

Recomendaciones para el fortalecimiento del Comité de Participación Ciudadana en materia de denuncia ciudadana:

Hacia un mecanismo de denuncia ciudadana accesible, inclusivo e integral.



Recomendaciones para el fortalecimiento del Comité de Participación Ciudadana en materia de denuncia ciudadana: Hacia un mecanismo de denuncia ciudadana accesible, inclusivo e integral.

Elaborado y publicado por ControlaTuGobierno, A.C.
Septiembre de 2024

ControlaTuGobierno, A.C. (CTG) es una organización de sociedad civil, sin fines de lucro, apartidista y laica, que acompaña desde los enfoques participativo, comunitario y de Derechos Humanos, a grupos organizados en situaciones de discriminación y desigualdad, dedicados a la anticorrupción, la rendición de cuentas o la defensa del territorio y los bienes comunes, en el uso de herramientas y estrategias para la incidencia en la solución de problemas públicos en México.

www.controlatugobierno.org

Coordinación: Brenda Pamela López Castro
Desarrollo de contenidos: Adriana Valeria Jaramillo Hernández y Brenda Pamela López Castro
Revisión de contenido: Valeria Antezana Bosques



Contenido

Presentación	3
Introducción	4
Primera parte: ¿En qué contexto se dan estas recomendaciones?	5
La creciente importancia de la participación ciudadana en la fiscalización superior en Latinoamérica	6
Limitada participación ciudadana en la fiscalización superior en México: algunos datos	7
Segunda parte: Recomendaciones y acciones en materia de denuncia ciudadana	8
Marco normativo que sustenta las recomendaciones	9
Recomendación 1	10
Recomendación 2	11
Recomendación 3	12
Recomendación 4	13
Consideraciones finales	14

Presentación

En un momento en el que la participación ciudadana, eje fundamental de la garantía de derechos humanos en México, necesita ser defendida y fortalecida, este documento ofrece recomendaciones en materia de denuncia ciudadana para abonar al fortalecimiento del Comité de Participación Ciudadana (CPC) del Sistema Nacional Anticorrupción.

Estas recomendaciones se inscriben en la experiencia de ControlaTuGobierno, A.C., quienes han impulsado, por más de diez años, que grupos organizados en situación de discriminación y desigualdad usen los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y denuncia ciudadana en temas como el acceso al agua, saneamiento, territorio, salud, participación política y violencia hacia las mujeres.

En 2021, junto otras organizaciones, CTG publicó [La lucha por el saneamiento del agua en Huitzilzingo](#), un documento que narra el acompañamiento a un grupo ejidal en el uso del mecanismo de denuncia ciudadana, en respuesta a actos de corrupción relacionados con la construcción de una obra pública. Este proceso se ampara en el Título Cuarto de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF), el cual está a cargo de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Las fortalezas y debilidades identificadas en esa publicación evidencian que el mecanismo actual de denuncia no responde adecuadamente a las necesidades de los grupos y comunidades que lo han utilizado. Por ello, es crucial que las voces y experiencias de estos grupos sean consideradas en la lucha anticorrupción.

A partir de esta experiencia, CTG impulsó un proyecto aprobado en el *Plan de trabajo 2024 del Comité de Participación Ciudadana*, cuyo objetivo es fortalecer los procesos de participación ciudadana anticorrupción, desde los enfoques de género, interculturalidad e interseccionalidad, a partir de recomendaciones sobre el mecanismo de denuncia ciudadana establecido en el Título Cuarto de LFRCF.

Dichas recomendaciones, dirigidas a las personas integrantes de esta instancia de vinculación con la ciudadanía, son una apuesta para seguir fortaleciendo de forma conjunta los mecanismos de participación ciudadana existentes y la institucionalidad que los respalda. Les invitamos a conocerlas y considerar los beneficios que su implementación puede generar tanto a nivel institucional del CPC como para la sociedad en su conjunto.

