

T1\_CRV-IX-02-16

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

DIRECCIÓN

## CONGRESO REDIPAL VIRTUAL IX

*Red de Investigadores Parlamentarios en Línea  
Marzo-septiembre 2016*

Ponencia presentada por

**Luis Fernando Ordaz Bautista**

### **“DOS INSTITUCIONES CLAVE DENTRO DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN: LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN Y EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA”**

*Abril 2016*

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

---

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,  
México, DF. Teléfonos: 018001226272; (+52 ó 01) 55 50360000, Ext. 67032, 67034  
e-mail: [redipal@congreso.gob.mx](mailto:redipal@congreso.gob.mx)

# **DOS INSTITUCIONES CLAVE DENTRO DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN: LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN Y EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA**

**Luis Fernando Ordaz**

## **RESUMEN**

El tema de corrupción en el ámbito de la administración pública es un hecho que la sociedad mexicana demanda que resuelva el Estado mexicano. En la administración del presidente Peña Nieto, se aprobó la Ley Nacional Anticorrupción que pretende luchar contra este fenómeno por medio de la Secretaría de la Función Pública, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, la Auditoría Superior de la Federación, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Estas dos últimas instituciones, la Auditoría y el Tribunal Federal son esenciales debido a que están encargadas, la primera realiza la fiscalización de los recursos federales y, el Tribunal, sanciona a los servidores públicos que hayan violado la ley y, sanciona a los funcionarios públicos. Por tanto, es preciso realizar una revisión de las modificaciones de estas dos instituciones centrales para el combate a la corrupción administrativa que revelará el alcance de la Ley Anticorrupción dentro del área de la administración.

## 1.1 ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO

Para comenzar esta ponencia es preciso conocer la centralidad del concepto de Estado de derecho para la vida pública de la sociedad democrática. El Estado constitucional de derecho se entiende “la sujeción a la ley de todos los poderes, no solo los públicos sino también los privados, y a su limitación y regulación para la tutela de todos los derechos fundamentales en todas las relaciones sociales” (Ferrajoli, 2011: 223). Dentro de las características fundamentales que es necesario que posea el Estado constitucional de derecho es minimizar del poder y violencia de parte de actores que tengan la capacidad de ejercer estos dos rubros para que los ciudadanos de igual manera puedan acceder a ejercitar sus derechos garantizados en la Constitución y otras leyes.

En otras palabras, es controlar el poder público y evitar que todo el poder se concentre en un solo individuo o institución que pudieran aplicarlo de forma desproporcionada. Cada una de las instituciones que participan en un sistema político y administrativo requieren que se supervisen sus acciones para que se apeguen a lo que establece en la ley y, también que su actuar se encuentre regido por lo que marca el derecho.

Las características que posee el Estado constitucional de derecho son:

- a) Distribución y control del ejercicio del poder
- b) La Supremacía de la Constitución
- c) Establecer competencias exclusivas y limitadas de los diversos órganos titulares del poder estatal
- d) Implementación de las garantías constitucionales correspondientes para conseguir la regularidad de los actos estatales con las propias normas jurídicas.
- e) El establecimiento de ciertos derechos y libertades fundamentales
- f) Sometimiento de la administración a la ley (Orozco Henríquez, 2011: 1565)

Como se mencionó en las características del Estado constitucional de derecho, todos y cada uno de los poderes se deben someter al mandato de la Constitución; también abarca la administración pública que es encargada de realizar y, poner en marcha las políticas públicas que benefician a los ciudadanos y éstas se sostienen por medio del presupuesto que reciben de la federación y de los estados en donde se llevan a cabo. Por tanto, es menester que en

una sociedad democrática hayan los mecanismos que pidan explicación de los acciones de los encargados de la administración pública ante la ciudadanía, y que en caso de violación de la ley sea castigado; en otras palabras, que los servidores públicos sean responsables de sus actos ante tribunales y organismos que tienen por objetivo hacer valer la ley.

## **1.2 ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS**

Los organismos constitucionales autónomos son elementos esenciales dentro del Estado democrático de derecho porque realizan una función esencial del Estado porque tienen un estatuto diferente en la ley pero que poseen un lugar preponderante y, porque no tienen superiores, aunque esto no quiere decir que estén fuera de toda responsabilidad ante la ley y que sus decisiones sean revisables. También de estos órganos “emanan actos legislativos, ejecutivos y jurisdiccionales, que contribuyen a orientar de modo decisivo el proceso de toma de decisiones del Estado” (Cárdenas Gracia, 2015: 211).

