

ALCANCES DE LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

Arturo ORCÍ MAGAÑA*

SUMARIO: I. *Facultades de la Cámara de Diputados y de la ASF.* II. *La importancia de la planeación, presupuestación y fiscalización del gasto.* III. *La función de la ASF en el ámbito de los controles.* IV. *El fortalecimiento constitucional de la ASF.* V. *Reflexiones sobre la autonomía de la ASF.*

I. FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y DE LA ASF

En el contexto de la división de poderes la Cámara de Diputados tiene la facultad constitucional de:

- Aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Revisar la Cuenta Pública, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.
- Dictaminar la Cuenta Pública.

También por mandato constitucional la Cámara se apoya para tal efecto en la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

* Auditoría Superior de la Federación.

Todo esto en el marco de la rendición de cuentas y la fiscalización como elementos consustanciales a la democracia.

II. LA IMPORTANCIA DE LA PLANEACIÓN, PRESUPUESTACIÓN Y FISCALIZACIÓN DEL GASTO

En este sentido, y de acuerdo al diseño constitucional es pertinente preguntarnos a qué aspiramos en esta materia:

- En primer lugar, un gasto público que permita al Estado cumplir con sus fines. Para ese efecto se requiere un gobierno que diseñe sus planes y programas de mediano plazo con base en la realidad nacional, es decir, que formule una agenda de gobierno que considere el interés colectivo y que permita dar cauce a los conflictos sociales, orientada siempre a las aspiraciones de justicia social y desarrollo plasmadas en la Constitución.
- Un presupuesto de gasto anual, que haga posible, mediante la instrumentación de políticas públicas específicas, cumplir con los compromisos de mediano plazo en cada sector.
- Finalmente, una valoración objetiva, que proporcione a la sociedad la certeza razonable de que el gasto público se ejerce de acuerdo a las normas y cumple sus fines.

Respecto del primer punto, la formulación del Plan y los programas le corresponden estrictamente al Poder Ejecutivo. El presupuesto anual se propone y autoriza de manera conjunta por el Ejecutivo y la Cámara. Para cerrar el ciclo nuevamente la Cámara revisa que lo comprometido se cumpla y que el mandato otorgado mediante el PEF se realice.

Así, el gasto público permite al Estado cumplir sus funciones en materia de gobierno, de desarrollo social y de desarrollo económico, es el medio para operar políticas públicas que pretenden resolver problemas concretos. De ahí la importancia de revisar los instrumentos que garanticen su fiscalización.

III. LA FUNCIÓN DE LA ASF EN EL ÁMBITO DE LOS CONTROLES

Otro elemento que se debe tomar en cuenta para analizar el tema que nos ocupa, es la ubicación de la función que desarrolla la ASF en el ámbito de la teoría de los controles.

La fiscalización de la Cuenta Pública se lleva a cabo de manera posterior al término de cada ejercicio fiscal; tiene carácter externo y, por lo tanto, se efectúa de manera independiente de cualquier otra forma de fiscalización que realicen las instancias de control competentes; se diferencia del control que se efectúa al interior de los poderes y de los diferentes órdenes de gobierno, control que se constituye prácticamente en una autoevaluación.

IV. EL FORTALECIMIENTO CONSTITUCIONAL DE LA ASF

Gracias a las reformas recientes el espectro de la fiscalización se ha ampliado, la ASF tiene a su cargo la fiscalización externa de: los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas; además de fiscalizar directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios y el Distrito Federal y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, así como los que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada.

V. REFLEXIONES SOBRE LA AUTONOMÍA DE LA ASF

Para realizar sus funciones de fiscalización la Constitución y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación otorgan a la ASF autonomía técnica y de gestión en el ejercicio

de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

En este contexto la ASF goza de plena libertad para establecer las normas y procedimientos para la fiscalización, y decidir sobre su organización y funcionamiento. Con base en lo anterior la ASF determina su programa de trabajo y elabora el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública.

En el Informe se presentan los resultados de la fiscalización a los entes auditados y los dictámenes correspondientes, que se constituyen formalmente en una calificación positiva o negativa de la gestión. Dichas calificaciones motivan diferentes reacciones en las distintas fuerzas políticas sobre el trabajo de fiscalización que realiza la ASF.