Introducción

Como parte del proyecto entre ControlaTuGobierno y el Comité de Participación Ciudadana durante su Plan de trabajo 2024, el presente documento expone cuatro recomendaciones que invitan al CPC, en el marco de sus atribuciones legales, a **contribuir en la construcción de un mecanismo de denuncia ciudadana accesible, inclusivo e integral.**

Para ello, este documento cuenta con dos partes. En la primera parte, a través de dos apartados, se presentan algunos impactos positivos que ha tenido la participación ciudadana en la fiscalización superior en países latinoamericanos. También, se incluyen datos relevantes sobre la denuncia ciudadana a cargo de la Auditoría Superior de la Federación, que permiten contextualizar la situación actual en México y la necesidad de ajustes en este mecanismo.

Es en la segunda parte de este documento que se abordan las recomendaciones, las cuales tienen la intención de fortalecer el cumplimiento efectivo de sus funciones mandatadas en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, relacionadas con la denuncia ciudadana y el rol que tiene el Comité como vínculo entre instituciones del Sistema Nacional de Anticorrupción (como la Auditoría Superior de la Federación) y la ciudadanía. En un primer apartado se refiere el marco normativo que sustenta las atribuciones que tiene el CPC con respecto a la promoción de la denuncia ciudadana. Después, se desarrollan las cuatro recomendaciones con una serie de acciones puntuales que el CPC puede implementar, alineadas con su marco normativo.

Finalmente, el documento cierra con un apartado de consideraciones finales en el que se señalan algunos beneficios que pueden observarse si estas recomendaciones son escuchadas.

Primera parte: ¿En qué contexto se dan estas recomendaciones?



La creciente importancia de la participación ciudadana en la fiscalización superior en Latinoamérica

La participación ciudadana en las entidades de fiscalización ha buscado integrarse en la agenda de los países latinoamericanos al menos desde 1995. Actualmente, México forma parte de la Organización Latinoamericana y del Caribe de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), y preside la Secretaría Ejecutiva por medio del Auditor Superior de la Federación: David Rogelio Colmenares.

Algunos países integrantes de la OLACEFS se destacan por incluir la participación ciudadana en sus entidades de fiscalización. A continuación se presentan algunos ejemplos de cómo la integración de la participación ciudadana en el ciclo de la auditoría de las entidades fiscalizadoras refleja el compromiso de estos países, como miembros de la OLACEFS, de involucrar activamente a la ciudadanía en sus procesos de fiscalización.

Lugar	Mecanismos de participación ciudadana	Impactos
Argentina	<p>Procedimiento de planificación participativa</p> <p>Este procedimiento permite a las organizaciones de la sociedad civil presentar propuestas sobre instituciones o programas que consideran susceptibles de auditoría para ser incorporadas en el programa anual de auditorías de la Auditoría General de la Nación (AGN) del año siguiente.</p>	<p>La participación ciudadana que promueve la AGN es a través de la formulación del plan anual de auditorías, lo que permite a la ciudadanía influir en la fiscalización de manera no vinculante pero significativa, sumando a la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública.</p>
Chile	<p>Consejo Consultivo de Sociedad Civil (COSOC)</p> <p>El Consejo asesora a la Contraloría General de la República (CGR) sobre temas relacionados con su labor y se compone de organizaciones sin fines de lucro vinculadas a la función de la institución. Se realizan al menos dos reuniones al año, y las actas están disponibles en línea.</p>	<p>El COSOC ha promovido el uso de lenguaje claro y la transparencia proactiva, así como cursos de formación y la creación de redes como la Comunidad de Contralores Ciudadanos.</p>
Costa Rica	<p>Cada Uno Cuenta</p> <p>La Contraloría General de la República (CGR) lleva a cabo un proceso de formación sobre derechos y deberes ciudadanos, relacionada con una auditoría específica. Organiza una mesa de diálogo donde se firman acuerdos entre autoridades locales y la comunidad para abordar un problema específico. La CGR actúa como testigo de estos acuerdos y realiza el seguimiento de su cumplimiento con las partes involucradas.</p>	<p>La CGR por medio del programa antes mencionado promueve una fiscalización articulada mediante experiencias de auditoría de la CGR que involucran a la ciudadanía.</p>

Como miembro de la OLACEFS, México debe reafirmar su compromiso con esta causa. Por ello, se invita al CPC a asumir un papel activo, en colaboración con la ciudadanía para impulsar procesos efectivos de participación ciudadana en la fiscalización, a través del actual mecanismo de denuncia disponible en la LFRCF. Este mecanismo permite que las personas se involucren en la revisión del uso de los recursos públicos federales al denunciar posibles irregularidades, lo que facilita que la entidad fiscalizadora las incorpore en su programa de auditorías, como se ha demostrado en los ejemplos mencionados anteriormente.