Por su parte, las características que poseen los organismos constitucionales autónomos son:

- a) El texto constitucional prevé su existencia, determinando su composición, métodos de designación de sus integrantes, su estatus institucional y sus competencias principales
- b) Son centrales para la configuración del modelo de Estado
- c) Participan en la dirección política del Estado, es decir, inciden en la formación de la voluntad estatal
- d) Se ubican fuera de la estructura orgánica de los poderes estatales; no se adscriben orgánicamente a ninguno de los poderes. (Carbonell, 2009: 1053)

Una característica institucional que es preciso que posea un órgano constitucional autónomo es que tenga una autonomía de gestión, también que estén despolitizados en un grado alto y, que sus decisiones sean tomadas gracias al *expertise* técnico y de conocimientos (Culebro, 2009). Dentro de las instituciones que llevan a cabo los organismos constitucionales autónomos, se hallan los que brindan servicios públicos, de regulación de mercado, de combate a la corrupción, Ombudsman y, las que realizan auditorías de los fondos federales y estatales. La Auditoría Superior de la Federación se enmarca dentro de este tipo de organismos que hacen auditorías.

### **1.3 LA CORRUPCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN RELACIÓN CON LA RENDICIÓN DE CUENTAS: CONCEPTO, CARACTERÍSTICAS Y PREVENCIÓN POR MEDIO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS INTERINSTITUCIONAL**

El tema de la corrupción es un asunto que fue relevante desde finales de la década de los 60's del siglo pasado con el estudio del premio nobel de economía Gunnar Myrdal, sobre la corrupción en países de Asia (López-Presa, 1998: 19); posteriormente se desarrolló la literatura al respecto con José María Tortosa (Tortosa, 1995); Pierre Lascoumes (Lascoumes, 2000); Susan Rose-Ackerman (Rose-Ackerman, 2001); Ann Kimberly Elliot, (Elliot, 2001); Roxana Salazar (Salazar, 2004); Michael Johnston (Johnston, 2005). No sólo los académicos aportaron estudios para comprender el asunto de la corrupción, sino también instituciones internacionales y asociaciones civiles como ONU, Organización de Estados Americanos (OEA), Banco Mundial, el Foro Económico Mundial y también Transparencia Internacional entre muchas otras organizaciones realizaron investigaciones al respecto sobre el tópico.

Para el caso mexicano, destacan los estudios realizados por Miguel Carbonell (Carbonell, 2003); Edmundo González Llaca (González Llaca, 2005); Stephen Morris (Morris, 1992 y 2009); María Amparo Casar (Casar, 2015) que dan una perspectiva del fenómeno de la corrupción en nuestro país.

Por otra parte, el concepto de corrupción se ha analizado desde distintas perspectivas; económica, políticas, éticas, social, jurídica (Villora Mendieta, 2006). Para Francesco Kjellberg la corrupción es:

La quiebra de las normas legales (concepción jurídica) o de las normas éticas no escritas (concepción ética), pero con apoyo social generalizado (concepción sociológica) relativas a cómo se debe ejercer el servicio público, para proporcionar servicios o beneficios a ciertos grupos o ciudadanos de forma oculta (concepción política), con voluntad de ganancia directa o indirecta en mente (concepción económica) (Villora Mendieta, 2006: 49)

Creemos que esta definición contiene los elementos necesarios para comprender el fenómeno de la corrupción de forma más precisa, aunque también la definición del Banco Interamericano de Desarrollo tiene elementos destacados, y es definida como “un acto entre dos agentes racionales que busca de tal forma que un tercer agente busca prevenirlo, controlarlo y sancionarlo porque tiene efectos negativos sobre otros miembros del sistema y sobre el buen funcionamiento de las instituciones que las vinculan”. (Jaime, 2013: 15)

Estas dos definiciones que se proporcionaron en el párrafo anterior, destacan el aspecto institucional y de interacciones entre agentes y, la otra definición pone énfasis en las normas, apoyo social y administración pública; por lo que se podría proponer que la corrupción es la ruptura de las normas legales en la administración pública por parte de dos o más agentes racionales que procuran obtener una ventaja o ganancia directa e indirecta dentro de un entramado institucional que busca contralar y sancionar por los efectos negativos sobre algunos elementos del sistema social.