La reacción de estas fuerzas políticas depende de su posición coyuntural de acuerdo a su rol como gobierno o como oposición, por ello juzgan los resultados de las auditorías por ser estrictos o bien por ser laxos.

De lo expuesto, la pregunta obligada es ¿qué le sirve más a la sociedad y a la Cámara?, contar con una entidad de fiscalización autónoma que revise la cuenta pública de manera objetiva e imparcial basada en criterios estrictamente técnicos, e informe a la Cámara sobre los resultados obtenidos mediante su intervención para que ésta haga su valoración, o bien, que la ASF esté inmersa en la dinámica natural de la lucha partidista y sujeta a la intervención latente de las distintas fuerzas políticas que pueden ser determinantes en razón a su proporcionalidad en la propia Cámara.

Siguiendo este orden de ideas, considerando suficientemente analizada la relación actual de la ASF con la Cámara, que en un exhaustivo estudio realizado en 2008 por este instituto determinó que la ASF puede clasificarse como un órgano de relevancia constitucional y considerando que esencialmente las condiciones no han cambiado, ahora procede revisar las situaciones que de hecho o de derecho pueden violentar la actuación de la Entidad de Fiscalización Superior.

Abordando el análisis desde la perspectiva del alcance de las disposiciones de la Ley respecto del mandato constitucional se aprecia que:

En la LFRCF encontramos disposiciones como las de los artículos 35, 36, 77, 92, 102 y 103 que dejan entrever limitaciones a la autonomía de la ASF; por ejemplo, observamos que en el artículo 35 se indica que en aquellos casos en que la Comisión considere necesario aclarar o profundizar el contenido del Informe del Resultado ésta podrá solicitar a la ASF las explicaciones pertinentes y efectuar las recomendaciones correspondientes. Es aquí donde surge el cuestionamiento, si la ASF definió con apego a su autonomía los alcances de cada una de las revisiones y los procedimientos técnicos y profesionales para llevarlas a cabo, entonces la disposición parecería sugerir la pretensión de influir en qué revisar y cómo revisarlo.

Otro ejemplo es la disposición del artículo 92, fracción VIII, que establece que: el Auditor Superior de la Federación podrá ser removido de su cargo por causas graves, entre las que se considera la de obtener una evaluación del desempeño poco satisfactoria sin justificación, a juicio de la Comisión, durante dos ejercicios consecutivos, disposición en extremo estricta, que se torna aún más confusa cuando en la misma ley se establece en el artículo 101 que el Auditor y los servidores públicos de la ASF estarán sujetos a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual define con precisión las infracciones graves por el incumplimiento de las obligaciones que tienen a su cargo los servidores públicos.

Entre las situaciones de facto observamos la solicitud recurrente de auditorías a programas, entes y partidas específicas por parte de los Diputados, justificados por alguna presunta irregularidad. En 2007, por esta vía se turnaron a la ASF 250 solicitudes de revisión, de las cuales se incluyeron 95 propuestas en el programa de auditorías que en total incluyó 965 auditorías.

También en este rubro se dan situaciones de hecho donde la Comisión, mediante las auditorías que practica a las revisiones específicas de la ASF cuestiona los resultados criticando el alcance y los términos de las muestras seleccionadas, rebasando, inclusive sus facultades de evaluación del desempeño.

En este contexto volvemos a una pregunta esencial sobre la fiscalización del fiscalizador, si lo que se quiere es constatar su probidad en el manejo de los recursos y la verificación del cumplimiento de sus objetivos por parte de la Cámara, existen múltiples opciones; el asunto puede ser resuelto mediante auditorías externas bajo un proceso regulado con plazos y alcances definidos y con la condición de que los despachos no tengan ninguna vinculación con partido político alguno.

Para atender las solicitudes de auditoría de la Cámara se puede contratar a despachos profesionales independientes designados por la junta de coordinación política atendiendo los requerimientos específicos que esta formule.

En cualquier circunstancia, es difícil evitar la tentación de utilizar a los órganos de fiscalización como instrumento del poder, sin embargo es posible aspirar a construir un esquema legal que limite este tipo de deformaciones.

Al respecto, la posición de la ASF es que se le debe de dotar de autonomía constitucional, manteniendo intocadas las facultades de la Cámara de Diputados en materia de revisión y dictamen de la Cuenta Pública. Para ese efecto la institución rendiría el informe de su revisión a la Cámara de Diputados y comparecería cuantas veces fuera convocada.