Limitada participación ciudadana en la fiscalización superior en México: algunos datos

Frente a la valiosa posibilidad que ofrece el mecanismo de denuncia disponible en la LFRCF para que la ciudadanía participe en la fiscalización superior, la siguiente ilustración muestra la preocupante y limitada cantidad de casos aceptados por parte de la ASF, así como la mínima aceptación de quejas presentadas por personas físicas y morales a través de este proceso.

La Auditoría Superior de la Federación sólo ha aceptado:

28

denuncias ciudadanas de
666 recibidas entre
2016-2022

De las 28 denuncias aceptadas:

Fueron emitidas por personas
servidoras públicas e
instituciones especializadas sólo

18

9

fueron emitidas por personas físicas.*

*Incluida la denuncia impulsada por el grupo
ejidal de Huitzilzingo, CTG y otras
organizaciones.

Fue emitida por una persona moral
únicamente

1

Fuente: Informe de Evaluación del Desempeño de Fiscalización de la ASF al Ejercicio Fiscal en Curso y Anteriores Ejercicios 2023, Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación

Segunda parte: Recomendaciones y acciones en materia de denuncia ciudadana



Marco normativo que sustenta las recomendaciones

Las recomendaciones de este documento se sustentan en el marco normativo vigente del Comité de Participación Ciudadana. La siguiente tabla retoma los artículos que refieren las acciones puntuales que el CPC debe realizar con respecto a la Denuncia Ciudadana y su rol como instancia de vinculación con la ciudadanía¹.

Normativa	Fracción	Descripción
Reglamento Interno del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción. Capítulo II. De la integración y atribuciones del CPC. Artículo 6	Fracción VII	Formular y proponer lineamientos y/o protocolos que contengan y establezcan las reglas y los procedimientos mediante los cuales se vayan a recibir las peticiones, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas que la sociedad civil, en su caso, pretenda hacer llegar a la Auditoría Superior de la Federación y a las entidades de fiscalización superiores locales, como lo prevé el artículo 21 fracción XII de la Ley
Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Título. Del Sistema Nacional Anticorrupción. Capítulo III. Del Comité de Participación Ciudadana Artículo 15	No aplica	El Comité de Participación Ciudadana tiene como objetivo coadyuvar, en términos de esta Ley, al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Nacional.
Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Título. Del Sistema Nacional Anticorrupción. Capítulo III. Del Comité de Participación Ciudadana Artículo 21	Fracción I	Aprobar sus normas de carácter interno.
	Fracción II	Elaborar su programa de trabajo anual.
	Fracción VI	Opinar y realizar propuestas, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, sobre la política nacional y las políticas integrales.
	Fracción VII	a) Proyectos de bases de coordinación interinstitucional e intergubernamental en las materias de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan; y d) Proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos requeridos para la operación del sistema electrónico de denuncia y queja.
	Fracción VIII	Proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, mecanismos para que la sociedad participe en la prevención y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción
	Fracción XII	Proponer reglas y procedimientos mediante los cuales se recibirán las peticiones, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas que la sociedad civil pretenda hacer llegar a la Auditoría Superior de la Federación, así como a las entidades de fiscalización superiores locales
	Fracción XVI	Promover la colaboración con instituciones en la materia, con el propósito de elaborar investigaciones sobre las políticas públicas para la prevención, detección y combate de hechos de corrupción o faltas administrativas

¹ La información que se presenta en la tabla son sólo algunos artículos, fracciones e incisos de lo que se puede encontrar en la **Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción**, en torno a la integración y atribuciones del CPC.

Recomendación 1

El Comité de Participación Ciudadana debe establecer un trabajo coordinado y proactivo con ASF y la Comisión de Vigilancia de la ASF en materia de denuncia ciudadana.

El trabajo coordinado y proactivo que impulse el CPC con la ASF y la CVASF está relacionado con el mandato establecido en el artículo 59 de la LFRCF, que contempla la recepción por parte de la entidad fiscalizadora de denuncias fundamentadas cuando se presuma el manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos federales.