Por otra parte, los factores y razones de la corrupción que existen son múltiples entre ellos están los: a) políticos; b) económicos; c) culturales; d) sociales; e) institucionales y f) gestión o administrativas (Sainez Araiza, 2015: 353-356) y (Villoria Mendieta, 2006: 86-91). Para esta ponencia, sólo nos detendremos a analizar el aspecto de la corrupción administrativa que es el punto central del trabajo, diciendo que la corrupción administrativa se define como “el conjunto de situaciones relacionadas con las violaciones normativas y los abusos que comete un servidor público en un cargo oficial en beneficio propio o de terceros” (López-Presa ,1998: 32).

La corrupción administrativa ha estado estrechamente ligada a la apertura económica que experimentó México en la década de los 80's del siglo pasado con sus consecuentes cambios en la administración pública; es decir, la disminución del aparato burocrático, la búsqueda de la eficiencia de la administración, la venta de empresas paraestatales, además de la evaluación de los servicios prestados por el Estado; en otras palabras, con el cambio de modelo económico se puso mayor énfasis en una administración pública eficiente y transparente que hiciera frente a la corrupción. Este hecho no implica que anteriormente no hubiera corrupción, sino que este fenómeno que no tenía todo el interés que actualmente posee.

En lo tocante a las características que posee la corrupción en el ámbito de administración pública son: a) Vulnera el Estado de derecho;

b) Encarece y perjudica los bienes y servicios que la administración pública provee;

c) Compromete la eficiencia y eficacia de la administración pública;

d) Genera organizaciones paralelas en la administración pública;

e) Afecta inequitativamente la distribución del ingreso;

f) La administración pública deviene ineficaz y fútil. (López-Presa, 1998: 30)

Estos puntos contrastan con las tareas que tiene la administración pública: eficiencia, responsabilidad (Waldo, 1982), además de la conservación de la comunidad por medio de la administración de servicios e ingresos, además que la administración es el gobierno de la comunidad (Guerrero Orozco, 1985). Se puede deducir que la corrupción administrativa es contraria a las encomiendas teóricas y legales que posee la administración pública para la sociedad moderna.

Las cifras que organismos internacionales como Transparencia Internacional que mide los índices de corrupción a nivel mundial, en una encuesta sobre las instituciones de gobierno que realizó en 2013 arrojó que en México los partidos políticos tienen el 91 % de percepción de corrupción, posteriormente le siguen la policía con 90%; mientras que en tercer lugar aparecen los servidores públicos con 87% (Casar, 2015; 23). Estos datos proporcionan la perspectiva que tienen la ciudadanía acerca de la administración pública en el tema de la corrupción; por tal motivo, el Ley Nacional Anticorrupción, por medio de la Auditoría Superior de la Federación y, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa son importantes para frenar con sus acciones de revisión y sanción la percepción negativa que expresa la ciudadanía mexicana acerca de la administración pública.

Para prevenir la corrupción, existen dos estrategias para luchar este fenómeno; la primera se lleva a cabo a través de una institución encargada del combate contra la corrupción, mientras que la segunda táctica se basa en una serie de instituciones para acometer este fenómeno. El primer modelo implica una sola organización con capacidades, responsabilidades, presupuesto y sanción que centraliza esta función; por otra parte, el segundo paradigma las instituciones estatales de revisión y sanción interactúan entre sí para luchar contra la corrupción y, es preciso que coordinen su trabajo para integrar y actuar para una labor eficaz y coordinada.

Para el caso mexicano, el modelo organizacional para combatir la corrupción administrativa es por medio de varias instituciones encargadas de coordinar sus esfuerzos por medio de sus facultades que les otorgan las diversas leyes federales y estatales.

Estas instituciones jurídicas de combate a la corrupción, buscan que se realice la rendición de cuentas de la administración pública. La rendición de cuenta es “el conjunto de instituciones, normas y procedimientos que tienen como propósito fortalecer la legalidad y el sentido democrático de las responsabilidades públicas y sancionar (positiva o negativamente) a los actores que las asumen” (López Ayllón, 2010: 9). Las características que contiene la rendición de cuentas es la información, justificación y castigo (Schedler, 2008). Estos tres elementos que posee la rendición de cuentas, como la información que ayuda a que el conocimiento esté al alcance de los ciudadanos y se pueda exigir cuentas o una justificación de los actos de las autoridades y, en dado caso, pedir una sanción al abuso y mal uso de los servidores públicos en la administración pública.

