (SEA) del Estado de Zacatecas, pues se ha presentado y manifestado reiteradamente en diversos Comités de Participación Ciudadana de los SEA¹³ e, incluso, en el propio Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción¹⁴, un valioso constructo de *gobernanza pública* inclusiva y participativa que debemos fortalecer y no perder nunca, pues coloca a la sociedad en el seno y al frente de las

¹³ Se sugiere *Narrativas de los Sistemas Estatales Anticorrupción en México. Reflexiones desde lo local*, SERIE ESTUDIOS DE LA COMUNIDAD PIRC: Coordinadores: ALBERTO J. OLVERA RIVERA JOSÉ GALINDO RODRÍGUEZ: <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2019/08/Narrativas-de-Corrupci%C3%B3nPDF.pdf>

¹⁴ El más lamentable, cuando en la designación de los primeros cinco integrantes, en tres casos, las cartas de postulación fueron suscritas por algunos integrantes de la propia Comisión de Selección (28-02-2017): <https://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/arturo-gonzalez-de-aragon-onacion/2017/03/28/conflicto-de-interes-en-el>.



Observatorio del Sistema Nacional Anticorrupción, A.C.



instancias máximas de procuración e impartición de justicia, de transparencia, fiscalización y control gubernamental del Estado de nuestro tiempo.

Nuestro desafío como sociedad, radica en no asumir que tal diseño está terminado, pues aún dista mucho de cubrir los estándares de un verdadero “*Gobierno abierto*” al estar supeditadas las designaciones de los titulares de esas importantes instancias públicas a los “*acuerdos parlamentarios*”, a lo que está detrás de las decisiones entre los partidos políticos y los congresistas, pero, sobre todo, en asumir que unidos es posible controlarlo, reformarlo y mejorarlo.

A T E N T A M E N T E

DR. JERÓNIMO JESÚS SALINAS GARCÍA
Vicepresidente de Investigación
del Observatorio del Sistema Nacional Anticorrupción.

OSNA
OBSERVATORIO DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

8 de 8



@CPCSNA



Observatorio del SNA Mail:observatoriodelsna@gmail.com

www.observatoriosna.org