Esta coordinación debe apuntar a que este mecanismo disponible sea flexible, accesible e incluyente. Para ello, se sugiere que el CPC pueda emitir recomendaciones y establecer un diálogo interinstitucional sobre los procedimientos de recepción, la dictaminación, la investigación, los resultados y la eficacia del mecanismo.

Acciones recomendadas	Marco normativo que sustenta la recomendación
<p>El CPC debe proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, un mecanismo que permita a la sociedad participar activamente en el fortalecimiento de la denuncia ciudadana. Este mecanismo debe incluir:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la generación de instrumentos de rendición de cuentas sobre la eficacia de la denuncia ciudadana y el desempeño de la institución encargada (es decir la ASF); y • la participación activa de la ciudadanía en la elaboración de recomendaciones dirigidas a la ASF. 	<p>Artículo 21, fracción VIII de la LGSNA</p>
<p>El CPC debe proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, un proyecto de bases de coordinación interinstitucional con la ASF en materia de fiscalización y control de recursos públicos. Este proyecto debe garantizar que la ASF:</p> <ul style="list-style-type: none"> • asegure un trámite inicial de denuncia ciudadana incluso si la denuncia carece de lenguaje jurídico, técnico o especializado en fiscalización, transparencia o rendición de cuentas; • detone investigaciones preliminares, aún cuando la información proporcionada por las personas denunciantes no cuente con suficientes elementos probatorios o fundamentaciones; • aplique el principio de suplencia de queja en favor de las personas denunciantes; y • incluya, en los procesos de investigación, visitas en campo y entrevistas con los actores involucrados (organizaciones de la sociedad civil, grupos o colectivos y personas). 	<p>Artículo 21, fracción VII, inciso a) de la LGSNA</p>

Recomendación 2

El Comité de Participación Ciudadana debe generar un programa de vinculación y acompañamiento en relación a la recepción de denuncias fundadas y motivadas que la sociedad civil, en su caso, pretenda hacer llegar a la ASF.

El programa de vinculación y acompañamiento creado por el CPC debe transversalizar un enfoque integral, inclusivo y accesible, dirigido a las personas y grupos denunciantes, con el fin de que el CPC pueda ser la instancia de vinculación con organizaciones sociales y académicas que busquen involucrarse en la fiscalización superior.

Acciones recomendadas	Marco normativo que sustenta la recomendación
<p>El CPC, como instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas interesadas o involucradas en la fiscalización superior, debe desarrollar un programa de vinculación y acompañamiento sobre denuncia ciudadana que contenga los siguientes elementos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la divulgación y difusión amplia de los canales que se dispongan por parte del CPC; • la realización de capacitaciones y talleres presenciales y virtuales sobre el proceso de denuncia, sus pasos y alcances; • el desarrollo de formatos guía para facilitar la redacción de peticiones, solicitudes y denuncias; • la generación de instructivos, guías y cualquier otro documento pedagógico que faciliten la comprensión del mecanismo; • la disponibilidad de asesorías puntuales para resolver dudas o necesidades específicas; • la inclusión de visitas a campo o entrevista con las personas denunciantes, si el caso lo amerita; y • la elaboración de reglas y procedimientos internos para la implementación de este programa de vinculación y acompañamiento. 	<p>Artículo 15 de la LGSNA</p> <p>Artículo 21, fracción I de la LGSNA</p> <p>Artículo 21, fracción II de la LGSNA</p>

Recomendación 3

El Comité de Participación Ciudadana debe elaborar reglas y procedimientos internos para la implementación de un programa de vinculación y acompañamiento en relación a la recepción de denuncias fundadas y motivadas que la sociedad civil, en su caso, pretenda hacer llegar a la ASF o entidades de fiscalización local.

Las reglas y procedimientos internos para el programa que elabore el CPC deben ser flexibles, accesibles e inclusivos, garantizando que todas las personas, sin distinción alguna, puedan acceder a la orientación y la asesoría.