Es importante saber que existen dos tipos de rendición de cuentas, una horizontal y otra vertical; la primera refiere a las instituciones estatales que poseen autoridad legal para comenzar acciones penales o administrativas en relación con otras organizaciones gubernamentales, que ayudan a que el Estado de derecho prevalezca en la administración pública.

La rendición de cuentas vertical es la que donde los ciudadanos llaman a cuentas a sus representantes políticos en las elecciones para que expliquen los resultados y omisiones de su actuación su mandato. Este tipo de rendición de cuentas se presenta cuando existe la relección, aunque la crítica que se le hace es que es un poder desigual entre los ciudadanos y los políticos. Para esta ponencia pondremos atención en la rendición de cuentas horizontal debido a que el Sistema Nacional Anticorrupción por medio de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) son parte de las instituciones de rendición de cuentas interinstitucional que pretenden combatir la corrupción.

#### **1.4 EL ÓRGANO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO COMO PARTE DEL PROCESO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS**

Los órganos de lo contencioso administrativo tienen su origen en la idea de que las resoluciones que realicen los órganos estatales no deben ser definitivas, sino que es preciso que estén sujetas al control y revisión de otro tribunal. Existen dos escuelas dentro de lo contencioso administrativo, la primera, la norteamericana o judicialista; y la segunda, la francesa o administrativa. En el primer caso, el judicial, sólo los órganos judiciales conocen y resuelven los conflictos entre la administración pública y los administrados; mientras que el



administrativo, se basa en el órgano administrativo con facultades jurisdiccionales para solventar los mismos asuntos. Para el caso mexicano, se tiene como base el modelo administrativo.

Posteriormente al trabajo de revisión exterior que realiza una institución de control, en caso de que haya existido una falta administrativa y no se haya subsanado, se levanta una demanda ante un tribunal administrativo. Este hecho conlleva que se controle los actos que realiza la administración pública por medio de un tribunal especializado en el derecho administrativo, e independiente del Poder Judicial; es decir, como máxima autoridad en el ámbito administrativo federal y estatal. Una de las tareas que debe cumplir la justicia administrativa es subordinar la administración pública al derecho (Araiza Vázquez, 2007), para que de esa manera pueda cumplir con las tareas prácticas y teóricas que se le imponen a la administración pública.

Aunque, si bien la justicia administrativa interviene entre las controversias entre los particulares y la administración pública, también los tribunales de lo contencioso administrativo dirimen y sancionan los pleitos legales que se presentan entre las instituciones gubernamentales y, también penaliza a los servidores públicos que incurren en alguna falta administrativa grave. La forma en cómo se conforma los tribunales de lo contencioso administrativo es por medio de la sala superior y de salas regionales que intervienen en la impartición de la justicia administrativa.

### **1.5 VIGILANCIA INTERINSTITUCIONAL DE LA CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA POR MEDIO DEL CONTROL EXTERNO**

La Auditoría Superior de la Federación es una institución con autonomía constitucional y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa es un órgano de justicia administrativa, ambos buscan ser parte de un proceso interinstitucional de rendición de cuentas horizontal; el primero realiza la investigación acerca del uso de los recursos proporcionados a los diversos ámbitos de la administración pública y, el segundo es una institución de justicia encargada de sancionar las violaciones a la ley en materia administrativa. Estas dos instituciones deben trabajar en conjunto para poner un freno a la corrupción debido a que el combate a este mal en la administración pública mexicana es por medio de varias instituciones de procuración de justicia y de vigilancia.

Estas dos instituciones que se mencionaron anteriormente, realizan la labor de vigilancia y sanción externa de las diversas instituciones administrativas gubernamentales; es decir, estas organizaciones controlan y evalúan desde afuera las actividades y resultados de cada institución gubernamental que ejerce presupuesto a nivel federal, que está en poder de la Cámara de Diputados. Su función es controlar los recursos que se entregan a los municipios y estados, que provienen del presupuesto federal, para verificar que su uso sea legal y de acuerdo a la evaluación de la misma.

El trabajo de vigilancia externa la realiza una institución de control sobre todas las entidades estatales y municipales es importante que tenga autonomía técnica y de gestión para que su accionar tenga apoyo político y no se ponga en tela de duda su imparcialidad y legalidad. En contraste con el control interno, que se basa en el modelo de empresa que vigila la actuación de los departamentos de la misma, y que puede tener cierta parcialidad; en contraste con la vigilancia externa que es más objetiva, la vigilancia interna es útil, sin embargo, tienen más validez la externa porque es hecha por una institución que no debe tener intereses dentro de la institución fiscalizada.

