

**VULNERACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS DE SEGURIDAD JURÍDICA
EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DERIVADOS DE LA
FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2016**

Alfonso VALVERDE ROSALES¹

SUMARIO

I. Introducción. II. Marco jurídico del procedimiento de fiscalización y del procedimiento de responsabilidades administrativas. III. Vulneración al derecho humano de seguridad jurídica.

I. INTRODUCCIÓN

Con motivo de la reforma constitucional del 27 de mayo de 2015 en materia de combate a la corrupción se expidieron las leyes federales secundarias correspondientes, entre ellas, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016 (LFRCF 2016) en la que se estableció una nueva organización de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), se ampliaron sus atribuciones en materia de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública y se le confirieron nuevas facultades para la investigación y calificación de faltas administrativas graves, así como para iniciar y substanciar los procedimientos administrativos de responsabilidades ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) con base en la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA).

Con la expedición de la LFRCF 2016 se abrogó la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009 (LFRCF 2009), lo cual trajo como consecuencia que el Procedimiento para el Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias ya no se encuentre vigente en nuestro marco jurídico y que por lo tanto, sean inexistentes las facultades de la ASF para imponer sanciones resarcitorias a los servidores públicos y particulares.

De modo que, al expedirse tanto la LFRCF 2016 y la LGRA el pasado 18 de julio de 2016 desaparecieron las responsabilidades resarcitorias al dejarse de iniciar y substanciar los

¹ Licenciatura en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM. Maestría en Administración Pública por la Universidad Latinoamericana (ULA). Especialidad en Sistema de Responsabilidad de los Servidores Públicos por el Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM (En trámite). Especialidad en Derecho Penal por el Instituto Nacional de Ciencias Penales (En trámite). Certificación en Fiscalización Superior Profesional por la Auditoría Superior de la Federación. Experiencia profesional como auditor jurídico en la Auditoría Superior de la Federación, abogado en el Órgano Interno de Control de la Secretaría de Obras y Servicios de la CDMX, abogado en el Órgano Interno de Control del SUPERISSTE y como socio de la firma "Jurídico Valverde y Asociados". Experiencia como docente a nivel licenciatura y maestría en el Centro Universitario Barnard.

procedimientos resarcitorios en la ASF con motivo de la irregularidades detectadas durante el procedimiento de fiscalización, salvo aquellas detectadas en la Cuenta Pública 2015, de modo que se transitó a este nuevo sistema de responsabilidades administrativas en el que se crearon nuevas autoridades —autoridad investigadora, substanciadora y resolutoria—, se establecieron faltas administrativas no graves y graves, siendo estas últimas competencia de la ASF, se creó una etapa de investigación y calificación de faltas con sus propios principios y reglas, así como un nuevo procedimiento administrativo de responsabilidades substanciado ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

II. MARCO JURÍDICO DEL PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN Y DEL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

La entrada en vigor de la LFRCF 2016 si bien es cierto se dio a partir del siguiente día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, no menos cierto es que los actos de fiscalización superior realizados al amparo de esta nueva ley comenzaron a aplicarse a partir de la Cuenta Pública 2016 por disposición expresa del Artículo Quinto Transitorio de la mencionada ley que señala lo siguiente:

QUINTO. Las funciones de fiscalización y revisión de la Auditoría Superior de la Federación previstas en la presente Ley entrarán en vigor a partir de la Cuenta Pública de la Hacienda Federal del año 2016.

Las funciones de fiscalización y revisión de la Cuenta Pública 2016 a cargo de la ASF con base en lo dispuesto en la LFRCF 2016 comenzaron a desarrollarse a partir del primer día del ejercicio fiscal del año 2017, toda vez que la Cuenta Pública 2016 fue presentada ante la Cámara de Diputados y turnada a la ASF dentro de primer cuatrimestre del año 2017 en términos de lo dispuesto por el Artículo 74, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, durante el procedimiento de fiscalización de la Cuenta Pública, la ASF está obligada a emitir sus informes individuales de auditoría a más tardar el último día de junio y octubre, así como el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública conforme a lo dispuesto por el Artículo 35 de la LFRCF 2016, de modo que los informes correspondientes a la Cuenta Pública 2016 debieron ser presentados a más tardar el 30 de junio y 31 de octubre de 2017, así como el 20 de Febrero de 2018.

Estos informes individuales de auditoría contienen como mínimo los criterios de selección, el objetivo, el alcance, los procedimientos de auditoría aplicados y el dictamen de la revisión; así como los resultados de la evaluación realizada y las observaciones, recomendaciones y acciones que en su caso correspondan como parte de las revisiones realizadas por los auditores a los entes fiscalizados.

Dentro de las acciones que mayor relevancia e importancia que puede generar la ASF son los pliegos de observaciones, ya que en estos se presume la existencia de un daño o perjuicio cuantificable en dinero causado a la Hacienda Pública Federal por los actos u omisiones en que pudieron incurrir los servidores públicos o en su caso los particulares en el uso, administración o destino de los recursos públicos federales y que de considerarlo procedente, la ASF por conducto de las áreas competentes podrá promover ante el TFJA y con base en la LGRA, la imposición de sanciones a los servidores públicos por las faltas administrativas graves que hayan sido detectadas durante sus auditorías e investigaciones, así como sanciones a los particulares vinculados con dichas faltas.

Luego, si durante el procedimiento de fiscalización de la Cuenta Pública 2016 llevado a cabo durante el año 2017, la ASF detectara posibles irregularidades causantes de un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal estas se harán del conocimiento a las entidades fiscalizadas a través de los informes individuales de auditoría para que éstas durante los 30 días hábiles siguientes a la publicación de dicho informe presenten la información y documentación correspondiente que atienda, aclare o solvante la irregularidad descrita en el pliego de observaciones.

