

## REFLEXIONES SOBRE LA AUTONOMÍA DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN Y DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR LOCALES

Aimée FIGUEROA NERI\*\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La autonomía de la Auditoría Superior de la Federación*. III. *La autonomía de las Entidades de Fiscalización Superior locales*. IV. *Reflexiones finales*. V. *Bibliografía y fuentes*.

### I. INTRODUCCIÓN

La vigilancia de los recursos públicos es un mecanismo inherente de la rendición de cuentas y ésta una característica esencial de los Estados democráticos; en razón de ello, la Auditoría Superior de la Federación como órgano encargado del control externo del ejercicio de tales recursos, es una institución pública imprescindible y cuya naturaleza y ordenamiento jurídico merecen ser analizados con el fin de detectar la mejor manera de configurarla y establecer las relaciones jurídicas necesarias para que cumpla con sus funciones.

En las siguientes líneas partiremos de entender a la autonomía de una institución<sup>1</sup> en relación con otra institución o ente público: si un órgano fiscalizador es autónomo, entendemos que no

\* Investigadora en el Departamento de Políticas Públicas del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara.

<sup>1</sup> Sobre el concepto de autonomía técnica y de gestión de la Auditoría Superior de la Federación, Véase Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2008.

depende de los sujetos que fiscaliza, y aun cuando se coordine con el Poder Legislativo, éste no puede tener una injerencia que implique subordinación o mando jerárquico.<sup>2</sup> La autonomía de la Auditoría Superior de la Federación o de las Entidades de Fiscalización Superior Locales, propicia, cuando es plena y eficaz, un trabajo técnico, imparcial y alejado de los intereses partidistas o políticos. La autonomía no envuelve opacidad ni impunidad; los órganos fiscalizadores deben estar sometidos al imperio de la ley y ser vigilados por los poderes públicos, estando también obligados a rendir cuentas a éstos y a la sociedad.

Por otra parte, la autonomía de los órganos fiscalizadores no significa que el poder legislativo pierda su control financiero sobre el Poder Ejecutivo, control que le corresponde como depositario de la soberanía popular y como función de su papel dentro del sistema de frenos y contrapesos de los poderes públicos. Más que concentrarse en la relación subjetiva entre la Auditoría Superior y la Cámara de Diputados, habría que centrar la atención en la relación objetiva que se debe establecer a través de la información ya que los resultados de la revisión de la cuenta pública que obtenga el órgano fiscalizador son un insumo para la toma de decisiones presupuestarias y para el control político de la gestión financiera del sector público; este vínculo, estratégico para el desarrollo económico, a la fecha no se ha establecido legalmente.

## II. LA AUTONOMÍA DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

En tres artículos se encuentra el fundamento constitucional de la fiscalización superior de ámbito federal: 73, fracción XXIV, 74, fracciones II y VI, y 79. La fracción XXIV del artículo 73 establece la facultad del Congreso para “expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación

<sup>2</sup> Al respecto, las Declaraciones de Lima, de México y de Zacatecas, referidas en fuentes y bibliografía.

de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales”; dos leyes de la materia han sido expedidas en los últimos años, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 29 de diciembre de 2000 y vigente desde el día siguiente y hasta el 29 de mayo de 2009, día en que se publica en ese medio la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (Ley, en lo sucesivo), vigente actualmente. En ambas leyes, la entidad de fiscalización superior de la Federación toma el nombre de Auditoría Superior de la Federación (ASF).

Por su parte, el artículo 74, fracción II, dispone como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados “coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley”. Más adelante, en la fracción VI, el mismo artículo establece que la Cámara tiene facultad para “revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera”, la cual la podemos entender como una revisión política ya que la ASF se encarga de la revisión técnica, conforme lo establece ese mismo precepto en su segundo párrafo. Dos Comisiones intervienen en la revisión de la cuenta pública, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y la Comisión de Vigilancia, ésta última sin facultades dictaminadoras; las relaciones entre estas dos comisiones todavía no quedan delimitadas claramente y a la fecha solo se han sometido a discusión del pleno del Congreso, los dictámenes correspondientes a los ejercicios fiscales de 2002 y 2003, mismos que fueron rechazados y regresados a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública;<sup>3</sup> los dictámenes relativos a las cuentas públicas 2004 y 2005, cuyos proyectos ya están elaborados, fueron pospuestos para la LXI Legislatura, que inicia el 1o. de septiembre de 2009; ninguna consecuencia ha habido por esta falta de conclusión de la revisión de esas cuentas públicas.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Tomado de Chaires Zaragoza 2009, p. 124.