## **2.1 REFORMAS A LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN Y EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA**

Primeramente se hará una revisión de las diversas modificaciones legales que han tenido la ASF y el Tribunal Federal; además de algunas de sus características de estas instituciones.

## **2.2 LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN**

La Contaduría Mayor de Hacienda era la encargada de verificar los recursos de la hacienda pública, y fue así hasta que se creó la Ley Superior de Fiscalización en el año 2000 que dio origen a la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Esta ley permitió que la ASF tuviera autonomía técnica y de gestión para realizar su labor y también que pudiera revisar y vigilar los recursos que ejercen los tres poderes federales, así mismo como los organismos autónomos constitucionales e instituciones públicas en todos los niveles de gobierno. Sin embargo, a pesar de que se estableció esta ley de fiscalización, esta ley no preveía la fiscalización del gasto público federalizado y también en las relaciones interinstitucionales para que hubiera colaboración entre esta institución y estados y municipios del país (Ruiz Porras, 2015).

Posteriormente se volvió a realizar una nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación que se publicó en el Diario Oficial de la Federación en el 2009, que entre otras cuestiones subsanó la carencia que se plasmó en la anterior legislación del 2000; es decir, se requería que los municipios y estados lleve a cabo control y la contabilidad patrimonial y presupuestaria de los recursos federales en el art. 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se requiere destacar las facultades que conforman la Auditoría Superior de la Federación que actualmente posee esta institución que se establecen en La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación:

- a) La ASF tiene que aplicar de manera adicional la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidades Hacendarias, Ley de Ingresos, el Código Fiscal de la Federación, Ley Federal de Procedimientos Administrativos, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, art. 5.
- b) Los elementos que conlleva la revisión de la cuenta pública por parte de la ASF, art. 8-15 y 38.
- c) Fiscalización de los recursos federales que utilizan los gobiernos locales, art. 37
- d) Levantar las denuncias penales ante la autoridad pertinente, art. 49.
- e) Levantar y fincar las responsabilidades resarcitorias que enfrentan servidores públicos y personas físicas y morales, art. 50.
- f) Intervenir directamente en la corroboración de cumplimiento de los objetivos institucionales
- g) Atiende y resuelve las quejas y denuncias de los ciudadanos de los servicios y funciones que se realicen en la administración pública.
- h) La ASF informa de su labor a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, art. 77

### **2.3 EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA**

El antes conocido como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pero que hoy en día se nombró como Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se le dio forma desde la Ley de Lares que se estableció en 1853 y, posteriormente la Ley de la Tesorería de la Federación del año de 1927 que fueron las primeras leyes que pusieron el punto principal en la defensa de los ciudadanos gobernados en contra de la administración pública.

Posteriormente la Ley de Justicia Fiscal de 1936 dio pie a la formación del Tribunal Fiscal de la Federación. En el año de 1942 se creó la Ley de Depuración de Créditos facultó al Tribunal para conocer los aspectos de la materia fiscal a nivel federal.

Posteriormente se realizaron una serie de reformas a la ley orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967 que daba al Tribunal la plena autonomía y además de que se le proporcionaba al presidente de la república el nombramiento de los magistrados a propuesta del Secretario de Hacienda y Crédito Público y, que sería ratificado por el Senado. También el Tribunal se dividiría en siete salas.

Luego de esta reforma, se presentó otro cambio en la ley orgánica en 1978 que abarcó la creación de 11 salas regionales y, también se les dio plena autonomía a cada sala; otra modificación tuvo que ver con que solamente el nombramiento de los magistrados serían hechos por el Presidente de la República y ratificados por el Senado.

Posterior se generó una nueva modificación en el 2000 a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal y, también al Código Fiscal de la Federación que cambió el nombre del Tribunal, al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; otras de las modificaciones se brindó la competencia para conocer las controversias de los actos de mandato por las autoridades administrativas.

Dentro de las facultades que se establecen al Tribunal Federal de Justicia Administrativa por la Ley orgánica del mismo:

- a) El Tribunal está integrado por la Sala Superior, las Salas Regionales (carácter especializado o auxiliar de algunas Salas) y la Junta de Gobierno y Administración, art. 2.
- b) El Tribunal conoce de los juicios que se promueven contra las resoluciones definitivas, los actos administrativos y procedimientos en diversos procedimientos, art. 14
  - I. Las multas por infracción a las normas administrativas federales, numeral III.
  - II. Los agravios en materia fiscal, numeral IV
  - III. Las sanciones y las resoluciones que presenten y generadas por la Auditoría Superior de la Federación, en lo que establece la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, numeral XV.

