

MESA I

CONTENIDO Y ALCANCES DE LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL ACTUAL DE LA ASF¹

MESA II

EL FORTALECIMIENTO DE LA FUNCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA ASF²

1. Los panelistas destacaron que la fiscalización profesional, técnica e independiente representa uno de los postulados del Estado democrático.

2. Todos discutieron y analizaron distintos argumentos a favor y en contra de convertir a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en un órgano constitucional autónomo. Una corriente predominante de constitucionalistas sostuvo que la mejor forma de avanzar en la fiscalización se encuentra en el tránsito definitivo hasta obtener ese nuevo estatus constitucional.

3. Se concluyó que las condiciones políticas y económicas actuales exigen el fortalecimiento institucional de la ASF. El contexto democrático y de pluralidad política que vive el país, genera el escenario propicio para perfilar de mejor manera a una institución baluarte del Estado Mexicano.

4. Constituyó un lugar común, la exigencia de revisar el diseño institucional de la ASF y sus relaciones con la Cámara de Diputados. Fundamentalmente lo relativo a su dependencia orgánica.

¹ Participantes: César Astudillo, Jorge Fernández Ruiz, Aimée Figueroa Neri, Arturo Orcí Magaña. Moderador: Luis Manuel Orcí Gándara.

² Participantes: Daniel Márquez, María de la Luz Mijangos Borja, Irma Eréndira Sandoval, Juan E. Pardini. Moderador: Gerardo Ballesteros.

5. Se analizaron los modelos de fiscalización existentes, teniendo como premisa la factibilidad de continuar el perfeccionamiento de la función de la ASF o la viabilidad de instaurar un nuevo modelo.

6. Se enfatizó la urgencia de revisar las relaciones de la Comisión de Vigilancia con la ASF, principalmente la oportunidad de ponderar las facultades que aquélla tiene sobre ésta.

7. Se subrayó la necesidad de revisar las relaciones de la Unidad de Evaluación y Control con la Comisión de Vigilancia y la ASF, principalmente la cuestión de su ubicación institucional y las facultades que ejerce frente a la Auditoría.

8. Se planteó la oportunidad de explorar nuevas formas de vigilancia y evaluación del desempeño de la ASF, concluyéndose en la necesidad de avanzar hacia una fiscalización de carácter externo, que sea profesional, objetiva e independiente.

9. Se señaló que el fortalecimiento institucional de la ASF debe analizarse desde una perspectiva más integral, en donde puedan someterse a discusión el diseño y el funcionamiento de las Comisiones Legislativas que inciden directamente en la función fiscalizadora.

10. La mayoría de los invitados observó lo inexorable que resulta someter a una revisión puntual y específica, la forma en que el legislador desarrolló la autonomía técnica y de gestión de la ASF en la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas.

11. En opinión de algunos panelistas, la nueva Ley de Fiscalización aporta avances importantes en la materia, sin embargo, requiere de reformas adicionales para fortalecer la fiscalización superior en el país. Otros, en cambio, sostuvieron que la ley no fortaleció la autonomía de la ASF ya que opuso obstáculos demasiado gravosos al ejercicio de las atribuciones de la Auditoría.

12. Se analizaron distintos ejemplos que, en opinión de los panelistas, dejan entrever el estado de vulnerabilidad en que se encuentra la ASF y que impiden el ejercicio autónomo de sus atribuciones.

Se señaló, por ejemplo, lo problemático que resulta que la Comisión de Vigilancia incida en la potestad reglamentaria de la ASF. Lo innecesaria que resulta la opinión que la Comisión de Vigilancia puede dar en relación con el presupuesto de la ASF. Lo gravoso que supone la intervención de la Comisión de Vigilancia, para solicitar explicaciones y efectuar recomendaciones al trabajo técnico que realiza la Auditoría. El estado de vulnerabilidad en que se encuentra el auditor frente al sistema de responsabilidades al que está sometido.

13. Se observó la pertinencia de revisar el estatus jurídico del auditor, de fortalecer sus garantías y de explorar formas de designación más abiertas, transparentes y participativas.

