

INDEPENDENCIA DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN: UN REQUISITO INDISPENSABLE EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

BRUNO ARIEL REZZOAGLI*

Resulta imperioso comprender que el tema de la corrupción está vinculado con el déficit de valores democráticos, con el poder del dinero, con el crimen organizado, con el narcotráfico, con la debilidad de los mecanismos de control, con la rendición de cuentas de los funcionarios, con el presupuesto del Estado pero, por sobre todo, está vinculado con la falta de compromiso ciudadano.

RODOLFO DANIEL ARLAND

Entre los instrumentos que dispone el Estado para luchar contra la corrupción, se destaca la creación de órganos superiores de control,¹ como es el caso en México, de la Auditoría Superior de la Federación. No obstante, no basta con la sola creación de instancias fiscalizadoras para garantizar la transparencia en el manejo de los fondos públicos, sino que se requiere además que dicho órgano cuente con una real autonomía funcional² para ejercer su actividad sin

* Doctor en "Aspectos Jurídicos y Económicos de la Corrupción" por la Universidad de Salamanca, España. Maestro en Fiscalización Pública por la Universidad de Salamanca, España. Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac, México.

¹ OEA: *Convención Interamericana contra la corrupción*, Caracas, 1996. Cabe mencionar que dicha Convención, firmada por 22 países de la Organización de Estados Americanos el 29 de marzo de 1996 en la ciudad de Caracas, constituye el primer compromiso internacional para la promoción del buen gobierno y el sistema más eficaz de cooperación contra la impunidad.

² RUIZ SUÁREZ, R., "Presentación", en *El control de las finanzas públicas*, de VV.AA., coordinado por Gilberto Rincón Gallardo, CERE, México, 1996, p. 14.

presiones ni intromisiones de ningún otro órgano o Poder del Estado. Cabe aclarar que desde el punto de vista de la Auditoría Superior, la corrupción, en cuanto materia sujeta a control, vendría definida como las acciones u omisiones voluntarias por parte de quienes tienen encomendada la gestión de los fondos públicos, que acarreen un uso ilícito de los mismos o contrario a los principios de buena gestión financiera, y que generen a cambio un beneficio personal para quien las comete, así como para quienes las financian o un tercero.³

En este sentido, el art. 3º de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación⁴ (en adelante, LFSF), establece que la Auditoría Superior goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, acorde con el art. 79 constitucional, que a la letra dice: “*La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones...*” Sin embargo, resulta importante corroborar a través del análisis de la Ley si realmente dicha entidad cuenta con autonomía de gestión, o si se trata de una mera declaración de voluntad.

En primer lugar, resulta necesario aclarar que cuando hablamos de autonomía funcional nos referimos por un lado a la autonomía del órgano para realizar sus tareas, y por otro lado a la independencia personal de sus miembros.

Para que un órgano sea realmente autónomo requiere tener competencia para aprobar sus planes de fiscalización (iniciativa fiscalizadora), autonomía económica y autonomía administrativa.⁵

En el caso de la Auditoría Superior de la Federación, la misma cuenta con iniciativa fiscalizadora, dado que, en virtud de lo establecido en el art. 74 IV LFSF, es competencia del Auditor Superior “*aprobar el programa anual de actividades de la entidad a su cargo, así como el programa anual de auditorías, visitas e inspecciones*”. La aprobación del programa anual de fiscalizaciones por el propio órgano de control parece una obviedad, aunque en la actualidad nos encontramos con ejemplos no muy gratos para garantizar un efectivo control externo: tal es el supuesto de la Auditoría General de la Nación Argentina, ya que es en el Congreso de la Nación donde reside la atri-

³ ARNEDEO ORBAÑANOS, M. A., “El control de la corrupción por el Tribunal de Cuentas: posibilidades y limitaciones”, en *Revista Española de Control Externo*, núm. 3, Madrid, 1999, p. 86.

⁴ Para una mayor comprensión de dicha normativa, *vid.*: HERNÁNDEZ GARCÍA, R., “Comentarios a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación”, en *Ars Iuris*, núm. 24, Universidad Panamericana, México, 2000, pp. 209 a 222.