- c) El Tribunal conocerá de los juicios contra las resoluciones definitivas contra los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, art. 15.

Como se pudo notar en esta revisión histórica y legal de las atribuciones que poseen tanto al Auditoría Superior de la Federación y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa eran entidades que tenían amplias facultades en sus diferentes antes de que realizara la Ley Nacional Anticorrupción y, que con el paso de las modificaciones legales que se han suscitado, generaron que la ASF y el TFJA tengan una relevancia en la vigilancia del presupuesto y además en el conocimiento de sentencias y sanciones a los funcionarios públicos.

### **3.-LEY NACIONAL ANTICORRUPCIÓN: CAMBIOS LEGALES Y DE FACULTADES DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN Y EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA**

La reforma que se realizó a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) para dar forma a la Ley Nacional Anticorrupción afectó a diversos artículos que fueron en algunos casos modificados; en otros se procedió a añadir algunas modificaciones; los artículos 73, 79, 109 y 116 en los siguientes casos:

Dentro del artículo 73 en la CPEUM se establece que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa poseerá una ley que le proporcione plena autonomía para dictar sus fallos, también en las impugnaciones y su organización. También se le instruye a que la instancia que resuelva e impongan las sanciones a los servidores públicos por responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y, de igual forma a los particulares que se vinculen con estas responsabilidades. Además se otorga al Tribunal fincar el pago de indemnizaciones y sanciones de los daños hechos a la Hacienda Pública.

Por otra parte, el artículo 79 pone énfasis en las características de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), donde además de las facultades que ya poseía la Auditoría en cuanto a la fiscalización del proceso de la Cuenta Pública; también se establece que la ASF puede información del ejercicio en curso con respecto a los procesos que ya se hayan concluido. Cuando se realice la revisión de la Cuenta Pública y haya incumplimiento en la entidad fiscalizada, la Auditoría promoverá sanciones ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y, ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

Los dos párrafos anteriores trataron de los aspectos generales en los artículos 73 y 79 que se modificaron en la CPEUM sobre la Auditoría Superior de la Federación y sobre el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en el artículo 109 se agregó las sanciones que se establecerán a los servidores públicos; es decir, las penas administrativas por actos u omisiones que perjudiquen la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en su cargo. En este artículo se habla de las faltas administrativas graves que son investigados por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos control interno y, las resolverá el Tribunal de Justicia Administrativa.

El último de los artículos que se añadieron en la modificación a la CPEUM fue el 116 donde se estableció que las constituciones estatales y las leyes para dotar de plena autonomía a los Tribunales de Justicia Administrativa para dictar sus fallos y en los recursos contra las resoluciones. Estos Tribunales tendrá la tarea de imponer sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidades administrativas graves y a los particulares que se vinculen a estas faltas contra la Hacienda Pública Estatal o municipal o el patrimonio de entes públicos locales o municipales; así mismo, fincar el pago de indemnizaciones y sanciones pecuniarias.

#### **4.-COMENTARIOS SOBRE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN Y EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN**

En este apartado haremos unos comentarios sobre los aspectos que se cambiaron y transformaron en la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) hechos cuando se creó el Sistema Nacional Anticorrupción, primeramente, comentaremos a la Auditoría y, posteriormente el Tribunal.

Cuando se hizo la revisión de los antecedentes de la Auditoría Superior de la Federación en la presente ponencia, nos pudimos percatar la transformación profunda que experimentó esta institución después de la transición hacia la democracia después del 2000. La Ley Superior de Fiscalización que dio origen a la actual ASF con sus facultades y su autonomía técnica y de gestión y, también se puso énfasis en revisión de los recursos públicos, acorde con los nuevos tiempos democráticos; después se generó la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación del 2009 que buscó hacer una revisión de los recursos municipios y estados en cuanto a los recursos federales que se les entregan del presupuesto federal.