14. Existieron coincidencias en la mayoría de los participantes, en torno a la necesidad de fortalecer los ámbitos de autonomía de la ASF. Básicamente, en la vigorización de su autonomía presupuestal, su autonomía de gestión, su autonomía presupuestal y su potestad reglamentaria.

15. Se analizaron las legislaciones estatales con el objeto de advertir en qué medida las Entidades de Fiscalización Superior de las Entidades Federativas garantizan la autonomía, el profesionalismo y la calidad de su trabajo de auditoría.

16. Se expresó que los distintos ordenamientos jurídicos que regulan la fiscalización superior, deben observar los principios internacionales en la materia, dictados por el INTOSAI.

17. Se ponderó la posibilidad de revisar el diseño de la fiscalización interna y externa para que entre la ASF y otras entidades, básicamente la Secretaría de la Función Pública, no exista duplicidad de funciones.

18. Se analizó la falta de suficiencia presupuestal que tiene la ASF, la cual le impide tener una cobertura más amplia y profunda del universo a auditar.

19. Se sostuvo la pertinencia de hacer vinculantes las recomendaciones que emite la ASF en auditorías al desempeño.

20. Se subrayó la conveniencia de afinar las atribuciones de la ASF para que pueda convertirse en un instrumento útil para el

combate a la corrupción y la transparencia de la gestión pública. Entre ellas, destacó por su relevancia, la concesión de facultades sancionatorias de servidores públicos.

21. Se observó la oportunidad de seguir ensanchando el círculo de sujetos y objetos que hoy en día son auditados por la ASF.

22. Se reafirmó que la ASF debe estar sujeta, como cualquier otra entidad pública, a procesos de transparencia y rendición de cuentas.

23. Se señaló que las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han impedido el fortalecimiento del espacio institucional de la ASF, y se advirtió la necesidad de establecer una valoración desde una óptica jurídica distinta.

MESA III

PERSPECTIVAS SOBRE LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN³

24. A partir de un análisis del contexto institucional y político que se vive actualmente en México, los ponentes en esta mesa esgrimieron una serie de argumentos a favor de otorgar autonomía constitucional plena a la ASF. Sostuvieron que la eventual separación de la ASF de la Cámara de Diputados no implicaría una merma en las facultades de fiscalización del Congreso de la Unión sino que las fortalecería, ya que los representantes populares contarían con un aliado más fuerte en la lucha por mejorar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública. Así mismo, existen numerosas acciones y reformas que se podrían implementar para ensanchar las capacidades de fiscalización directa de parte del Poder Legislativo.

25. Los ponentes estuvieron de acuerdo en que una ASF plenamente autónoma le permitiría evitar influencias políticas nocivas que podrían restringir el alcance de sus auditorías. Una reforma de este tipo también le permitiría a la ASF auditar más libre-

³ Participantes: Jaime Cárdenas, José Antonio Crespo, John Ackerman, Manuel Bartlett. Moderador: Javier Corral.

mente a la misma Cámara de Diputados, algo que actualmente presenta dificultades ya que la ASF tiene que auditar a su superior jerárquico. Un auditor autónomo también podría consolidar más claramente su voz pública y su presencia institucional. Esto permitiría que pudiera resistir con más fuerza los bloqueos y los sabotajes que se le han impuesto sistemáticamente desde los tres poderes de la unión y por parte de algunos intereses creados.

26. Algunos de los participantes en la mesa también señalaron que en caso de dotar de autonomía plena a la ASF habría que repensar la forma de nombramiento de su titular. Específicamente, en lugar de un nombramiento político de parte de la Cámara de Diputados, habría que considerar un proceso de selección en manos de comisiones *ad hoc* integrado por ciudadanos e instituciones académicas.

27. Otra propuesta fue que habría que considerar también una reforma al artículo 49 de la Constitución para respaldar constitucionalmente a los organismos autónomos como un poder adicional del Estado mexicano. Actualmente, existen numerosos organismos autónomos pero no existe una regulación unificadora que les otorga certeza jurídica y facultades comunes.