Por lo que en el supuesto de que el pliego de observaciones no sea atendido, aclarado o solventado dentro de la etapa de seguimiento, la ASF por conducto de su unidad administrativa auditora remitirá dicha irregularidad cuantificable en dinero a través de la emisión del Dictamen Técnico de No Solventación del Pliego de Observaciones a la autoridad investigadora para que ésta inicie el procedimiento de investigación correspondiente en términos de la LGRA.

Con base en el Artículo 71 de la LFRCF 2016 concatenado con el Artículo 208, fracción I de la LGRA la autoridad investigadora de la ASF, previa investigación y calificación de la falta administrativa, promoverá ante la autoridad substanciadora de la ASF el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa (IPRA) cuando los pliegos de observaciones no sean solventados por las entidades fiscalizadas mismo que tendrá 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 mediante las sanciones que imponga el TFJA en su carácter de autoridad resolutora.

Por su parte la LGRA se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016; sin embargo, su aplicación no fue de manera inmediata para la ASF sino que esta fue a partir del 19 de julio de 2017, toda vez que el Artículo Tercero Transitorio de dicha ley señala que ésta entraría en vigor al año siguiente de su publicación; por lo que a partir de esta fecha la ASF por conducto de sus autoridades, investigadora y substanciadora, comenzaron a ejercer las facultades conferidas por la LGRA.

III. VULNERACIÓN AL DERECHO HUMANO DE SEGURIDAD JURÍDICA

Bajo este orden de ideas surge una problemática de trascendencia e importancia en cuanto a la vulneración del derecho humano de seguridad jurídica respecto de aquellas irregularidades acontecidas previo al inicio de la vigencia de la LGRA pero que fueron detectadas por la ASF con motivo de la fiscalización y revisión de la Cuenta Pública 2016 con base en la LFRCF 2016.

Es importante tener claro que los actos de fiscalización de la Cuenta Pública 2016 por parte de la ASF comenzaron a partir del año 2017; sin embargo, dicha revisión fue realizada a las operaciones ejecutadas por las entidades fiscalizadas durante el periodo del 01 de enero al 31 de diciembre 2016, de modo que si la ASF detectara la posible existencia de actos irregulares calificados como graves durante este periodo de ninguna manera podrían sancionarse a los servidores públicos con base en la LGRA, ya dichas faltas administrativas graves no estaban establecidas con anterioridad al hecho que se pretenda sancionar y por otra lado, el TFJA no tendría competencia para conocer de las irregularidades acontecidas con anterioridad al 19 de julio de 2017, lo anterior en estricto respeto al derecho humano de seguridad jurídica contenido del Artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que señala lo siguiente:

Artículo 14. Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Resulta importante mencionar que la validez de las normas en el tiempo se rige bajo ciertos principios fundamentales que a saber son los siguientes: (i) en primer término, la vigencia de la ley, que implica el momento desde el cual es exigible la misma, está constreñida al principio universal de derecho de que las normas jurídicas rigen para el futuro, lo cual hace muy importante la determinación del inicio de la vigencia de las leyes y decretos; (ii) en segundo lugar, como consecuencia del primer principio, a los ordenamientos jurídicos no puede dárseles efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, lo que a contrario sensu significa la aceptación de la retroactividad si ésta beneficia a los destinatarios de la norma y (iii) la tercera regla o principio en materia de vigencia consiste en que las propias normas regulan su validez temporal, es decir, el cuerpo de una ley determina el momento en que inicia su vigencia. Si esto no fuere así, existen otras normas jurídicas ya vigentes que prevén todo lo concerniente a la vigencia de las leyes, con una condición suspensiva para su entrada en vigor que, a saber, fue el transcurso del tiempo.

No es óbice a lo anterior señalar que el legislador estableció en su Artículo Tercero Transitorio que la LGRA entraría en vigor al año siguiente de su publicación, es decir, a partir del 19 de julio de 2017, fecha en que este ordenamiento jurídico sería exigible y aplicable hacia el futuro; por lo que las conductas irregulares realizadas con posterioridad a esta fecha deben de ser sancionadas bajo esta la ley en estricto cumplimiento a la garantía de seguridad jurídica establecida en el Artículo 14 Constitucional; mientras que aquellas que hayan sucedido con anterioridad a esta fecha no pueden ser sancionadas conforme a la LGRA, de ahí que las irregularidades detectadas con motivo de la fiscalización de la Cuenta Pública 2016 quedaran impunes por el desconocimiento del legislador en la materia de fiscalización.

Por lo que en caso de substanciarse los procedimientos administrativos de responsabilidades respecto de irregularidades detectadas en los actos de fiscalización de la Cuenta Pública 2016 existiría una violación al derecho humano de seguridad jurídica consagrado en el Artículo 14 constitucional que señala: en todo juicio o procedimiento en el que se pretenda privar de algún derecho o imponer una sanción, necesariamente debe de existir un tribunal previamente establecido, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y que el fallo respectivo, se dicte conforme a las leyes existentes con antelación al hecho o circunstancia que hubiere dado motivo al juicio, teniendo así el gobernado plena certeza jurídica en relación a las consecuencias del juicio o procedimiento llevado en su contra.

Actualmente el TFJA a través de la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos están admitiendo los Informes de Presunta Responsabilidad Administrativa respecto de conductas detectadas con motivo de los actos de fiscalización de la ASF a la Cuenta Pública 2016 y acontecidas previo al inicio de la vigencia de la LGRA; lo cual desde mi punto de vista lo consideraría ilegal atendiendo a los argumentos antes expuestos; sin embargo, dicha cuestión tendrá que ser analizada en cuanto al fondo del asunto.