<sup>4</sup> Bravo Padilla 2009, p. 28.

La cuestión derivada del planteamiento anterior, es cómo delimitar ambas revisiones de forma que sean complementarias y no se politicen los resultados técnicos de la revisión que hace la ASF ya que, como ha señalado Chaires Zaragoza,<sup>5</sup> el desarrollo de la fracc. VI de artículo 74 constitucional en la actual ley a través de sus artículos 34 a 36, lesiona la autonomía de la ASF en lo relativo a sus resoluciones ya que se analiza, cuestiona y somete al pleno, el *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública* del órgano fiscalizador y no la cuenta pública en sí misma o los resultados de la gestión financiera. Me uno a la crítica de este autor sobre la confusión que hay en el desarrollo legal de lo ordenado en la Constitución.

Otra disposición recelosa vinculada al informe de la ASF apuntado, está en el artículo 16 de la Ley, últimos dos párrafos, que ordena que los resultados y observaciones preliminares de la ASF a las entidades fiscalizadas y sus respuestas, en los casos en que la ASF no las considere suficientes para solventar las observaciones, deben incluirse en el informe de “manera íntegra, las justificaciones, aclaraciones y demás información, presentada por dichas entidades”. Además de engrosar el Informe, tal vez desmesuradamente, pareciera que la ASF no goza de credibilidad alguna respecto a sus resoluciones. Otro supuesto que cabe formular es que con esos datos, la Cámara pueda en esa revisión política que tiene que hacer de la cuenta pública —imprecisa jurídicamente como ya apunté— dar por aprobado o justificado algo que la ASF no considero así.

Pasando al diseño constitucional de la ASF, el artículo 79 integra la sección V “De la fiscalización superior de la federación”, dentro del capítulo II “Del Poder Legislativo”, del título tercero “De la división de poderes”. En este extenso precepto legal, se establece que la ASF “tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que

<sup>5</sup> Chaires Zaragoza 2009:119 y 120.

disponga la ley”. Se pueden separar las esferas o dimensiones de la autonomía en cinco: técnica, de gestión y de decisión dividida a su vez ésta última en organizativa, funcional y resolutive. Tal y como señala el artículo constitucional citado, la Ley es el cuerpo normativo que garantiza y delimita el alcance de la autonomía institucional de la ASF; a continuación señalaremos, a manera de ejemplo y no exhaustivamente, algunas otras disposiciones de la ley que menoscaban la autonomía ordenada constitucionalmente para la entidad de fiscalización, al grado de volverla dependiente de la Comisión de Vigilancia de la ASF de la Cámara de Diputados (Comisión, en lo sucesivo), en una relación subordinada *sui generis*.<sup>6</sup>

El art. 85 de la ley, en su fracc. VI, señala como atribución del Auditor Superior “expedir los manuales de organización y procedimientos... los que deben ser conocidos previamente por la Comisión” lo cual me parece, atenta contra la autonomía en su dimensión de gestión y de decisión organizativa, ya que aunque primero otorga una atribución al Auditor, la condiciona después con una obligación y da pie a que la Comisión, aunque no lo diga expresamente, opine sobre los manuales; además, no se encuentra alguna razón o fin para que la Comisión tenga conocimiento de tales manuales.

Por lo que toca a la autonomía presupuestaria de la ASF también está disminuida en la actual Ley a través de tres disposiciones. En el artículo 97 se dispone que la ASF “elaborará su proyecto de presupuesto anual... el cual será remitido por el Auditor Superior de la Federación a la Comisión”; tras ello, la Comisión tiene como atribución “conocer y opinar sobre el proyecto de presupuesto anual”, conforme lo establece el artículo 77, fracción VI. Posteriormente, fortaleciendo las atribuciones de la Comisión sobre la ASF, el artículo 85, fracción VIII, dispone que el Auditor Superior dará “cuenta comprobada a la Cámara, a través de la Comisión, de la aplicación de su presupuesto aprobado”.

<sup>6</sup> Al respecto, Chaires Zaragoza, 2008.