Las atribuciones que se le dieron en la reforma del Sistema Nacional Anticorrupción a la ASF fueron las auditorías en tiempo real, la fiscalización de la Cuenta Pública de los recursos federales que se proporcionan a municipios, estados, fideicomisos, fondos y mandatos públicos,

Todos estos elementos como se podrá notar, a la Auditoría Superior de la Federación se le facultó con más características para investigar a las instituciones gubernamentales sean federales, estatales y municipales en tiempo real, además de hacer la revisión de las cuentas públicas anteriores; todas esas facultades van en caminadas para fortalecer institucionalmente a la Auditoría como órgano constitucional autónomo. Este sendero que se está estableciendo para la ASF dentro del Sistema Nacional Anticorrupción se dirige a que la rendición de cuentas de la administración pública sea conforme a la ética y apegada al Estado de derecho que es preciso que se fortalezca y profundice en nuestro país.

Otro elemento que es preciso mencionar es que la Auditoría Superior de la Federación pueda intervenir de manera activa en el Consejo del Sistema Nacional Anticorrupción proponiendo políticas públicas que encaminen los programas gubernamentales a nivel federal, estatal y municipal. Este aspecto pareciera elemental a primera vista; sin embargo, las auditorías que realiza la Auditoría no sólo busca verificar que el gasto de los recursos públicos federales sea de acuerdo a lo establecido por la ley, sino también observar deficiencias técnicas y administrativas dentro de las políticas públicas, y además proponer soluciones.

Por su parte el Tribunal Federal de Justicia Administrativa con las reformas que se generaron desde el siglo XX para que este Tribunal tuviera más facultades, como en el caso de la Auditoría Superior de la Federación a raíz de la reforma a la Ley Orgánica del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y también el Código Fiscal de la Federación provocaron que este Tribunal tuviera más facultades para hacer justicia en la administración pública y entre los particulares. El proceso de rendición de cuentas y el tribunal encargado de permitir que la rendición de cuentas se lleve a cabo, es un componente esencial dentro del Estado de derecho que requiere la democracia mexicana; por tal motivo, se ha fortalecido después del siglo XXI al Tribunal.

Los elementos que fortalecen al Tribunal Federal de Justicia Administrativa que se realizó dentro del Sistema Nacional Anticorrupción fueron la autonomía para fincar sus fallos, además de las sanciones a los servidores públicos por responsabilidades graves según lo determine

la ley, también indemnizaciones a los daños que se hagan a la Hacienda Pública. A nivel estatal, se debe replicar el modelo del Tribunal para que dicten sus sentencias con plena autonomía, e igualmente para establecer responsabilidades a los servidores públicos y los resarcimientos a la Hacienda Pública estatal.

La reforma que se realizó al Tribunal Federal de Justicia Administrativa está encaminada en permitir la estrecha colaboración entre la Auditoría Superior de la Federación con el Tribunal en el hecho que pretenden vincular los aspectos de la rendición de cuentas que es información que recaba y analiza la ASF, posteriormente la justificación de los aspectos que la pesquisa que no están claros y, por último la sanción administrativa, que es impuesta en casos graves por el TFJA. Estos hechos nos remiten a la efectividad y eficacia de la ley.

## **5.-CONCLUSIÓN**

Como se pudo demostrar a lo largo del texto, la Auditoría Superior de la Federación y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa forman una parte esencial dentro del Sistema Nacional Anticorrupción debido a que se fortalecieron con las reformas constitucionales para combatir y sancionar la corrupción administrativa para fortalecer el Estado de derecho, también se mencionó que el proceso de transformación de estas dos instituciones han seguido un camino mayores facultades y administrativas el ámbito de sus respectivas competencias para que se establezca la correcta rendición de cuentas dentro de la administración pública; este hecho está en consonancia con la exigencia de la ciudadanía de tener administraciones tanto municipales, estatales y federales que cumplan con su responsabilidad y labor de una forma honesta y ética, además de que los servidores públicos sean eficientes en su puesto y, no lo aprovechen para obtener beneficios particulares que perjudican el bienestar común.

Detrás de la reforma constitucional a diversos artículos que son parte del Sistema Nacional Anticorrupción, está afianzar la legalidad de las instituciones administrativas con las que la ciudadanía contacta cuando tiene que realizar algún trámite. Las ciudadanas y los ciudadanos exigen que los servidores públicos lleven a cabo su labor éticamente porque este hecho tiene resonancia en los niveles de confianza que mostrarán en un futuro en las encuestas sobre el respaldo y confianza en las instituciones gubernamentales, que lamentable muestran resultados poco alentadores al respecto.



