

## PERSPECTIVAS DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN COMO ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO\*

Manuel BARTLETT DÍAZ\*\*

El Auditor Superior de la Federación, Arturo González de Aragón y su equipo han recibido uno de los mayores elogios que puedan dirigirse a funcionarios de una entidad fiscalizadora, han sido descalificados por el presidente del Partido Acción Nacional, César Nava. Despotricó el presidente del partido gobernante: “Arturo González de Aragón ya no garantiza la transparencia”, más una serie de improperios. Esto significa que al gobierno en turno indignan hasta el extremo las acciones fiscalizadoras del Auditor, lo que avala el desempeño de un funcionario que está por concluir su periodo constitucional, pero que es elegible para su reelección. La transparencia no es la vocación del presidente Calderón, aunque la descalificación del presidente de su partido es más que transparente.

La Auditoría Superior de la Federación sustituye a la antigua Contaduría Mayor de Hacienda cuya dependencia irrestricta de la Cámara de Diputados, de su mayoría y por conducto de esta

\* Versión estenográfica de la conferencia impartida en la mesa “perspectivas de la Auditoría Superior de la Federación como órgano constitucional autónomo” dentro del marco del seminario “Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación” organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la Auditoría Superior de la Federación los días 17 y 18 de agosto de 2009.

\*\* Ex secretario de Estado y ex senador de la República.

del Ejecutivo, implicaba una grave limitación para su función esencial: revisar las cuentas, el manejo de recursos públicos, de quienes tenían poder sobre ella, o sea auditar a sus patrones directos. La creación de la Auditoría Superior de la Federación por el Constituyente Permanente tuvo como objetivo central, precisamente superar esta limitación con la instauración de una institución de auditoría independiente de los órganos que debe auditar, para que pudiera actuar sin la presión de estos poderes, al tiempo de seguir actuando vinculada a la Cámara de Diputados, apoyándola en su función constitucional de revisar la cuenta pública y entregarle los resultados necesarios para ello, pero poder hacerlo sin el tutelaje del poder de las entidades que deben fiscalizar.

La creación de esta Institución fue un gran avance, pero el objetivo de autonomía quedó corto. Decisión medrosa, temor a crear un organismo para ellos incontrolable, de alcances impredecibles y sobre todo, el crear un vigilante para sí mismos, pensando tal vez que se estarían siempre en el Poder. Al avance indiscutible que significó su creación, se le pusieron límites y candados. Ahora, la experiencia de su difícil desempeño ante numerosos obstáculos, demuestra que es ineludible dar pasos al frente, fortalecerla, si se quiere honestamente que cumpla esa función de la que tanto se alardea.

El objetivo constitucional no puede ser más válido. El poder tiene que ser auditado, para garantizar la transparencia de su actuación, el manejo honesto de recursos públicos, su apego a la ley, a los planes y programas formalmente elaborados para el cumplimiento de sus funciones. Rendir cuentas reales, verificadas, a la representación nacional y de ahí al pueblo mandatario. De no existir esa vigilancia efectiva, el Poder puede disponer los recursos a su cargo irresponsablemente, incurrir en desvíos, corrupciones, incumplir programas, gobernar a su antojo. Ésta es la autocracia, antítesis de la democracia. Garantizar en este sentido la democracia es la función esencial de la ASF. Por lo que eliminar candados, restricciones, dependencia, fragilidades es fundamental para la República. Eso es lo que persigue la demanda de

conferirle a la Auditoría Superior autonomía constitucional, autonomía que implica reformas constitucionales y legales.

Las intervenciones de mis compañeros de mesa han analizado ampliamente los aspectos técnicos, legales y sin duda políticos. Quisiera, por mi parte, aportar con ejemplos concretos de las limitaciones que afectan el desempeño de la Auditoría Superior, para contribuir a sustentar la urgencia de la autonomía constitucional que se está demandando en múltiples foros y es el tema que hoy nos convoca.

La ASF ha realizado un encomiable esfuerzo para cumplir con su elevada responsabilidad. El Auditor fue elegido por unanimidad, se ha seleccionado personal calificado que ha mantenido un alto nivel de desempeño. No ha sido objeto de escándalos, no se le han atribuido abusos de poder, demostrando falsedades. Sin embargo, la elección del Auditor fue cuestionada por el auditor saliente, reclamando derechos que formalmente no prosperaron, pero básicamente, fue evidente que cuanto avanzaron las auditorías señalando fallas y responsabilidades, el Auditor fue hostigado ante la opinión con descalificaciones de antiguas supuestas fallas profesionales públicas que fueron desechadas, además de amenazas diversas. Esto revela la carencia de una indispensable seguridad para quien desempeña una función que irrita al poder. El Auditor requiere inmunidad, no impunidad, susceptible de ser llevado al desafuero ante la Cámara de Diputados. Hoy puede ser destituido por su desempeño simplemente a juicio de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados.

El sistema establecido para la selección del Auditor tiene riesgos. Lo elige la Cámara de Diputados, lo que somete esta trascendental decisión a la influencia de los partidos políticos y como se ha venido observando en nombramientos similares, éstos resultan en la distribución de cuotas partidistas. Los dos partidos mayoritarios acuerdan a la repartición de posiciones para sus parciales, sin mayores exigencias de idoneidad. Podemos prever lo que significa la soberbia descalificación expresada ya por el Presidente del PAN. Para que esto no suceda, se han planteado otros

mecanismos a través de sistemas de participación social que garanticen calidad y aseguren la selección del Auditor a salvo de intereses partidistas y de cualquier otra interferencia.

La autonomía de la ASF está condicionada por una Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, integrada a base precisamente de cuotas partidistas, con una Unidad de Evaluación que supervisa el funcionamiento y desempeño de la ASF. Esta Comisión de Vigilancia en los últimos años, desarrolló una absurda competencia con la ASF, creándole obstáculos por celos y protagonismos. Además de que los intereses de los partidos y la cercanía de algunos al Poder Ejecutivo puede generar arreglos políticos, flexibilidad frente a las faltas y la vigilancia aligerada. Se trata de una función que demanda, sin duda, independencia garantizada.

La ASF no decide su presupuesto, actúa con uno particularmente reducido, al grado que no puede auditar más del 6% de la acción del Estado. Su presupuesto es menor del de la Secretaría de la Función Pública que resulta un ente inútil, por su dependencia del presidente, que debiera desaparecer para transferir esos importantes recursos desperdiciados a una Auditoría autónoma.

La Auditoría no puede fincar directamente responsabilidades administrativas sancionatorias, emite recomendaciones cuya aceptación y en su caso aplicación depende de la Secretaría de la Función Pública cuyo titular es nombrado y removido libremente por el Ejecutivo. Sin la vinculación de sus recomendaciones, es decir, la capacidad para aplicarlas, la anulación de la Auditoría es un hecho. Múltiples recomendaciones sobre actos de corrupción en diversas áreas, como Pemex, permanecen en el olvido. La actitud general es ignorar a la Auditoría, diluirla, cuando no atacada directamente por los poderes y sus siempre amistosos poderes fácticos.

La aprobación del Presupuesto, que define la política anual del país, es una operación en la práctica lamentable. La Secretaría de Hacienda presenta la propuesta del presidente y se posesiona de inmediato de la Cámara de Diputados. Con el dominio de los

números, de la información que los diputados no manejan, así como el control o en el mejor de los casos influencia en las Comisiones de Hacienda y de Presupuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público impone sus líneas políticas centrales y obtiene los recursos que demanda en los sectores que desea. Establece un mercado en el cual se intercambia “buena voluntad” hacia el presupuesto, por obras locales, compromisos distritales de los diputados.

El mercadeo con los gobernadores es eficaz. El presupuesto está sometido a una sistemática manipulación; no importa que se trate, ni más ni menos de los recursos de la Nación, del instrumento fundamental para la orientación del desarrollo del país. Sin percatarse, el grueso de los diputados, aprueban lo mismo presupuestos neoliberales que estatistas, la filosofía política y la orientación del gobierno ahí se define imperceptiblemente. Finalmente es inconcebible que en estas asignaciones, en manos de la Cámara de Diputados, resulte la autorización de un presupuesto insuficiente a su propio instrumento, la Fiscalía Superior que significa sus ojos, sus oídos, su inteligencia. ¿Un balazo en el pie o conveniencias para arreglos políticos cupulares?

La vigilancia del ejercicio, de la aplicación del presupuesto, el gasto público por el Ejecutivo es obviamente vital y aquí nos encontramos con otro problema real: la Secretaría de Hacienda ejerce el presupuesto a su antojo, cuenta con toda clase de argucias para eludir, esconder recursos, cambiándolos de destino, práctica que el Auditor denomina diplomáticamente zonas oscuras.

Una Auditoría constitucionalmente autónoma con un marco legal que le garantice la capacidad necesaria y el blindaje indispensable le daría a la Cámara de Diputados la capacidad para la aprobación informada, responsable del Presupuesto y para auditar eficientemente su aplicación; desde luego asegurar el apego a la ley. Sin esto, la división de los Poderes es una simulación y el Ejecutivo se convierte en hegemónico, dueño de gobernadores dependientes, desde luego del Estado. El presidencialismo que tanto se ha condenado.

Otro aspecto importante de la relación de la ASF con su propia base, el Poder Legislativo, es que no lo audita, es la primera muralla a la vigilancia presupuestal. El Congreso tiene un presupuesto general que incluye los gastos ordinarios: sueldos, prediales, rentas, luz, agua, papel, etcétera, gasto que es auditado. Pero otra parte del presupuesto que no se audita es el que corresponde a las fracciones parlamentarias, millones de pesos en la oscuridad.

Este manejo incontrolado de los recursos por las fracciones legislativas es uno de los mayores obstáculos a la democracia, porque los coordinadores, salvo excepciones que sería interesante conocer, al ser “elegidos” por sus pares, se apoderan del recurso y lo distribuyen en la opacidad total, no sólo ante el exterior sino ante sus propios legisladores titulares de esos recursos, que aceptan ignorar el destino de sus recursos, por “conveniencia política” del grupo. Así, el “liderazgo” que ejercen los coordinadores, independientemente de su talento, está más bien en su capacidad de atender económicamente las necesidades políticas de sus diputados o senadores, de acuerdo a su “carga de trabajo”. Ese control permite —en su caso— conducir antidemocráticamente a las fracciones, permite la concentración del poder en unos cuantos “líderes”, que pueden negociar con el Ejecutivo lo que convenga, tampoco necesariamente de manera transparente. Si la ASF auditara esos recursos, propiciaría procesos democráticos en el Congreso, liberaría a los legisladores de consignas facilitando su libre expresión. Esto se sabe, recordemos que la opinión pública por algo ha repudiado la “partidocracia”.

El resultado del análisis de la Cuenta Pública que se remite al Ejecutivo vía la Cámara de Diputados, desata un proceso de “solventaciones” y aclaraciones más bien burocrático, pero muchos casos se quedan en el aire. Finalmente no sólo es grave el desacato, sino la determinación del Ejecutivo de bloquear las acciones de vigilancia que estorben a sus intereses, los que son combatidos por la vía de las controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia. La hostilidad del Ejecutivo ha llegado a sumar un buen número de controversias constitucionales contra la ASF,

en un momento dado, lo que ha provocado reacciones del Auditor y entrevistas con el Secretario de Gobernación quien hubo de reconocer esta preocupación del Órgano Fiscalizador. No es presentable ante la opinión pública, un presidente que en lugar de someterse a la fiscalización superior, estorba permanentemente a esta función constitucional.

El arma antitransparencia del Ejecutivo ha encontrado un campo fértil en la Suprema Corte de Justicia que ha considerado a la Auditoría como una institución que invade frecuentemente las atribuciones del más alto tribunal. Queda así la ASF limitada, frágil, desconsiderada ante los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Circunstancia grave para la transparencia y responsabilidad del ejercicio público, que debe superarse mediante la autonomía constitucional y las reformas legales que fortalezcan sus atribuciones y supere las limitaciones legales que le atribuye la Suprema Corte de Justicia. Ni el Ejecutivo con su Secretaría de la Función Pública, ni la Suprema Corte pueden cumplir esta función de auditoría y desde luego tampoco el Legislativo sin su órgano de fiscalización, debilitado, principalmente si la propia Cámara lo bloquea.

No hay muchos caminos para combatir violaciones constitucionales y legales, cuando un gobierno se empeña en ello. Existe el Amparo para violaciones particulares que resulta —en su caso— en la protección solamente al quejoso frente a actos reclamados, no para derogación de leyes violatorias; las acciones o controversias constitucionales limitadas básicamente a conflictos entre poderes. La ASF es un camino automático a través de su revisión anual de la cuenta pública, o por denuncias ciudadanas en caso de afectaciones a materias estratégicas listadas en su Ley, pero según la Suprema Corte en ningún caso puede analizar violaciones constitucionales.

En mi propósito de demostrar con ejemplos los efectos de las limitaciones que aquejan a la ASF mencionaré algunos:

El presidente Fox decidió que Pemex licitara contratos de explotación de gas en la Cuenca de Burgos, contratos inconstitu-

cionales e ilegales. Un grupo nutrido de diputados y senadores lo denunciamos ante la ASF. Ésta, limitada por el principio de anualidad no pudo auditar la operación en Burgos porque sólo podía revisar los contratos firmados en el año que auditaba y como la operación en Burgos que se realiza con la total sustitución de Pemex por las empresas extranjeras contratadas, se inicio después, no se podría auditar.

Sin embargo, limitándose al análisis del Contrato, sin poder constatar su aplicación, la Auditoría dictaminó que el Congreso debería legislar a futuro porque según ella, se requería aclarar el artículo en el que se sustentaban los contratos. Por lo que respecta a Pemex, recomendó enfáticamente no licitar ningún Contrato de Servicios Múltiples por carecer de un sustento legal sólido. Pemex desatendió la recomendación y aceleró las licitaciones a empresas extranjeras, con los mismos contratos que carecían de base legal según dictamen de la Auditoría y no pasó nada. El poder de la Auditoría resultó nulo, un órgano constitucional que la autoridad no toma en cuenta, sin ninguna consecuencia.

Otra, el presidente Fox, comprometido con la privatización energética, expidió una reforma al Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica que sobrepasaba a la ley. Impulsamos una Controversia Constitucional ante la Suprema Corte por invasión de facultades del Congreso. Ésta declaró inconstitucional el citado Reglamento con múltiples razonamientos sobre la ley. Sin embargo, el Ejecutivo, por conducto de la Comisión Reguladora de Energía aceleró el otorgamiento de permisos de generación de electricidad, violando todos los criterios expuestos por la Suprema Corte. Diputados y Senadores denunciamos estos hechos ante la ASF, la que dictaminó reconociendo las violaciones e iniciando el proceso de responsabilidades respectivo.

El Ejecutivo demandó de inmediato a la ASF en Controversia Constitucional con el resultado de que la Suprema Corte sentenció que la ASF violaba el principio de anualidad por haber incorporado la denuncia que presentamos al proceso de auditoría de la Cuenta Pública. Algunos ministros opinaron que la denun-

cia que examinó contratos firmados en años anteriores al de la Cuenta Pública auditada, debería haberse presentado por la vía de la excepcionalidad, no sujeta a la anualidad. Con esa opinión se vuelve a presentar la denuncia ante la ASF ahora por la vía de la excepcionalidad, por tratarse de la materia energética listada en la ley de la Auditoría como materia denunciable. La ASF da entrada a la denuncia e inicia la Auditoría Excepcional.

El Gobierno demanda nuevamente a la ASF ante la Suprema Corte, en Controversia Constitucional y no obstante que el principio de anualidad literalmente sólo rige para la Cuenta Pública, la Suprema Corte decide, acudiendo a comentarios de algunos diputados, durante la reforma constitucional que creó la Auditoría, que la vía excepcional también está limitada a la anualidad, además de haber expresado en el debate comentarios sobre supuestas extralimitaciones de la ASF.

El resultado es que hoy, más del 50% de la electricidad la generan empresas extranjeras, violando flagrantemente la Constitución y la Ley. Los responsables de las violaciones que dictaminó la ASF eran el Secretario de Energía, Felipe Calderón y su Subsecretario Mouríño, entre otros, quienes siguieron privatizando, desestimando las recomendaciones de la ASF anuladas por requisitos procedimentales, sin entrar al fondo, allanando el camino a la violación oficial. Es evidente que se requieren las reformas constitucionales y legales para asegurarle a la ASF la capacidad para realizar su función de fiscalización, cuya ausencia se lo impiden.

La Auditoría Superior confronta estos problemas, pero también los Estados de la Federación. Éstos reciben cuantiosos recursos federales, además del ejercicio de los recursos propios y hasta antes de la última reforma los Congresos Estatales se mantenían en el sistema de la antigua Contaduría de Hacienda, absolutamente dependientes de los Congresos y de los Gobernadores. Con la reforma constitucional última, que mandató a los congresos estatales a instituir auditorías del nuevo cuño para asegurarles autonomía técnica y de gestión, se avanzó sin duda.

El proceso de reforma en los Estados se ha cumplido pero nuevamente se quedó corto, la autonomía es limitada, lo que hace que los avances en las libertades concedidas queden con una autonomía a medias, o sea vulnerada.

Hemos de concluir que si bien por imperativo democrático se reconoce la necesidad imperiosa de la rendición de cuentas, de la transparencia de las acciones públicas, de las responsabilidades del poder y de la inevitable existencia de una auditoría eficiente, capaz de responsabilizar al poder, éste en todo el país se resiste a consolidar de manera definitiva un sistema que audite sin obstáculos.

Mientras, vivimos en una sociedad en la que predominan los intereses económicos por encima de los públicos, la pérdida acelerada de valores y una corrupción rampante, la irresponsabilidad del Poder y la limitación en la rendición de cuentas es intolerable. Urge el otorgamiento de la Autonomía Constitucional y legal tanto a la ASF como a las fiscalizadoras de los congresos estatales. Corresponde al Congreso y a sus fracciones parlamentarias hacerlo y aceptar ser auditados, como en todo el mundo que se considere democrático.