⁵ *Vid.* RICO RAMÍREZ, M., “Facultades indispensables de un organismo superior de fiscalización”, en *El control de las finanzas públicas*, de VV.AA., coordinado por Gilberto Rincón Gallardo, CERE, México, 1996.

bución de aprobar el programa anual de control de la antedicha Auditoría, por lo que se está restringiendo su autonomía y capacidad de actuación.⁶

Por otra parte, la autonomía económica de la Auditoría Superior también queda debidamente garantizada, pues el art. 86 LFSF dispone que *“la Auditoría Superior de la Federación elaborará su proyecto de presupuesto anual que contenga, de conformidad con las previsiones del gasto, los recursos necesarios para cumplir con su encargo, el cual será remitido por el Auditor Superior de la Federación a la Junta de Coordinación Política de la Cámara para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación. La Auditoría Superior de la federación ejercerá autónomamente, con sujeción a las disposiciones aplicables, su presupuesto aprobado”*.

Respecto a la autonomía administrativa o de gobierno, cabe destacar que la Auditoría Superior de la Federación cuenta con una Unidad General de Administración, la cual se encarga de administrar los recursos financieros, humanos y materiales de dicho órgano, nombrar al personal de la Auditoría, y adquirir los bienes y servicios y celebrar los contratos que permitan suministrar los recursos materiales que solicitan sus unidades administrativas para su debido funcionamiento. El auditor superior tiene la atribución de nombrar al personal de mandos superiores de la Auditoría, administrar los bienes y recursos de la entidad (emitir las normas a la que habrá de sujetarse la Unidad de Administración) y expedir el Reglamento interior de dicho órgano.

En cuanto al deber de colaboración de las entidades del sector público con el órgano de control externo, se debe destacar que la Auditoría Superior de la Federación podrá exigir la colaboración de todas estas entidades, estando por lo tanto obligadas a proporcionarle cuantos datos, documentos, antecedentes o informes solicite relacionados con el ejercicio de sus funciones. Deber de colaboración que alcanzará a cualquier entidad o persona pública o privada que haya ejercido recursos públicos, así como a terceros que hubieran contratado, bienes o servicios mediante cualquier título legal con los poderes de la Unión y entes públicos federales (art. 16 IX LFSF).

La institución de este deber de colaboración supone, por lo tanto, que las relaciones entre fiscalizador y fiscalizado no pasan a través de la Cámara de Diputados, sino que se efectúan de manera directa, lo que obviamente supone un importante plus de autonomía funcional.⁷ En este sentido, el art. 74 de la LFSF expresa que es atribución del Presidente del órgano de control *“solicitar a las entidades fiscalizadas, servidores públicos y a las personas físicas y*

⁶ En este sentido, SALTOS GALARZA sostiene que la falta de poder y de autonomía de los organismos de control es una tendencia general en Latinoamérica, aunque se presentan excepciones en algunos países (SALTOS GALARZA, N., *“Ética y Corrupción Política”*, en *La contabilidad y el control de la gestión pública*, VV.AA., coordinado por Guillermo Sierra Molina y Eduardo Ruiz García, Civitas, Madrid, 2002, p. 152).

⁷ LOZANO MIRALLES, J., *Configuración e independencia de los órganos de control externo: un análisis comparado*, Civitas, Madrid, 1996, p. 68.

morales la información que con motivo de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública le requiera”.

Por otra parte, no sólo es importante velar por la independencia del órgano de control para desarrollar sus funciones, sino también por la independencia personal de sus miembros, pues de nada sirve que se establezcan una serie de condiciones o garantías tendientes a proteger la actuación del ente fiscalizador de las posibles intromisiones de otras instituciones públicas, si sus miembros no gozan de la estabilidad necesaria para emitir sus juicios conforme a sus criterios, sin implicar dicho ejercicio consecuencia alguna para el auditor.⁸

En primer lugar, cabe resaltar que la antedicha Auditoría estará a cargo del Auditor Superior de la Federación, el cual será designado, conforme al artículo 79 de la Constitución, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.⁹

En cuanto su estabilidad en el cargo, se debe mencionar que durará ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez (art. 70 LFSF). Además la Ley establece una serie de garantías que constituyen las causas para

⁸ Esta independencia de criterio es una característica que se impone como esencial para aquellos que controlan la gestión financiera y patrimonial del Estado (MORDEGLIA, R., “El presupuesto del Estado”, en *Manual de Finanzas Públicas* (segunda edición), VV.AA., Ed. AZ, Buenos Aires, 1986, p. 521).

En sentido análogo, Despouy sostiene que la absoluta independencia del auditor es uno de los requisitos indispensables para garantizar la objetividad de la auditoría, por lo que es importante alejarlo de los intereses que controla. Este es el principal epílogo del gran escándalo de las corporaciones americanas y la causa del derrumbe de la credibilidad de las más importantes auditorías privadas del mundo, que asesoraban a las mismas empresas que auditaban. Tal es el caso de Andersen en el escándalo de Enron y World Com (DESPOUY, L., “Una economía sana no puede funcionar sin buenos controles”, *Clarín*, 30-7-2002).