28. Lo ponentes afirmaron que existen una gran cantidad de formas por medio de las cuales el Congreso podría fiscalizar y dar seguimiento de manera directa al ejercicio del gasto federal y al manejo de los programas federales. Específicamente, el Congreso debería participar mucho más activamente en la preparación, el desarrollo y la confección del presupuesto de egresos de la Federación. En lugar de esperar hasta que el Poder Ejecutivo entregue su propuesta de presupuesto ya elaborada, los diputados deberían acompañar el proceso desde el inicio. Asimismo, el Congreso de la Unión debería tener mayores facultades para llamar a cuentas al Poder Ejecutivo de manera directa. Por ejemplo, se podría establecer un régimen de acceso privilegiado e inmediato a documentos públicos por parte de los legisladores, ampliar el alcance y las facultades de las comisiones investigadoras del Congreso y ampliar la facultad de las comisiones del

Congreso a llamar a comparecer a los titulares de los ramos del Poder Ejecutivo.

29. En suma, influir en las auditorías realizadas por la ASF no es una forma particularmente eficiente de ejercer la necesaria labor de vigilancia del Poder Ejecutivo por el Poder Legislativo. Existen muchas otras formas más eficaces para que el Congreso de la Unión pueda observar y controlar las acciones de los otros poderes de la unión.

MESA IV
LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN
EN LA AGENDA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS⁴

En esta mesa de trabajo se expresaron cuatro diferentes puntos de vista:

1. *A favor de otorgar autonomía constitucional plena a la ASF (PC y PANAL)*

Tanto el Partido Convergencia como el Partido Nueva Alianza se expresaron a favor de dotar con autonomía plena a la ASF con el fin de independizar la función de fiscalización del gasto público de las presiones de los partidos políticos. El Partido Convergencia se comprometió públicamente a que el próximo primero de septiembre presentaría una iniciativa de ley que propone la creación de un “Poder Ciudadano” plenamente autónomo que incorpora la función de fiscalización superior así como la labor de los Consejos de la Judicatura.

2. *A favor de la autonomía plena, pero con condiciones (PRD)*

El Partido de la Revolución Democrática se expresó a favor de otorgar autonomía plena a la ASF, pero expresó que no podemos

⁴ Participantes: Representantes de PRI, PAN, PRD, PVEM, PC, PANAL. Moderador: José Woldenberg.

esperar que una reforma de este tipo sea una llave mágica que automáticamente resuelva los graves problemas de la corrupción y la impunidad del sistema político mexicano. Además de reformar a la ASF, también habría que transformar integralmente la estructura institucional de rendición de cuentas del Estado mexicano y mejorar la efectividad de la fiscalización realizada por todos los órganos del Estado.

3. Otras reformas y actividades son más prioritarias que dotar de autonomía a la ASF (PRI, PVEM)

Tanto el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista expresaron reservas con respecto a la creación de otro organismo autónomo que fácilmente se podría convertir en un “elefante blanco”. Si bien dijeron que estarían abiertos a discutir e intercambiar puntos de vista sobre el tema, expresaron que la creación de un organismo autónomo no es la “receta” adecuada para resolver todos los problemas públicos. La prioridad actual debería ser consolidar los avances que ya existen en materia de fiscalización por medio de la implementación rigurosa de la nueva Ley de Contabilidad Gubernamental y la nueva Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas. El Partido Verde también se pronunció por dotar a la ASF de mayores facultades de sanción directa.

4. Categóricamente en contra de dotar de autonomía plena a la ASF (PAN)

El Partido Acción Nacional se pronunció en contra de otorgar autonomía plena a la ASF, ya que una reforma de este tipo podría debilitar al Poder Legislativo y tener un impacto negativo sobre las tareas de control presupuestal. Señaló que la facultad de revisión de la Cuenta Pública es una facultad originaria y fundamental del Poder Legislativo. En consecuencia, extraer esta actividad

de su competencia causaría un grave daño a la división de poderes y la democracia constitucional del país. El PAN señaló que habría que dar prioridad a la implementación a la nueva Ley de Contabilidad Gubernamental y la nueva Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas. Asimismo, se pronunció a favor dotar de mayores recursos a la ASF, mejorar su evaluación de la gestión y utilizar mejor la información que produce en el proceso presupuestal.