Acciones recomendadas	Marco normativo que sustenta la recomendación
<p>El CPC debe elaborar normas internas e integrar en su programa de trabajo reglas y procedimientos para el acompañamiento ciudadano y vinculación con las instituciones pertinentes, que incluyan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • el acompañamiento a peticiones, solicitudes y denuncias de forma anónima; • la confidencialidad durante todo el proceso, con protección de la identidad de la persona denunciante; • la recopilación de información estadística, como edad, sexo, pertenencia a una comunidad indígena y discapacidad, de forma anónima y disociada; • la generación de diversos canales de acompañamiento (presencial, itinerante, telefónico e internet); y • la elaboración de directrices y criterios claros para las personas servidoras públicas encargadas del acompañamiento. 	<p>Artículo 21, fracción I de la LGSNA</p> <p>Artículo 21, fracción II de la LGSNA</p>

Recomendación 4

El **Comité de Participación Ciudadana** debe realizar propuestas sobre políticas integrales de denuncia ciudadana mandatadas en la LFRCF.

Las propuestas de políticas integrales de denuncia formuladas por el CPC deben impulsar la transversalización de los enfoques de Derechos Humanos, interculturalidad, interseccionalidad y género, con el objetivo de que este mecanismo sea progresivo y accesible para todas las personas sin discriminación.

Acciones recomendadas	Marco normativo que sustenta la recomendación
<p>El CPC debe proponer, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, políticas integrales en materia de denuncia ciudadana que impulsen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la inclusión de grupos históricamente vulnerabilizados, como comunidades y pueblos indígenas, juventudes o mujeres en su diversidad, en el acceso al mecanismo; • el desarrollo de investigaciones sobre las barreras que enfrentan dichos grupos para denunciar; • la implementación de medidas de protección para personas denunciantes; • la coordinación interinstitucional e intergubernamental para ampliar los alcances de la denuncia, prioritariamente con la CVASF para impulsar la activa participación de la ASF en el fortalecimiento del mecanismo de denuncia de la LFRCF; • la promoción de la participación ciudadana en la fiscalización superior; y • la adopción activa por parte de la Auditoría Superior de la Federación de la Declaración Punta Cana “Sobre la promoción de la participación ciudadana en el seguimiento y la fiscalización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible - Agenda 2030” realizada por la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS). 	<p>Artículo 21, fracción VI de la LGSNA</p> <p>Artículo 21, fracción VII, inciso a) de la LGSNA</p> <p>Artículo 21, fracción XVI de la LGSNA</p>

Consideraciones finales

El fortalecimiento del cumplimiento efectivo de las funciones del CPC, tal como lo estipula la LGSNA, en relación con la denuncia ciudadana y su rol como instancia de vinculación con la ciudadanía, contribuirá a que los mecanismos de participación ciudadana en la fiscalización superior sean efectivos.

Las recomendaciones presentadas buscan concretar que se pueda llevar a cabo una coordinación proactiva con la ASF, el CPC y la ciudadanía; la generación de reglamentación interna que ponga en el centro a los grupos históricamente vulnerabilizados; el acompañamiento del CPC para activar el mecanismo; y la generación de propuestas para generar políticas integrales de denuncia.

Por lo tanto, instamos al CPC a adoptar estas recomendaciones para que todas las personas, sin distinción ni discriminación, puedan acceder al mecanismo de denuncia ciudadana establecido en el Título Cuarto de la LFRCF, y con ello contribuir a seguir materializando los siguientes propósitos:

- fortalecer la legitimidad del CPC mediante el establecimiento de una relación sólida entre la ASF y la ciudadanía, lo que potenciará la confianza en la institución como accesible y receptiva;
- mejorar la eficacia de sus funciones a través de la implementación de procedimientos claros, tanto para la ciudadanía como para las personas integrantes del CPC;
- consolidar su rol como actor clave en la activación de procesos anticorrupción que incluya a grupos históricamente vulnerabilizados;
- incrementar la visibilidad del CPC entre la ciudadanía en general, prestando especial atención a quienes viven la corrupción de forma aguda; y
- contribuir de manera significativa a la prevención y la erradicación de la corrupción, abordando sus efectos diferenciados y acompañando a la ciudadanía desde el ámbito local hasta el nacional.

En conclusión, CTG sostiene que el CPC desempeña un papel fundamental en la prevención y erradicación de la corrupción, por ello, con participación activa de la ciudadanía, se debe seguir construyendo un mecanismo de denuncia accesible, inclusivo e integral.