



FICHA TÉCNICA

LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL DE LA AUDITORIA SUPERIOR

Antecedentes.

En la Constitución de 1824 se estableció, como órgano fiscalizador, la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la Cámara de Diputados, con el propósito de practicar el examen y la glosa de las cuentas que debía presentar al Congreso el Secretario del Departamento de Hacienda y Crédito Público; por ello, estudiosos del Derecho Constitucional consideran que en el año de 1824 nació la República Federal, y paralelamente, la Contaduría Mayor de Hacienda.

Posteriormente, mediante ley expedida en el año de 1829, se incrementaron las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, facultándola para autorizar los cortes de caja de la Tesorería General de la Federación, el registro de los libros de ésta, y tomar cuenta y razón de las relaciones de todos los contadores, comisarios y recaudadores de fondos; también el órgano fiscalizador registraba y firmaba los nombramientos de todos los empleados civiles y militares.

En 1836, las llamadas Siete Leyes, aunque abrogaron la Constitución de 1824, preservaron a la Contaduría Mayor de Hacienda. El 16 de diciembre de 1853, se expidió un decreto restableciendo prácticamente el



Tribunal Mayor de Cuentas, pasando la Contaduría Mayor de Hacienda como órgano adscrito a él. Con la expedición de la Constitución de 1857 se quita vigencia al Tribunal Mayor de Cuentas, y se restablece a la Contaduría Mayor de Hacienda con sus funciones de control y vigilancia que había tenido anteriormente sobre la Hacienda Pública del país.

Durante la década de 1857 a 1867 por las luchas civiles que tuvieron lugar en el territorio nacional la acción de la Contaduría fue nula; sin embargo en ese mismo año con el ordenamiento “Presentación de los Proyectos del Presupuesto”, reinicia sus actividades. En 1904 se promulga la Ley Orgánica de la propia Contaduría; la Constitución de 1917 le ratifica sus atribuciones, expidiéndose una nueva Ley Orgánica, la cual tiene vigencia por más de cuatro décadas porque con fecha 18 de diciembre de 1978 se expide la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 del mismo mes y año, la cual sigue vigente hasta el 31 de diciembre de 1999.

Creación de la Auditoría Superior de la Federación.

Con fecha 28 de noviembre de 1995, se presentó Iniciativa de reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el titular del Ejecutivo Federal.

Asimismo, la Mesa Directiva del Congreso de la Unión turnó la iniciativa para reformar, derogar y adicionar los artículos 26, 59, 61, 66, 69, 70, 72, 73, 74, 75, 77, 89, 93 y 97 de la Carta Magna, presentada por

diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional con fecha 2 de abril de 1996. De igual forma, fue turnada la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 74 fracción IV, de la Ley Fundamental de la República, al igual que diversos preceptos de la Ley de Planeación, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Esta iniciativa fue presentada con fecha 24 de abril de 1997, por diputados integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. Al efecto, las propuestas de modificación a los ordenamientos legales secundarios fueron turnadas para su discusión y dictamen a las comisiones unidas de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública y de Hacienda y Crédito Público, en tanto que, la iniciativa de reforma constitucional fue turnada a la comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

Fiscalización Superior de la Federación

En nuestro esquema constitucional de división de poderes, tradicionalmente se ha atribuido al Poder Legislativo Federal, la facultad de autorizar, mediante disposiciones de carácter general, los gastos y los ingresos de la Federación, así como la función de revisar el ejercicio de tal atribución. Corresponde, por lo tanto, al Poder Legislativo, a través de la Cámara de Diputados, examinar si los gastos hechos y las percepciones obtenidas por el Estado se ajustan a los preceptos legales que fundamentan su ejercicio, comprobando la exactitud y justificación en lo que genéricamente se denomina Cuenta Pública. La función revisora de la Cuenta Pública tiene una significación jurídica y política, ya que el orden constitucional otorga

dicha facultad al pueblo, quien la ejerce a través de sus representantes, para vigilar y examinar la legalidad y exactitud en el manejo de la Hacienda Pública.

Por lo que concierne a la designación del titular de la entidad, no obstante la autonomía de gestión y no solamente técnica que estimaron pertinente atribuirle y que dicho ente no sólo revisaría la gestión del Ejecutivo Federal, sino también la de los demás poderes, organismos y entidades públicas y privadas que manejen o utilicen fondos o recursos federales, considerando conveniente que deba continuar vinculado predominantemente al órgano legislativo, concretamente a la Cámara de Diputados, por constituir ésta la representación popular soberana por antonomasia y por detentar históricamente la preeminencia de conocimientos, en primer término, de las cuestiones relativas a los recursos públicos. De ahí que no se estimó procedente la intervención del Ejecutivo Federal en el nombramiento del titular de esta nueva entidad de fiscalización superior de la Federación.

Se trata, en efecto, de un conjunto de funciones depositadas en una autoridad con autonomía de gestión que permitan acreditar el recto y correcto ejercicio de todos los recursos públicos federales, sea que hayan sido asignados a los Poderes de la Unión o a las entidades públicas del Gobierno Federal, incluso las no sectorizadas y con autonomía e independencia para el desempeño de sus propias funciones sustantivas.

ANÁLISIS SOBRE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN Y DE LOS ESTADOS.



Partiremos con una definición general del concepto de *autonomía*, proviene de “autos” y “nomos”, consiste en la facultad que una persona tienen de darse sus propias normas, sea un individuo, una comunidad o un órgano del Estado, ahora evocándonos en el derecho público; “potestad que dentro del Estado pueden gozar algunos Municipios, providencias o regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobiernos propios”¹.

Las propuestas presentadas, específicamente la presentada por el mandatario Ernesto Zedillo de León en el año de 1995, tiene tintes diferentes en la concepción de “autonomía”, ya que para el Presidente de la República, en aquellos años, la “autonomía” se lograría únicamente por medio de depuración de todo tipo de influencias partidistas, motivo por el cual planteaba al Poder Ejecutivo como árbitro neutral. Por el contrario las propuestas presentadas por el Partido Acción Nacional y el Partido Revolucionario Democrático tienen una concepción de que la autonomía y la independencia surgen mediante el debate que se da entre una diversidad de ideas existentes y posiciones políticas.

La institucionalidad de la Auditoría Superior de la Federación depende de la prevalencia de la autonomía e independencia respecto de todos los factores vinculados con la militancia partidista y las presiones en los entes auditados. Tanto su independencia como la autonomía han sido principios respetados en la gestión de la Auditoría Superior de la Federación, gracias al proceso de elección del titular de la institución, por lo tanto existe un blindaje derivado de la pluralidad de la Cámara de Diputados, en donde la interacción de las distintas fuerzas políticas descarta el nombramiento de alguien identificado con una corriente partidista.

¹ <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1091/3.pdf>

En caso de dotar de autonomía constitucional a la Auditoría Superior de la Federación, implicaría una vinculación distinta con la comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior Federal, en específico lo que concierne al papel que desempeña la Unidad de Evaluación y Control, ello para que la Auditoría Superior de la Federación no sea auditada por un órgano dependiente de la Cámara de Diputados, entonces para lograr una modificación en este sentido no es necesario dotar de autonomía a la Auditoría Superior de la Federación, simplemente sería necesaria una modificación a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, así como a la normativa aplicable de la Cámara de Diputados.

La Auditoría Superior de la Federación ha tenido una ampliación en sus facultades, se han realizado modificaciones constitucionales que han sido aprobadas por la Cámara de Diputados, en donde se consolidan las funciones de la Auditoría Superior de la Federación, ello para reforzar los mecanismos encaminados al mejor control del ejercicio del gasto público y contar oportunamente con información sobre los resultados de las revisiones de las cuentas públicas.

Atendiendo al artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica² y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones,

² La capacidad técnica es posible solo si existe una visión política especialmente en climas tan inmensamente polarizados como el que existe en el México contemporáneo. Esto no significa que instituciones pro-rendición de cuentas deban comportarse de manera “ideológica” y defender ciegamente intereses *partidarios*. La “política” implica una visión inteligente y proactiva a la vez que una clara voluntad y capacidad de negociación. Es un Error suponer que tal comportamiento es apropiado o útil solo después de que hayan sido resueltos los detalles técnicos. La política no se encuentra disociada del procedimiento “puramente técnico”.



en los términos que disponga la ley y cumplirá con la función de fiscalización conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

El Diputado Fauzi Hamdan Amad, respecto a la “autonomía” de la Auditoría Superior de la Federación refiere que: “Adicionalmente esta entidad va a tener una autonomía orgánica y funcional propia, una entidad es autónoma pero no necesariamente soberana, porque nada más lo es el Estado, cuando orgánicamente su estructura de funcionamiento es propia, no de la manera absoluta como se pretende por algunos pensar, el propio titular que se propone, que será unipersonal, será nombrado por esta soberanía por dos terceras partes de los presentes en la sesión correspondiente”³.

CONCLUSIÓN:

La fiscalización superior está concebida como una actividad del Estado que contribuye al equilibrio entre los tres Poderes de la Unión, la cual se encuentra depositada en la representación popular, que se auxilia de un órgano técnico para auditar la Cuenta Pública.

Atendiendo a que una de las principales funciones del Poder Legislativo, es decir la Cámara de Diputados, es la fiscalización de la cuenta pública, nos encontramos en el hecho de que dicha función es realizada por medio del órgano técnico de Fiscalización, el cual goza de independencia para el trabajo sustantivo que tiene encomendado.

³ <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/57/2do/1P/Ord/19981214.html#29fiscalizacionsuperiordelafederacion>

Una modificación más amplia en el sentido de otorgar autonomía constitucional a la Auditoría Superior de la Federación, alteraría su relación con la Cámara de Diputados más que favorecer su operación interna, es posible atender esta situación mediante cambios a la legislación así como a la normatividad aplicable a la Cámara de Diputados, sin necesidad de recurrir a la autonomía constitucional. Cabe señalar que la fiscalización superior no es una función emergente del Estado mexicano que, forzosamente, requiera de la creación de un organismo constitucional autónomo.

Fuentes de información:

1.- http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2013/04/01_RCC_Juan-M.-Portal_corregido-ISBN.pdf

2.- <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1091/3.pdf>

3.- http://www.asm.gob.mx/html/Antecedentes/index_.html

4. <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/57/2do/1P/Ord/19981214.html#29fiscalizaciónsuperiordelafederación>.

5.- Ackerman, John M, Organismos autónomos y democracia: el caso de México, Siglo XXI editores, Ciudad de México, México.

Elaboró: C.P. Herlinda Álvarez Romero.

Lic. Jessica Marielena Pérez Negrete.