Cabe resaltar otra forma de lesionar la autonomía de la ASF, a través de la evaluación de su desempeño, labor que corresponde a la Cámara según lo establecido en el artículo 74, constitucional, en su fracción II, ya citada. Esta evaluación se delega a la Comisión y ésta a su vez, la delega en forma excesiva, a su Unidad de Evaluación y Control (UEC); además de que una *delegación de delegación* siempre genera el riesgo de la dispersión y distorsión de la información, el objetivo de la evaluación —que es el desempeño institucional de la ASF— se pierde en el artículo 77, fracción II, de la Ley que ordena como atribución de la Comisión que la evaluación tendrá por objeto “conocer... el efecto o la consecuencia de la acción fiscalizadora en la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas, en los resultados de los programas y proyectos autorizados en el Presupuesto, y en la administración de los recursos públicos federales que ejerzan”. La pregunta es obligada ¿la ASF es ineficiente o resultará mal evaluada porque la gestión financiera de las entidades fiscalizadas no mejora? Hay que considerar especialmente, que sus observaciones son cuestionadas por la propia Comisión según se anotó anteriormente, y además, no son vinculantes u obligatorias, se quedan como meras sugerencias para los sujetos y entidades fiscalizadas. También, es inadecuada que “una evaluación del desempeño poco satisfactoria sin justificación, a juicio de la Comisión, durante dos ejercicios consecutivos”, sea establecida en el artículo 92, fracción VIII, como causa grave de responsabilidad, que de pie a la remoción del Auditor Superior.

Por su cuenta, la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión, regulada en los artículos 101 a 108 de la Ley es un ente que no se encuentra en el diseño de la fiscalización superior en otros países<sup>7</sup> y que tiene atribuciones, en opinión compartida con otros autores,<sup>8</sup> inadecuadas por lo que debe considerarse su desaparición o transformación en una agencia asesora de todo el congreso

<sup>7</sup> Figueroa Neri, 2007, p. 243.

<sup>8</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM 2008, pp. 66 y 67.

para el proceso presupuestario en todas sus etapas.<sup>9</sup> Particularmente, la atribución de esta Unidad para aplicar medidas disciplinarias y sanciones administrativas, establecida en el artículo 102 de la Ley, es exagerada, al igual que lo dispuesto en el último párrafo del artículo 103, respecto de la remoción del Auditor Superior de la Federación, “la Unidad sustanciará la investigación preliminar por vía especial para dictaminar si ha lugar a iniciar el procedimiento de remoción”.

### III. LA AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR LOCALES

Según la *Evaluación 2009 de las leyes mexicanas de fiscalización superior*,<sup>10</sup> que valora la legislación vigente hasta el 31 de diciembre de 2008, 21 Entidades de Fiscalización Superior Locales (EFSL) tenían garantizada legalmente una *autonomía plena* y en los otros 11 casos, existían disposiciones jurídicas que volvían a estos órganos, dependientes o subordinados del poder legislativo de los estados.<sup>11</sup> Esta autonomía plena es evaluada a través de tres dimensiones:

**Gestión interna.** Incluye aspectos como el nombramiento del personal de la EFSL por parte de su titular; un servicio fiscalizador de carrera; que el titular —solo o colegiadamente— pueda decidir con libertad la organización de la institución, elaborar tanto su reglamento interior como su presupuesto y ejercer éste en forma independiente.

**Determinación de su universo de trabajo.** Esto implica que la EFSL elabore, y no esté sujeto a opiniones o aprobación, su programa anual de trabajo —auditorías, revisiones, visitas, requerimientos, entre otros— y pueda establecer las metodologías en

<sup>9</sup> Figueroa Neri, 2007, p. 254.

<sup>10</sup> Figueroa Neri, 2009.

<sup>11</sup> Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Colima, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz.

la revisión de la cuenta pública, con base en las disposiciones legales aplicables.

Capacidad para determinar daños y perjuicios a la hacienda pública y fincar directamente las indemnizaciones y sanciones pecuniarias, así como promover los procedimientos correspondientes por responsabilidades.

La autonomía de la EFSL es relativa cuando faltan en la ley o son débiles sus disposiciones respecto de alguna de estas dimensiones. También se revisan en esta evaluación, las facultades del Congreso y de la Comisión que vigila a la EFSL o coordina las relaciones de ésta con el Congreso, para verificar que no contradigan las facultades del órgano fiscalizador o limiten su autonomía de tal forma que lo conviertan en dependiente o subordinado a la Comisión o al Congreso.

Tras las reformas a los artículos 116 y 122 de la Constitución federal,<sup>12</sup> de mayo de 2008, actualmente las EFSL deben ser órganos similares a la ASF y gozar de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. Sin embargo, de una encuesta realizada a todas las EFSL del país<sup>13</sup> —del 21 al 29 de mayo de 2009— todavía existen cinco casos<sup>14</sup> en los que no se considera garantizada en todas sus dimensiones la autonomía y en el Estado de Yucatán, la actual Contaduría Mayor de Hacienda no goza de ninguna de esas dimensiones ni se ha reformado la legislación desde 2004.

#### IV. REFLEXIONES FINALES

Es necesario que la ASF sea un órgano constitucional autónomo y garantizar en el desarrollo legislativo, tanto su autonomía

<sup>12</sup> Publicadas el 7 de mayo de 2008 en el *Diario Oficial de la Federación* y con plazo perentorio fijado a las legislaturas locales que venció el 8 de mayo de 2009.

<sup>13</sup> Figueroa Neri, 2009, p. 132.

<sup>14</sup> Aguascalientes, Guanajuato, Nayarit, Puebla y Distrito Federal.



como una suficiencia financiera para que pueda cumplir con su mandato y funciones.

Hay que entender que debe existir una revisión técnica escrupulosa de la cuenta pública a cargo de la ASF, pero también una revisión política a cargo del Congreso de la gestión integral de las finanzas públicas y no sólo la revisión de la cuenta pública; en especial, se debe vincular la fiscalización superior con las decisiones presupuestarias.

El actual diseño institucional de las comisiones legislativas ha demostrado su ineficacia para cumplir con la revisión política de las cuentas públicas, es necesario revisarlo y rediseñar a estas comisiones y a las relaciones parlamentarias en su conjunto, con la ASF.

Se debe valorar con rigor jurídico y no político, si es necesaria la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, ya que son exageradas sus atribuciones sobre la ASF.

Considero que no se aumentó ni fortaleció la autonomía de la ASF con las reformas de 2008 a las disposiciones constitucionales y nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas; en algunas dimensiones de la autonomía, como la presupuestaria, hay un retroceso.

Las actuales disposiciones delimitan en exceso las atribuciones de la ASF y procedimientos que ha de seguir, lo cual puede ser un obstáculo para un buen desempeño de este órgano fiscalizador.

No es correcta la configuración de la evaluación del desempeño de la ASF en la Ley ya que atenta contra la autonomía en su dimensión funcional; las mejores prácticas internacionales, como la contratación de despachos externos, la evaluación de pares, las certificaciones y las revisiones de colegios profesionales o universidades, deben ser incorporadas como los mecanismos para evaluar a la ASF.

Mantener la atención en el ordenamiento jurídico, autonomía y desempeño de las Entidades de Fiscalización Superior Locales es imprescindible para vigilar el gasto público federalizado y observar los resultados del ejercicio de los recursos públicos en los estados y municipios.

## V. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

BRAVO PADILLA, Itzcoátl Tonatiuh, “La vigilancia federal de los recursos públicos. El trabajo legislativo sobre la fiscalización superior 1999-2009”, en Figueroa Neri, Aimée (dir.), *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)*, México, Auditoría Superior de la Federación-Cámara de Diputados, 2009.

CHAIRES ZARAGOZA, Jorge, “La politización de la revisión de la cuenta pública” en Figueroa Neri, Aimée (dir.), *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)*, México, Auditoría Superior de la Federación-Cámara de Diputados, 2009.

—, “La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación”, *Revista Jurídica Jalisciense*, núm. 1, año 18, enero-junio, 2008.

FIGUEROA NERI, Aimée, *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)*, México, Auditoría Superior de la Federación-Cámara de Diputados, 2009.

—, *Evaluación 2009 de las leyes mexicanas de fiscalización superior, 2009*, disponible en Publicaciones Técnicas, [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx).

—, *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, México, Auditoría Superior de la Federación-Cámara de Diputados, 2007. Disponible en Publicaciones Técnicas, [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx).

—, *Cuenta pública en México. Evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior*, México, Universidad de Guadalajara, 2005.

*Documentos institucionales*

Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, “Declaración de Zacatecas”, 2009, disponible en [http://www.asofis.org.mx/zacatecas/D\\_Zacatecas.pdf](http://www.asofis.org.mx/zacatecas/D_Zacatecas.pdf).

UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. Aproximación al concepto de autonomía técnica y de gestión*, 2008, disponible en [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx).

INTOSAI, “Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización”, 1977. Disponible en [http://www.intosai.org/es/portal/documents/intosai/general/lima\\_declaration](http://www.intosai.org/es/portal/documents/intosai/general/lima_declaration).

—, “Declaración de México sobre Independencia de la EFS”, 2007, disponible en <http://www.intosai.org/es/portal/documents/intosai/general/mexicodeclaration>.

*Legislación*

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* vigente, del 14 de agosto de 2009.

*Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de mayo de 2009.