⁹ El artículo 69 de la LFSF establece que: “la designación del Auditor Superior de la Federación se sujetará al procedimiento siguiente: I. La Comisión formulará la convocatoria pública correspondiente, a efecto de recibir durante un periodo de diez días contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria, las solicitudes para ocupar el puesto de Auditor Superior de la Federación; II. Concluido el plazo anterior y recibidas las solicitudes con los requisitos y documentos que señale la convocatoria, la Comisión, dentro de los cinco días siguientes, procederá a la revisión y análisis de las mismas; III. Del análisis de las solicitudes los integrantes de la Comisión entrevistarán por separado para la evaluación respectiva y dentro de los cinco días siguientes, a los candidatos que, a su juicio, considere idóneos para la conformación de una terna; IV. Conformada la terna, en un plazo que no deberá exceder de tres días, la Comisión formulará su dictamen, a fin de proponer al Pleno los tres candidatos, para que éste proceda, en los términos del artículo anterior, a la designación del Auditor Superior de la Federación, y V. La persona designada para ocupar el cargo, protestará ante el Pleno de la Cámara”. En tanto que el art. 70 dispone que “en caso de que ningún candidato de la terna propuesta en el dictamen para ocupar el cargo de Auditor Superior de la Federación, haya obtenido la votación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, se volverá a someter una nueva propuesta en los términos del artículo anterior. Ningún candidato propuesto en el dictamen rechazado por el Pleno podrá participar de nueva cuenta en el proceso de selección”.

la remoción del Auditor Superior de la Federación, como por ejemplo: incompatibilidad sobrevenida, incapacidad, responsabilidad disciplinaria, etcétera.¹⁰

Por lo tanto, sostenemos que la Auditoría Superior de la Federación cuenta con total autonomía funcional y consideramos que la expresión del artículo 79 constitucional “*la entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados*” no debe interpretarse como subordinación de la misma a la institución parlamentaria, sino más bien como conexión con la Cámara de Diputados, al ser ésta la principal destinataria de sus informes. Conexión esta, que pretende garantizar su independencia frente al Poder Ejecutivo a quien, en primer lugar, está destinada a controlar. Concluimos, pues, que la Auditoría Superior está dotada por la normativa de los medios necesarios para desempeñar sus tareas, entre las que se encuentra la lucha contra la corrupción dado que la misma constituye un uso desviado de los poderes públicos en beneficio privado, contrario al principio de legalidad y a los principios objetividad, transparencia y publicidad, en cuanto parámetros que rigen la función pública. El órgano fiscalizador debe tener presente la posibilidad de que detrás de un incumplimiento de la legislación o un uso inapropiado o ineficiente de los fondos, se oculten comportamientos corruptos de las autoridades o funcionarios públicos.

¹⁰ Respecto a ello, la LFSF dispone en su art. 81 que el Auditor Superior de la Federación podrá ser removido de su cargo por las siguientes causas graves de responsabilidad administrativa: ubicarse en algún supuesto de prohibición; utilizar en beneficio propio o de terceros la documentación e información confidencial en los términos de la presente Ley y sus disposiciones reglamentarias; dejar sin causa justificada, de fincar indemnizaciones o aplicar sanciones pecuniarias, en el ámbito de su competencia y en los casos previstos en la ley y disposiciones reglamentarias, cuando esté debidamente comprobada la responsabilidad e identificado el responsable como consecuencia de las revisiones e investigaciones que en el ejercicio de sus atribuciones realicen; ausentarse de sus labores por más de un mes sin mediar autorización de la Cámara; abstenerse de presentar en el año correspondiente y en los términos de la presente Ley, sin causa justificada, el Informe del Resultado de la revisión de la Cuenta Pública; sustraer, destruir, ocultar o utilizar indebidamente la documentación e información que por razón de su cargo tenga a su cuidado o custodia o que exista en la Auditoría Superior de la Federación, con motivo del ejercicio de sus atribuciones; y aceptar la injerencia de los partidos políticos en el ejercicio de sus funciones y de esta circunstancia, conducirse con parcialidad en el proceso de revisión de la Cuenta Pública y en los procedimientos de fiscalización e imposición de sanciones a que se refiere esta Ley.