La puesta en marcha de las reformas en la Auditoría Superior de la Federación y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa han creado expectativas del papel de estas dos instituciones para el Sistema Nacional Anticorrupción, y es importante que las creen; sin embargo, la evaluación anual por parte del Consejo del Sistema que realizará pondrá en claro los alcances y limitaciones que tuvieron las modificaciones en esta materia, por lo que habrá que esperar y estar atentos a los resultados mostrados para que en dado caso, pedir a los representantes populares que realicen nuevas modificaciones a la legislación, además de que la sociedad civil participe de forma activa como hasta el momento lo ha hecho, para que juntos ciudadanía y gobierno seamos partícipes en las mejoras que son urgentes para la sociedad mexicana del siglo XXI.

## 6.- FUENTES DE CONSULTA

- Araiza Vázquez, Jaime (2007), "Importancia de lo contencioso administrativo para el gobernado. La seguridad jurídica", en *Contencioso administrativo. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, IIJ, México.
- Carbonell, Miguel (coord.), (2003), *Poder, derecho y corrupción*, IFE-ITAM-Siglo XXI Editores, México.
- Carbonell, Miguel (2009), "Órganos constitucionales autónomos", en *Diccionario de derecho constitucional*, Tomo II G-Z, Editorial Porrúa-UNAM, México.
- Cárdenas Gracia, Jaime(2015) "Aproximación a una teoría de los órganos constitucionales autónomos", en *Contribuciones al derecho constitucional*, IIJ-UNAM-Instituto Iberoamericano del Derecho constitucional, México.
- Casar, María Amparo (2015), *Anatomía de la corrupción*, CIDE-IMCO A.C., México.
- Culebro Moreno, Jorge (2009), *Nuevas fronteras de la regulación. Transformación y diseño institucional*, UAM-C y Juan Pablos Editor, México.
- Ferrajoli, Luigi (2011), *Principia Juris. Teoría del derecho y la democracia*, Editorial Trotta, España.
- González Llaca, Edmundo (2005), *Corrupción. Patología colectiva*, INAP-CNDH-FCPyS, México.
- Guerrero Orozco, Omar (1985), *Introducción a la administración pública*, Harla, México.
- Jaime, Etna et al. (2013), *Rendición de cuentas y combate a la corrupción: retos y desafíos*, SFP, Cuadernos de la rendición de cuentas, México.
- Johnston, Michael (2005), *Syndromes of Corruption: Wealth, Power and Democracy*, Cambridge University Press, Estados Unidos.
- Kimberly Elliot, Ann (2001), *La corrupción en la economía global*, Limusa, México.
- López Ayllón, Sergio et al.(2010), "La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos", en *La estructura de la rendición de cuentas en México*, IIJ, México.
- López-Presa, José Octavio[Coord] (1998), *Cambio y corrupción*, FCE-Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, México.
- Morris, Stephen (1992), *Corrupción y política en el México contemporáneo*, Siglo XXI Editores, México.
- Morris, Stephen (2009), *Political Corruption in Mexico*, Lynne Rienner Publisher, Inc. Estados Unidos.

- Orozco Henríquez, Jesús (2011), “Estado de derecho”, en *Diccionario jurídico mexicano*, TomoD-H, IJ-UNAM, México.
- Rose-Ackerman, Susan (2001), *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reformas*, Siglo XXI Editores, España.
- Ruiz Porras, Antonio (2015), “La fiscalización del gasto federalizado: los retos de la Auditoría Superior de la Federación y el Sistema Nacional Anticorrupción”, en *XV Certamen nacional de ensayo sobre fiscalización superior y rendición de cuentas*, ASF-UNAM-CIDE-ASF, México.
- Salazar, Roxana (2004), *Corrupción. Una visión desde la sociedad civil*, Costa Rica.
- Sainéz Araiza, Alfredo (2015), “Corrupción y gobernanza”, en *Congreso Redipal Virtual VII*, Cámara de Diputados LXII Legislatura, México.
- Schedler, Andreas (2008), *¿Qué es la rendición de cuentas?*, IFAI, México.
- Tortosa, José María (1995), *Corrupción*, Icaria, Barcelona.
- Waldo, Dwight (1982), *Administración pública*, Editorial Trillas, México.
- Villora Mendieta, Manuel (2006), *La corrupción política*, Editorial Síntesis, España.
- Pierre Lascoumes (2000), *Corrupciones*, Bellatierra, Barcelona.

## **Leyes**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y Fiscal
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación