

## EL ÓRGANO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN COMO UN NUEVO ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO EN MÉXICO

*THE SUPERIOR FISCALIZATION BODY AS A NEW AUTONOMOUS CONSTITUTIONAL BODY IN MEXICO*

MIGUEL ALEJANDRO LÓPEZ OLVERA<sup>1</sup>

GERARDO ACUAYTE GONZÁLEZ<sup>2</sup>

---

**RESUMEN:** El objeto del presente artículo es analizar la pertinencia de que el órgano superior de fiscalización adquiera autonomía constitucional, es decir, deje de ser considerado como órgano técnico auxiliar del poder legislativo y, por ende, ya no sea dependiente de la Cámara de Diputados. Si bien es cierto que no se trata de un tema nuevo, pues desde la creación de la Auditoría Superior de la Federación, en 1999, se planteó la posibilidad de otorgarle autonomía constitucional, la aportación de la presente investigación a la vasta bibliografía sobre el tema está centrada en el estudio de las entidades de fiscalización locales a las que se ha dotado de

---

<sup>1</sup> Doctor en derecho administrativo. Investigador titular C de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Autor de los libros *El control de convencionalidad en la administración pública* y *La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México*. Coautor de los libros: *Los órganos constitucionales autónomos en México*, *La contratación pública* y *La contratación pública y el sistema nacional anticorrupción*. Correo electrónico: <[lawyerboss@hotmail.com](mailto:lawyerboss@hotmail.com)>, ORCID: <<https://orcid.org/0000-0003-0617-6616>>.

<sup>2</sup> Licenciado en Derecho por la UAM Azcapotzalco. Especialista en Justicia Constitucional, Interpretación y Tutela de los Derechos Fundamentales por la Universidad de Castilla-La Mancha. Becario CONACYT para estudios de Maestría en la UNAM. Meritorio en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Profesor de Asignatura en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Coautor del libro: *Los órganos constitucionales autónomos en México*. Autor del capítulo: “Motivos de la irrupción de los Órganos Constitucionales Autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano” del libro *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*. Correo electrónico: <[gacuayteg@gmail.com](mailto:gacuayteg@gmail.com)>, ORCID: <<https://orcid.org/0000-0001-7914-0556>>.

autonomía constitucional, de esta manera se busca responder a la siguiente pregunta: ¿la Auditoría Superior de la Federación debería ser un órgano constitucional autónomo?

**PALABRAS CLAVE:** *Fiscalización. Órganos constitucionales autónomos. Rendición de cuentas. Independencia.*

**ABSTRACT:** The purpose of this article is to analyze the relevance of the higher supervisory body acquiring constitutional autonomy, that is, no longer being considered as an auxiliary technical body of the legislative power and, therefore, no longer being dependent on the Chamber of Deputies. While it is true that this is not a new issue, since the creation of the Supreme Audit Office of the Federation in 1999 raised the possibility of granting it constitutional autonomy, the contribution of this research to the vast bibliography on the subject is focused on the study of the local audit bodies that have been given constitutional autonomy, in this way it seeks to answer the following question: Should the Federation's Supreme Audit be an autonomous constitutional body?

**KEYWORDS:** *Control. Autonomous constitutional bodies. Accountability. Independence.*

**SUMARIO:** I. Introducción; II. Características de los órganos constitucionales autónomos; III. El control que realizan los órganos de fiscalización; IV. Principios internacionales de la fiscalización; V. Los órganos de fiscalización como órganos constitucionales autónomos; VI. Conclusiones; VII. Fuentes de consulta.

## 1. INTRODUCCIÓN

**E**n 1999 se modificó la Constitución federal para incorporar a la entidad de fiscalización superior de la Federación,<sup>3</sup> que reemplazaría a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados. En principio, la iniciativa del presidente Ernesto Zedillo planteaba la creación de la Auditoría Superior de la Federación con las características propias de un Órgano Constitucional Autónomo, pero esa propuesta fue retirada pues no contaba con apoyo en el Congreso de la Unión. En consecuencia, la entidad de fiscalización superior siguió perteneciendo a la Cámara de Diputados, aunque se le reconoció autonomía técnica y de gestión para llevar a cabo sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.<sup>4</sup>

En el presente texto se analiza la pertinencia de que el órgano de fiscalización superior adquiera autonomía constitucional y deje de ser considerado como un órgano técnico auxiliar del poder legislativo. Para alcanzar nuestro objetivo, primero se identificarán las características de los órganos constitucionales autónomos, a partir de su definición en algunas constituciones locales. Posteriormente, se revisarán los tipos de control que existen y han operado en México, desde el ámbito de los órganos fiscalizadores. Después, se explicará qué principios a nivel internacional son los que rigen a la actividad de fiscalización, poniendo énfasis en las recomendaciones internacionales sobre la pertinencia de contar con órganos fiscalizadores autónomos. Finalmente, se analizarán únicamente los casos de las entidades federativas que cuentan con un órgano de fiscalización constitucionalmente autónomo. Al respecto, conviene mencionar

---

<sup>3</sup> “Decreto por el que se declaran reformados los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, tomo DL, no. 22, 30 de julio de 1999, pp. 2-4.

<sup>4</sup> Artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

que esta selección se hizo sólo en función del diseño institucional de las entidades de fiscalización superior, por lo que aquellas que aún no cuentan con autonomía constitucional no fueron tomadas en cuenta para efectos del presente estudio, en ese sentido, el análisis realizado a los órganos de fiscalización con autonomía constitucional permitirá señalar las ventajas de elevar a rango constitucional la autonomía de la Auditoría Superior de la Federación.

Nuestra hipótesis de trabajo es la siguiente: el órgano superior de fiscalización debe contar con las características de un órgano constitucional autónomo, de esa forma puede ejercer sus funciones con independencia y autonomía respecto del órgano legislativo. En ese sentido es que nuestra propuesta consiste en dotar de autonomía constitucional a la Auditoría Superior de la Federación.

## II. CARACTERÍSTICAS DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

El órgano reformador de la Constitución federal ha establecido diez órganos con autonomía constitucional, desde 1993 a la fecha.

Órgano Constitucional Autónomo	Publicación en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> de la reforma constitucional que le otorga autonomía
Banco de México	20 de agosto de 1993
Instituto Federal Electoral <sup>5</sup>	22 de agosto de 1996
Comisión Nacional de Derechos Humanos	13 de septiembre de 1999

<sup>5</sup> Por medio del “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral”, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 10 de febrero de 2014, el Instituto Federal Electoral se transformó en Instituto Nacional Electoral, sin embargo, esto no afectó su carácter de órgano constitucional autónomo.

Instituto Nacional de Geografía y Estadística	7 de abril de 2006
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación <sup>6</sup>	26 de febrero de 2013
Instituto Federal de Telecomunicaciones	11 de junio de 2013
Comisión Federal de Competencia Económica	11 de junio de 2013
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	7 de febrero de 2014
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social <sup>7</sup>	10 de febrero de 2014
Fiscalía General de la República	10 de febrero de 2014

El desarrollo de este tipo de órganos no ha estado exento de fallas o deficiencias de técnica legislativa. Por ejemplo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no proporciona nin-

---

<sup>6</sup> Con el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa” publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de mayo de 2019, se eliminó del artículo 3° al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación como órgano constitucional autónomo y se dio paso a la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación como organismo descentralizado no sectorizado.

<sup>7</sup> Resulta pertinente señalar que, a la fecha de entrega del presente texto no ha sido expedida la Ley que regirá al órgano constitucional autónomo denominado Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en términos del Transitorio Vigésimo del “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014, por lo tanto, continúa en funciones como organismo descentralizado sectorizado a la Secretaría de Bienestar, *cf.*: “Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de agosto de 2021.

gún tipo de definición para este tipo de entes públicos y si se realiza una lectura prolija al texto constitucional se encontrará que tampoco existe una denominación común para referirse a estos órganos.<sup>8</sup> Esta situación no es privativa de la Constitución federal, el problema se extiende hacia las Constituciones locales, de tal suerte que el término puede variar de una entidad a otra, e incluso dentro de un mismo texto constitucional pueden usarse varias denominaciones.<sup>9</sup>

A diferencia de la Constitución mexicana, algunas Constituciones locales han propuesto una definición para este tipo de órganos, nos interesa destacar las siguientes porque son las que han propuesto una definición de este tipo de órganos en su texto constitucional: Constitución Política del Estado de Aguascalientes,<sup>10</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima,<sup>11</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango,<sup>12</sup> Constitución Política del Estado de Hidalgo,<sup>13</sup> Constitución Política del Estado Libre

---

<sup>8</sup> Se ha detectado que en la Constitución federal se utilizan indistintamente los siguientes términos para referirse a los mismos órganos: órgano constitucional autónomo, órgano u organismo autónomo, órgano u organismo público autónomo, “organismos con autonomía reconocida en esta Constitución” (artículo 74) y “organismos a los que esta Constitución otorga autonomía” (artículo 75). Para mayor información sobre este tema, *cf.* López Olvera, Miguel Alejandro *et. al.*, *Los órganos constitucionales autónomos en México*, México, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021, pp. 7-10.

<sup>9</sup> Por ejemplo, las constituciones de las siguientes entidades federativas: Baja California, Sinaloa, Michoacán, Nayarit, Querétaro y Tabasco; véase “Tabla: Diferentes denominaciones en algunas constituciones locales”, en: López Olvera, Miguel Alejandro *et. al.*, *op. cit.*, p. 9.

<sup>10</sup> Dedicó el Capítulo decimotercero, artículo 58 Bis, a los Órganos Constitucionales Autónomos.

<sup>11</sup> Tiene un capítulo específico, que consta del artículo 22, para definir y enlistar a los órganos con autonomía constitucional.

<sup>12</sup> Reúne en su Título Quinto a los Órganos Constitucionales Autónomos de la Entidad y los caracteriza en el artículo 130.

<sup>13</sup> En su artículo 26, que trata sobre la división del Poder del Estado, también propone una definición, aunque usa el término “organismos autónomos”.

y Soberano de Oaxaca,<sup>14</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo<sup>15</sup> y Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.<sup>16</sup>

Del análisis a las Constituciones mencionadas, es posible afirmar que las características comunes de los órganos constitucionales autónomos son las siguientes: se establecen o definen expresa y directamente en la Constitución; cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios; deben atender de manera eficaz funciones primarias y originarias del Estado en beneficio de la sociedad; mantienen relaciones de coordinación con los otros órganos estatales (ejecutivo, legislativo y judicial); gozan de independencia en sus decisiones, funcionamiento y administración; están dotados de autonomía presupuestaria, técnica y de gestión.

De manera similar, las Constituciones de la Ciudad de México, Coahuila y Guerrero han caracterizado a los órganos constitucionales autónomos en su régimen interior, al respecto nos interesa destacar dos características que se agregan a las enunciadas, se trata de la imparcialidad y permanencia. La primera tiene que ver con la toma de decisiones de los titulares del órgano, para asegurar que éstos actúen con objetividad y desde su especialización técnica. En cuanto a la permanencia, los órganos constitucionales autónomos no deben establecerse para atender problemas coyunturales, en palabras de Marco Antonio Contreras, su creación se ha “planteado como la solución a los problemas que aquejan a nuestro país, una

---

<sup>14</sup> En el Título Sexto agrupa a los órganos con autonomía constitucional en dicho Estado, que son definidos en su artículo 114.

<sup>15</sup> Artículo 51 Bis.

<sup>16</sup> El artículo 67 señala cuales son las características de los “Organismos Autónomos del Estado”. Además, consideramos pertinente mencionar que, aunque se dedica el Capítulo VI a este tipo de entes, tanto el organismo público electoral como el tribunal electoral se encuentran en un capítulo distinto, de esto ya se ha dado cuenta en: Zeind Chávez, Marco Antonio, *Organismos constitucionales autónomos de las entidades federativas*, México, Tirant lo Blanch, 2020, p. 194.

suerte de antídoto contra la corrupción y el mal gobierno”,<sup>17</sup> sin embargo, como indica Jaime Cárdenas: “su surgimiento debe responder a la justificación de las necesidades fundamentales de cada Estado y sociedad”.<sup>18</sup>

Como puede observarse, no existe un criterio homogéneo para definir a los órganos constitucionalmente autónomos desde los ordenamientos constitucionales (federal y locales), tampoco se usa un término común y en cuanto a las características que se enuncian, aunque se puede determinar un núcleo básico, existen algunas entidades federativas que van más allá, como los casos que se han mencionado.

Hemos acudido a las Constituciones puesto que uno de los rasgos esenciales de los órganos con autonomía constitucional es que se encuentran previstos y regulados por aquellas, en ese sentido, consideramos que su definición, características y funciones deben quedar establecidos en los textos constitucionales. Además, sería importante que en estos “existiera un apartado específico que regulara a los órganos constitucionales autónomos para evitar su dispersión normativa y para dotarlos de idénticas características constitucionales”.<sup>19</sup>

Ante la falta de caracterización de los órganos constitucionales autónomos en nuestra Ley fundamental, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido dos tesis de jurisprudencia<sup>20</sup> en las que determinó que las características de este tipo de órganos son las siguientes:

---

<sup>17</sup> Contreras Minero, Marco Antonio, “¿Es el siglo XXI el tiempo de los órganos constitucionales autónomos en México?” en López Olvera, Miguel Alejandro, *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, p. 142.

<sup>18</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, “Aproximación a una teoría de los órganos constitucionales autónomos”, en Serna de la Garza, José Ma. (Coord.), *Contribuciones al derecho constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, p. 214.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 227.

<sup>20</sup> Tesis P./J. 12/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, febrero de 2008, p. 1871, y tesis P./J. 20/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1647.

Estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, atender funciones primarias, originarias o coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

No obstante, consideramos que más que responder a coyunturas, el surgimiento de los órganos constitucionales autónomos en México debe responder a la atención de funciones primarias del Estado que por su importancia o trascendencia deben de estar fuera de la esfera de competencias de los poderes tradicionales. Por ejemplo, la función pública de fiscalización superior que es importantísima, pues se trata de una actividad esencial del Estado.<sup>21</sup>

Por tanto, nuestra propuesta es que el órgano superior de fiscalización debe alcanzar su autonomía constitucional pues, como ha expuesto Jorge Carpizo, su naturaleza “corresponde a las características de un órgano constitucional autónomo”,<sup>22</sup> dado que, como hemos señalado, atiende una función estatal primaria. A pesar de ello, el órgano reformador de la Constitución la estableció y configuró como un órgano técnico auxiliar de la Cámara de Diputados, lo que quiere decir que se trata de un órgano limitado, que “no puede realizar un efectivo combate a la corrupción ni contribuir a sanear las finanzas públicas nacionales”.<sup>23</sup>

Además, como se ha visto, una de las características principales de los órganos constitucionales autónomos es la paridad de rango que guardan con los poderes tradicionales, con los que mantienen

<sup>21</sup> Cfr. Fernández Ruiz, Jorge, “La autonomía de la Auditoría Superior de la Federación y de la Procuraduría General de la República”, en Ackerman, John M. y Astudillo Reyes, César (Coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 136.

<sup>22</sup> Carpizo, Jorge, “Propuestas de modificaciones constitucionales en el marco de la denominada reforma del Estado”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 211.

<sup>23</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, *op. cit.*, p. 224.

relaciones de coordinación. La actual configuración de la Auditoría Superior de la Federación, la mantiene dentro de la esfera de competencias de la Cámara de Diputados, situación que, a decir de Jorge Fernández Ruiz<sup>24</sup> le impide tener una autonomía plena y, más grave aún, la subordina o puede subordinarla “a consignas o instrucciones de los partidos políticos que hagan mayoría en la Cámara”.

Más adelante revisaremos a otros autores que coinciden en la pertinencia de dotar de autonomía constitucional al órgano superior de fiscalización, con miras a que pueda cumplir con su función asignada en la Constitución con independencia e imparcialidad, en beneficio de la sociedad.

### III. EL CONTROL QUE REALIZAN LOS ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN

En un Estado constitucional y democrático de derecho deben existir medios de control cuya finalidad sea “evitar abusos y fiscalizar la actividad de los gobernantes y de las instituciones de gobierno”, entonces, el control “tiene un contenido preciso: hacer efectivo el principio de limitación del poder”.<sup>25</sup>

Históricamente, el órgano encargado de la administración de los recursos, esto es, lo concerniente al ingreso, la erogación y su control, era el parlamento y ese era su verdadero poder. ¿Por qué? Porque no hay una fuente mayor de poder que la de imponer tributos.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Cfr. Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, p. 129.

<sup>25</sup> Mijangos Borja, María de la Luz, “Control del gasto Público”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXIX, núm. 87, septiembre-diciembre de 1996, p. 976. Disponible en: <<http://bit.ly/2SIDwvs>>. Fecha de acceso: 1 de agosto de 2021.

<sup>26</sup> Valadés, Diego, “Autonomía, fiscalización y control de poder”, en Ackerman, John M. y Astudillo Reyes, César (Coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 296.

María de la Luz Mijangos Borja<sup>27</sup> propone la siguiente definición de control:

Proceso y efecto de supervisión de la actividad financiera de la Hacienda pública. Es decir, la comprobación llevada a cabo por los órganos que, constitucional y legalmente, tienen asignadas esas tareas, con el propósito de que la actividad financiera del Estado se desarrolle de conformidad con los principios constitucionales y legales de un Estado democrático.

Diego Valadés<sup>28</sup> diferencia en el ámbito de los congresos, dos niveles de control: un control de carácter político y un control de carácter administrativo. Respecto a éste último indica que puede tener a su vez tres niveles (ilustración 1):

- 1) *Autocontrol*: el que ejerce la propia administración;
- 2) *Control administrativo político*: también denominados: controles parlamentarios o congresuales, porque son estos órganos de representación política los que lo realizan; y,
- 3) *Control administrativo técnico*: que es el que realizan los entes autónomos o los tribunales de cuentas.

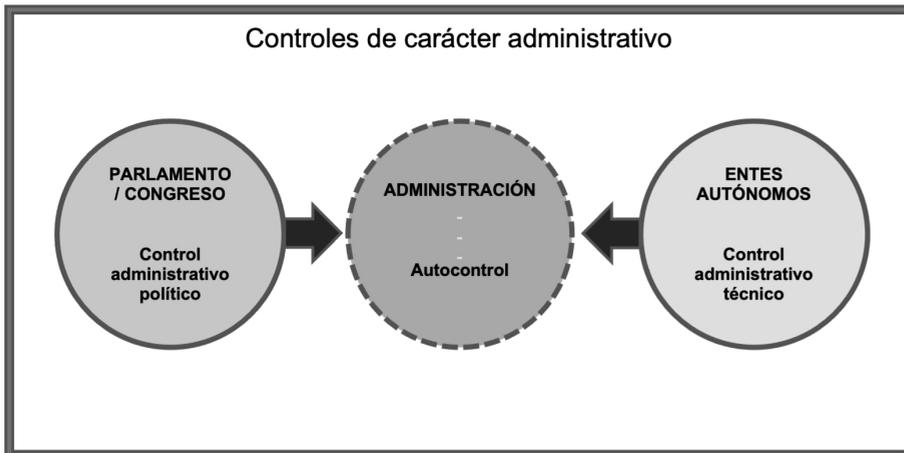


Ilustración 1. Elaboración propia a partir de Valadés, Diego, *op. cit.*, pp. 297-298.

<sup>27</sup> Mijangos Borja, María de la Luz, “Control del gasto ...”, *cit.*, p. 976.

<sup>28</sup> Valadés, Diego, *op. cit.*, pp. 296-298.

Estos niveles o tipos de control de la administración son compatibles y los tres son necesarios, además, cada uno tiene un *telos* determinado. Por cuanto hace al autocontrol o control interno, para Valadés se requiere que exista al interior del ente administrativo algún órgano que verifique su desempeño, o sea, “instrumentos propios para regular sus procesos y para dar certidumbre a sus integrantes acerca de los procedimientos administrativos y de su éxito, y de la honorabilidad con la que se manejen los recursos”.<sup>29</sup>

En palabras de Mijangos Borja “las administraciones públicas modernas requieren de un órgano interno, propio, que supervise su actuación en aras de un constante perfeccionamiento de su gestión”.<sup>30</sup>

En lo concerniente al control que realiza el “órgano colegiado de representación política”, éste evalúa con que rigor se llevan a cabo las erogaciones, si se han cumplido las funciones administrativas y también realiza una valoración sobre los resultados de las políticas públicas, para definir políticas ulteriores.<sup>31</sup>

Finalmente, en lo que toca al “control autónomo”, como lo ha denominado Diego Valadés, se integra por procesos eminentemente técnicos, así, sus valoraciones no son de naturaleza política, puesto que “si las decisiones de gasto están tomadas por los órganos políticos del poder, que son el gobierno y el Congreso, es razonable que haya un órgano que no esté involucrado en ninguna de esas decisiones para hacer una valoración objetiva de los resultados que los agentes políticos tomaron”.<sup>32</sup>

Por otro lado, Mijangos Borja, realiza una clasificación del control basada en el sujeto activo del mismo, es decir, el órgano que lleva a cabo el control y cuál es su ubicación en la estructura estatal.

---

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 299.

<sup>30</sup> Mijangos Borja, María de la Luz, “Control del gasto...”, *cit.*, p. 967.

<sup>31</sup> Valadés, Diego, *op. cit.*, p. 299.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 301.

La autora se refiere a tres tipos de control<sup>33</sup>:

- 1) Control interno: “aquel que debe realizarse la propia administración; esto es, un órgano especializado encuadrado dentro del Poder Ejecutivo, pero situado jerárquicamente en una posición superior o por lo menos no dependiente orgánica ni funcionalmente de ninguna secretaría, con el propósito de investigar, comprobar, y en su caso, informar sobre la legalidad, eficacia, objetivos, resultados, etcétera, del gasto público”.
- 2) Control externo de carácter político: el cual es llevado a cabo por el Poder Legislativo en ejercicio de sus facultades constitucionales.
- 3) Control externo jurisdiccional: ejercido por “un órgano de carácter jurisdiccional, ya sea que se encuentre ubicado dentro del Poder Legislativo” o que “se trate de una institución especializada, situada orgánica y funcionalmente dentro del Poder Judicial”.

La diferencia entre las clasificaciones de ambos autores radica en que Valadés indica que existe un control que se ejerce desde entes autónomos, al que denomina “control autónomo”, que tiene una naturaleza de carácter técnico; por su parte, Mijangos Borja hace referencia a un control jurisdiccional, el cual puede ejercerlo un órgano del Poder Legislativo o del Poder Judicial, lo que ha denominado la autora como “jurisdicción contable”<sup>34</sup>.

Si se aprecia con detalle, en ambos casos se trata de un control externo que se hace a la administración, con la diferencia del sujeto activo que lo ejerce, esta distinción no es baladí, ya que dependiendo del sujeto que lleve a cabo el control puede hablarse de diferentes consecuencias y alcances, puesto que cada sujeto tiene diferentes atribuciones acordes con su naturaleza.

---

<sup>33</sup> Mijangos Borja, María de la Luz, “Control del gasto...”, *cit.*, p. 967.

<sup>34</sup> Para saber más sobre la jurisdicción contable véase: Mijangos Borja, María de la Luz, “Control del gasto...”, *cit.*, pp. 970-973.

En ese sentido, John M. Ackerman<sup>35</sup> indica que, “en contraste con los organismos de control interno”, la independencia de los organismos de control externo respecto “su objeto de fiscalización les permite asumir una postura más fuerte para combatir la corrupción”.

En todo caso, coincidimos con Diego Valadés<sup>36</sup> al enfatizar que los distintos tipos de control, “son perfectamente complementarios” y que “en tanto más distribuida tengamos la función de control, más seguros podremos estar los destinatarios del poder de que esas funciones de control se están cumpliendo escrupulosa y puntualmente”.

Finalmente, puede afirmarse que en México los tipos de control administrativo que han operado son el autocontrol o control interno, a través de la Secretaría de la Función Pública, y el control administrativo político, control externo que realiza el Congreso, a través de su órgano denominado: Auditoría Superior de la Federación. Pero aún falta contar con un control administrativo técnico o control autónomo, o sea, depositar la función de fiscalización superior en un órgano constitucional autónomo, que al no depender de ningún otro órgano estatal pueda llevar a cabo su función con plena independencia en sus decisiones, funcionamiento y administración. Por tanto, se sugiere una reforma constitucional para dotar de autonomía constitucional a la Auditoría Superior de la Federación.

#### IV. PRINCIPIOS INTERNACIONALES DE LA FISCALIZACIÓN

La función de fiscalización que realizan los órganos superiores de fiscalización, debe realizarse con apego a ciertos estándares para que esa función sea eficaz. Algunos de esos estándares están señalados en el texto de la Constitución, pero otros derivan de instituciones y documentos de carácter internacional.

---

<sup>35</sup> Ackerman, John M., *Organismos autónomos y democracia: el caso de México*, México, Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 185-186.

<sup>36</sup> Valadés, Diego, *op. cit.*, p. 300.

Una de las instituciones internacionales con aportes importantes a los principios y estándares sobre la fiscalización es la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Esta organización ha desarrollado los principios más novedosos en la materia, destacando que las entidades fiscalizadoras deben contar con independencia y autonomía.

Precisamente, en la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización, en el artículo 5, denominado “Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores”, se destaca, que:

- 1) Las Entidades Fiscalizadoras Superiores sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de la institución controlada y se hallan protegidas contra influencias exteriores.
- 2) Aunque una independencia absoluta respecto de los demás órganos estatales es imposible, por estar ella misma inserta en la totalidad estatal, las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben gozar de la independencia funcional y organizativa necesaria para el cumplimiento de sus funciones.
- 3) Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y el grado de su independencia deben regularse en la Constitución; los aspectos concretos podrán ser regulados por medio de Leyes. Especialmente deben gozar de una protección legal suficiente, garantizada por un Tribunal Supremo, contra cualquier injerencia en su independencia y sus competencias de control.

Como se puede apreciar, un atributo indispensable de las entidades superiores de fiscalización, es la independencia, para la realización de las tareas encomendadas de manera objetiva e imparcial.

Al respecto, Jaime Cárdenas Gracia, nos explica, que

En cuanto al órgano de fiscalización, que en México se denomina Auditoría Superior de la Federación, conviene más a los actores políticos tenerlo como un instrumento armado dependiente de la Cámara de Diputados para que los partidos políticos negocien o amaguen al ejecutivo con diferentes asuntos de política pública que

conformarlo con autonomía de los tres poderes tradicionales, pues se estima que en este momento se transformaría en una vía poderosísima de combate a la corrupción.<sup>37</sup>

La independencia, como bien lo indica la Declaración, se garantiza desde el propio diseño, en la Constitución, de la forma y procedimientos a través de los cuáles se selecciona o elige a los titulares de órganos superiores de fiscalización.

Actualmente, el artículo 79 de la Constitución federal, señala que “La Auditoría 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, en los términos que disponga la ley”, es decir, es un órgano de la Cámara de Diputados, con lo cual, no cumple con la cualidad de independencia que propone la Declaración.

En el mismo sentido, los Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público, también dictados por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores disponen, que:

La auditoría del sector público es indispensable para la administración pública, ya que la gestión de recursos públicos es un asunto de confianza. La responsabilidad resultante de la administración de los recursos públicos de conformidad con los propósitos previstos, se confía a una entidad o persona que actúa en representación del público. La auditoría del sector público aumenta la confianza de los usuarios previstos, ya que proporciona información y evaluaciones independientes y objetivas concernientes a las desviaciones de las normas aceptadas o de los principios de buena gobernanza.

Es decir, que la independencia tanto del órgano como de los funcionarios públicos encargados de la función de fiscalización es un elemento indispensable en el ejercicio de esta importante función estatal.

---

<sup>37</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, *op. cit.*, p. 216.

En sus orígenes, explica Jorge Manjarrez Rivera,

se consideró a la fiscalización como una actividad propia del fisco hacia los contribuyentes, para verificar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales. Con el tiempo, el término fiscalización se amplió y se refiere a la rendición de cuentas de parte de los organismos públicos al Poder Legislativo.<sup>38</sup>

La fiscalización “es un proceso con el que se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, efectividad, eficiencia y observancia de la ley”.<sup>39</sup> Se trata de una función administrativa que queda atribuida a los órganos del Poder Legislativo, tanto al federal como a los estatales, y en algunos casos, a órganos constitucionales autónomos, ya que cumple con el objetivo de establecer un equilibrio y un contrapeso respecto los otros poderes y órganos del Estado, sobre cómo se ejercen los recursos públicos.

La visión del constituyente, explica Alejandro Romero Gudiño,

ha sido que en México debe existir un mecanismo de control del poder mediante la rendición de cuentas a la que deben estar obligados los Poderes de la Unión y los entes públicos, cuyo objeto es controlar el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos puestos a su disposición.<sup>40</sup>

Es una de las funciones públicas más relevantes de las que desempeña el Estado, ya que se trata, precisamente, de la revisión, de la vigilancia sobre cómo se gasta y cómo se gastó el dinero público.

Por ello, es importante, tanto la independencia del órgano como también del o de los titulares del órgano.

---

<sup>38</sup> Manjarrez Rivera, Jorge, *La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la administración pública de México: 1997-2001*, México, INAP, 2003, p. 57.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 65.

<sup>40</sup> Romero Gudiño, Alejandro, *Teoría, evidencia y prospectiva de la fiscalización y rendición de cuentas en México*, México, INAP, 2019, p. 30.

La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, destaca, que “Los funcionarios de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben ser absolutamente independientes, en su carrera profesional, de los organismos controlados y sus influencias.

Las funciones que realizan estos órganos, son básicamente:

Fiscalizar en forma posterior la gestión financiera y las cuentas públicas del estado; Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; y efectuar visitas domiciliarias para exigir la exhibición de libros, documentos y demás información indispensables para la realización de sus investigaciones; Determinar los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública o al patrimonio de las entidades; y fincar directamente a los responsables, las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el finamiento de otras responsabilidades.<sup>41</sup>

Por ello, es importante tanto la independencia como la profesionalización de la totalidad de los servidores públicos de los órganos superiores de fiscalización, ya que se trata de un órgano técnico que realiza una función muy importante para el Estado y que además es garante de diferentes derechos humanos, como el de transparencia y la rendición de cuentas.

Es por lo anterior, que, tanto a nivel federal como estatal, sí se justifica la transformación de la Auditoría Superior de la Federación y de los órganos estatales de fiscalización superior en órganos constitucionales autónomos.

## **V. LOS ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN COMO ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS**

La creación de la Auditoría Superior de la Federación como un nuevo órgano de control, en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda, fue una propuesta que hizo el presidente Ernesto Ze-

---

<sup>41</sup> Artículo 74-A de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.

dillo al asumir el cargo en 1995.<sup>42</sup> La propuesta contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 consistía en “una reforma profunda de los órganos de control interno y externo de la gestión gubernamental y la conformación de este último en una auténtica y moderna entidad superior de fiscalización, profesional y autónoma.”<sup>43</sup> Además, proponía “el desarrollo de una auténtica instancia de fiscalización superior [...] mediante la conformación de un nuevo ente profesional y autónomo de los Poderes.”<sup>44</sup>

Dicho de otro modo, en un principio se consideró la posibilidad de configurar a la Auditoría Superior de la Federación como un Órgano Constitucional Autónomo con absoluta independencia respecto a los tres poderes tradicionales. Sin embargo, tal “iniciativa inmediatamente generó resistencia en el Congreso, incluso por parte de miembros del PRI, y el presidente la retiró rápidamente”.<sup>45</sup>

Con la integración de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, en la que por primera vez el PRI no tenía la mayoría absoluta, pudo llevarse a cabo la reforma constitucional<sup>46</sup> al artículo 79 que estableció a la Auditoría Superior de la Federación como el nuevo órgano encargado de llevar a cabo la auditoría externa (control externo) de las autoridades federales,<sup>47</sup> esto significó el fortalecimiento de la rendición de cuentas, a través del incremento de la autonomía y fuerza al nuevo ente, empero, no se le dotó de autonomía constitucional y fue configurado como órgano técnico auxiliar de la Cámara de Diputados.

---

<sup>42</sup> Mijangos Borja, María de la Luz, “Control del gasto...”, *cit.*, p. 966.

<sup>43</sup> “Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000”, *Diario Oficial de la Federación*, tomo D, no. 21, 31 de mayo de 1995, p. 7.

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 24. El subrayado es propio.

<sup>45</sup> Ackerman, John M., *Organismos autónomos...*, *cit.*, p. 188.

<sup>46</sup> “Decreto por el que se declaran reformados los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, tomo DL, no. 22, 30 de julio de 1999, pp. 2-4.

<sup>47</sup> Brito Melgarejo, Rodrigo y Luis René Guerrero Galván, *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a 100 años de reformas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, T. II: Artículos 50-136, p. 112.

Esta situación no ha estado exenta de críticas,<sup>48</sup> al respecto, Jorge Carpizo<sup>49</sup> ha indicado que “para que este órgano cumpla bien sus funciones no debe estar ubicado dentro de ninguno de los poderes de la federación, porque ello puede vulnerar su autonomía”. Sobre lo mismo, advertía lo siguiente: “La coordinación y evaluación que de esa entidad realiza la Cámara de Diputados puede lesionar su autonomía técnica y de gestión, partidizando sus funciones”.

Por su parte, Jorge Fernández Ruiz<sup>50</sup> ha manifestado que la Auditoría Superior de la Federación debiera convertirse en un órgano constitucional autónomo y de esta manera dejar de depender de la Cámara de Diputados, puesto que los órganos con autonomía constitucional “deben ser instituciones ajenas al ámbito de la política, al ámbito de los intereses partidistas, deben ser, pues, instituciones neutras, política y partidistamente hablando, para que puedan actuar con imparcialidad, y deben ser, además autónomas para que puedan actuar con entera libertad”.

En el mismo sentido, María de la Luz Mijangos Borja<sup>51</sup> ha subrayado el carácter eminentemente técnico en la función del órgano de fiscalización superior, afirmando que:

En el funcionamiento de la Auditoría no caben variables políticas. En México, sin embargo, por no haber existido la voluntad de hacer de la Auditoría un órgano constitucional autónomo, la entidad de fiscalización superior está sujeta a múltiples intromisiones de carácter estrictamente político, que no siempre dañan su funcionamiento técnico, pero que impiden a cabalidad un ejercicio competencial adecuado.

---

<sup>48</sup> Además de los autores citados, *cf.* Mijangos Borja, María de la Luz, “Autonomía constitucional y diseño legal de la Auditoría Superior de la Federación”, en Ackerman, John M. y Astudillo Reyes, César (Coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.

<sup>49</sup> Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 211.

<sup>50</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, p. 130.

<sup>51</sup> Mijangos Borja, María de la Luz, “Autonomía constitucional...”, *cit.*, p. 211.

Esto por cuanto toca a la situación del órgano de fiscalización superior a nivel nacional. Ahora bien, si se estudia con detenimiento el ordenamiento constitucional local en nuestro país puede advertirse que, únicamente cuatro Entidades Federativas han configurado a su órgano de fiscalización como un órgano con autonomía constitucional. Se trata de Colima, Querétaro, Sonora y Veracruz, casos que a continuación serán revisados.

### 1. COLIMA. ÓRGANO SUPERIOR DE AUDITORÍA Y FISCALIZACIÓN GUBERNAMENTAL

El artículo 22 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima enumera a los órganos autónomos constitucionales en la Entidad, dentro de los que se encuentra el Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental. La misma Constitución dedica un capítulo a este órgano,<sup>52</sup> para señalar sus características, atribuciones, mecanismo para designar a su titular y relaciones que guarda con otros órganos estatales.

Asimismo, en su artículo 36 determina que “la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública la realizará el Congreso del Estado *con el auxilio* del Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado”,<sup>53</sup> además, “El Congreso evaluará el desempeño del Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización”.

De los artículos citados puede desprenderse lo siguiente: el órgano de fiscalización superior en Colima está establecido y configurado directamente en la constitución local, además ejerce una de la funciones primarias del Estado, lo cual nos llevaría a pensar que,

---

<sup>52</sup> Título décimo, Capítulo II Del Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental, artículos 115 a 118, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima.

<sup>53</sup> El subrayado es propio.

indudablemente, se trata de un órgano constitucionalmente autónomo. No obstante, el mismo texto constitucional determina que el Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental guarda un nivel de dependencia respecto del Congreso del Estado, incluso éste puede evaluar el desempeño de aquél, por lo que no puede decirse que se trate de un órgano independiente de los poderes tradicionales del Estado, concretamente, del órgano legislativo.

Por su parte, la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Colima establece las atribuciones de la Comisión de Vigilancia,<sup>54</sup> consideramos pertinente señalar las siguientes: “Evaluar y vigilar al Órgano Superior de Auditoría”<sup>55</sup> y “Formular observaciones con relación al desempeño del Órgano Superior de Auditoría”.<sup>56</sup>

Llama nuestra atención la posibilidad de que el Congreso local, un órgano eminentemente político, sea susceptible de evaluar las acciones del órgano de fiscalización superior local, un órgano preponderantemente técnico, situación que también ocurre a nivel federal, con la Auditoría Superior de la Federación.

Sobre esto, Jorge Carpizo ha expresado que “fiscalizar a la entidad de fiscalización es demostrarle desconfianza. Es, a fin de cuentas, encomendarle una función técnica con una ‘capitis deminutio’ política, y plantea el grave problema de supervisar al supervisor, de custodiar al custodio”.<sup>57</sup> Por su parte, María de la Luz Mijangos<sup>58</sup> ha advertido que se trata de una “intromisión política”, pues al integrarse la Comisión por legisladores cuyos criterios “son esencialmente políticos y no técnicos”, se puede “afectar el carácter técnico de las labores de la Auditoría”.

---

<sup>54</sup> La Comisión de Vigilancia es un cuerpo colegiado del Congreso del Estado de Colima encargado de la función de evaluar y vigilar al Órgano Superior de Auditoría.

<sup>55</sup> Artículo 94, fracción I.

<sup>56</sup> Artículo 94, fracción II.

<sup>57</sup> Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 211.

<sup>58</sup> Mijangos Borja, María de la Luz, “Autonomía constitucional...”, *cit.*, p. 212.

Desde luego, no proponemos que los actos de los órganos con autonomía constitucional estén exentos de revisión pues, como manifiesta Jaime Cárdenas “funcionalmente deben realizar sus competencias sin la validación o confirmación de las mismas por otros órganos o poderes del Estado, salvo lo relativo al control de constitucionalidad de sus actos y omisiones”.<sup>59</sup>

En ese sentido, coincidimos con Pedro Salazar<sup>60</sup>, quien afirma que los órganos constitucionales autónomos “no son instituciones autárquicas, sino que forman parte del Estado mexicano”, por tanto, “ni su paridad de rango ni su autonomía pueden servir como pretexto para sustraerse de los controles de regularidad legal y constitucional, ni de la obligación de rendición de cuentas que corresponde a todas las autoridades en los Estados constitucionales”. Sobre esto Jaime Cárdenas<sup>61</sup> ha dicho: “No debe jamás estimarse que por ser autónomos son autárquicos, inmunes a cualquier tipo de responsabilidad social o constitucional”.

Así tenemos que, el órgano de fiscalización superior de Colima es un órgano constitucional autónomo local, dado que cumple con las características de este tipo de órganos, es decir, se encuentra establecido y configurado directamente en la Constitución local, cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios y tiene encargada una función estatal primaria, no obstante, como se ha visto, su autonomía puede verse vulnerada por la intromisión política del Congreso local, a través de su Comisión de Vigilancia.

En ese sentido, se propone reformar la Constitución de esta entidad federativa en lo relativo a considerar al Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado como un órgano auxiliar del Congreso local, de esta manera se aseguraría que entre este órgano constitucional autónomo y los demás órganos esta-

<sup>59</sup> Cárdenas, Gracia, *op. cit.*, p. 225.

<sup>60</sup> Salazar Ugarte, Pedro, *El Poder Ejecutivo en la Constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*, México, FCE, 2017, p. 110.

<sup>61</sup> Cárdenas, Gracia, *op. cit.*, p. 227.

tales sólo existan relaciones de coordinación, no de subordinación. Situación que reforzaría su independencia y autonomía, características que, como se ha visto, son necesarias para poder llevar a cabo la función que le asigna la Constitución local.

## 2. QUERÉTARO. ENTIDAD SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN DEL ESTADO

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, dedica el capítulo Quinto de su Título Segundo “El Estado”, para agrupar a los órganos constitucionales autónomos en la Entidad. En ese grupo se encuentra la Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro.

Al respecto, el artículo 31 de dicha Constitución indica que “La Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro, es el organismo público autónomo, mediante el cual se ejercerá la función de fiscalización”. Como puede advertirse, en este ordenamiento se usa el término “organismo público autónomo” en lugar de “órgano constitucional autónomo”, lo cual, como ha sido señalado en el presente texto, contribuye a la confusión que existe respecto a este tipo de entes.

Más allá del término usado por el órgano reformador de la constitución local para referirse a la Entidad Superior de Fiscalización, resulta pertinente advertir que ésta se encuentra establecida y configurada directamente en el texto constitucional, por lo que, en un primer momento, es posible considerarla un órgano con autonomía constitucional. Lo anterior debido a que, como indica Pedro Salazar,<sup>62</sup> se trata de “un hecho constitucional fácilmente verificable”, ya que, son órganos constitucionales autónomos “los que están previstos textualmente en la constitución”.

---

<sup>62</sup> Salazar Ugarte, Pedro, *op. cit.*, p. 110.

A pesar de la situación referida previamente, el mismo artículo establece como una de las atribuciones de la Entidad Superior de Fiscalización: “Actuar como *órgano técnico de la Legislatura* para la revisión y fiscalización de las cuentas públicas de los municipios”.<sup>63</sup>

Por otra parte, el artículo 2 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Querétaro define a la Entidad Superior de Fiscalización como “*el organismo con autonomía constitucional, técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones; investido de la función de fiscalización superior*”.<sup>64</sup> En cambio, el artículo 3 estipula que “la fiscalización de la Cuenta Pública está a cargo de la Legislatura, la cual se apoya para tal efecto” en la Entidad Superior de Fiscalización.

Con base en lo anterior podemos afirmar que, tanto en la Constitución local como en la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, existen artículos que pudieran resultar contradictorios, toda vez que en ambos ordenamientos se define a la Entidad Superior de Fiscalización como un órgano constitucional autónomo y también como un órgano técnico o de apoyo de la Legislatura local. Nos parece importante advertir esta incongruencia, pues como afirma Marco Antonio Zeind, “no es posible concluir ante la presencia de qué tipo de ente público se está”.<sup>65</sup>

En nuestra consideración se trata de un problema grave, puesto que redundando en la confusión sobre si la Entidad Superior de Fiscalización local goza de independencia respecto de los poderes tradicionales del Estado, concretamente, del órgano legislativo. Situación que podría resolverse si se reforma la Constitución local para eliminar el conflicto de normas existente, preservando la parte en que se dota de autonomía al órgano de fiscalización superior. Además,

---

<sup>63</sup> El subrayado es propio.

<sup>64</sup> El resaltado es propio.

<sup>65</sup> Zeind Chávez, Marco Antonio, *op. cit.*, p. 160.

resultaría necesario que la legislación secundaria fuera armonizada en el mismo sentido. De esta manera, no cabría duda sobre la independencia y autonomía de la Entidad Superior de Fiscalización, características que, como hemos visto, son indispensables para que pueda llevar a cabo su función estatal en beneficio de la sociedad.

### 3. SONORA. INSTITUTO SUPERIOR DE AUDITORÍA Y FISCALIZACIÓN

La Constitución Política del Estado de Sonora, contiene en su Título Cuarto “División de Poderes”, el Capítulo II bis, dedicado a los “Organismos Autónomos” en dicha entidad.

El artículo 67 de dicha Constitución, establece y configura al Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización como un órgano constitucional autónomo en Sonora, “encargado de la revisión y fiscalización de los estados financieros y cuentas públicas estatal y municipales”. En congruencia con dicha norma, se encuentra la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora.<sup>66</sup>

Conforme a ambos ordenamientos, el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización reúne las características de un órgano constitucionalmente autónomo. Por lo que, en este caso, no puede señalarse que exista error o que el ordenamiento constitucional no sea claro respecto a la independencia de la Entidad Superior de Fiscalización Local. Sobre el tema, Marco Antonio Zeind ha afirmado que “se tiene como una novedad que finalmente en esta entidad federativa se haya decidido sustraer del ámbito del Poder Legislativo a esta institución”.<sup>67</sup>

Sin embargo, merece la pena indicar que la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, ubica al Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización como una dependencia del Congreso.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> Artículo 6.

<sup>67</sup> Zeind Chávez, Marco Antonio, *op. cit.*, p. 176.

<sup>68</sup> Artículo 183, de Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora.

Se trata de una situación similar a la que advertimos en el caso de Querétaro y su Entidad Superior de Fiscalización, con una sutil diferencia: en el caso de Sonora, los ordenamientos que entran en conflicto se encuentran en un nivel jerárquico distinto, pues se trata de la Constitución local y la Ley Orgánica del Poder Legislativo, por lo que, en nuestra opinión, la norma que debe prevalecer es la constitucional, que precisamente, configura como órgano constitucional autónomo al Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización. De esta manera el Instituto gozaría de autonomía plena e independencia, características necesarias para cumplir con la función que le encargó el órgano reformador de la Constitución local.

#### 4. VERACRUZ. ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO

El artículo 67 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave establece las características de los órganos constitucionales autónomos en dicha entidad, además de establecerlos y configurarlos en cada una de sus fracciones. Al Órgano de Fiscalización Superior del Estado corresponde la fracción III de dicho artículo.

Conforme a las características señaladas en la Constitución local, no cabe duda que el Órgano encargado de la función de fiscalización superior en la Entidad es un órgano con autonomía constitucional, pues está establecido y configurado directamente en la Constitución local, tiene “personalidad jurídica y patrimonio propios” y cuenta con “autonomía técnica, presupuestal, de gestión y para emitir las reglas conforme a las cuales sistematizarán la información bajo su resguardo”.<sup>69</sup>

Sin embargo, la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas y la Ley Orgánica del Poder Legislativo, ambas del Estado de Veracruz, estipulan en diversos artículos que el Órgano de Fiscalización Superior del Estado “apoyará” al Congreso en la revisión

---

<sup>69</sup> Artículo 67 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

de las cuentas públicas,<sup>70</sup> situación que es coincidente con una de las atribuciones del Congreso señalada en la Constitución local: “La revisión de las cuentas públicas la realizará el Congreso, con el apoyo del Órgano de Fiscalización Superior del Estado”.<sup>71</sup>

Esto nos lleva a una situación semejante a la que se explicó para el caso de Querétaro y su órgano de fiscalización superior. Tanto en la Constitución de Querétaro como en la de Veracruz, se establece y configura el órgano encargado de la función de fiscalización superior con las características de un órgano con autonomía constitucional, empero, dentro del mismo ordenamiento se pone en duda esa naturaleza pues también se le considera como un órgano auxiliar o de apoyo al Congreso Local.

Aunado a lo anterior, el Congreso local cuenta con una Comisión Permanente de Vigilancia,<sup>72</sup> a través de la cual ejerce la “coordinación y evaluación” del Órgano de Fiscalización Superior del Estado.<sup>73</sup> Cabe destacar que esta atribución del Congreso del Estado se encuentra ordenada desde la Constitución local, que dispone: “*Coordinar y evaluar*, sin perjuicio de la autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones del Órgano de Fiscalización Superior del Estado”.<sup>74</sup>

Ya se ha analizado, cuando tocó el turno de Colima y su órgano de fiscalización superior, el problema que reviste la posibilidad de que el órgano fiscalizador sea fiscalizado, situación que puede vul-

<sup>70</sup> Artículo 18, fracción XXIX, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (en adelante: LOPL); también los artículos 3 y 85, fracción II, de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (en adelante: LFSyRC).

<sup>71</sup> Artículo 33, fracción XXIX de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

<sup>72</sup> La Comisión Permanente de Vigilancia se encuentra regulada en el artículo 82 de de la LFSyRC y en el artículo 39, fracción XL, de la LOPL.

<sup>73</sup> Artículo 18, fracción VII, de la LOPL. Artículo 82 de la LFSyRC.

<sup>74</sup> Artículo 33, fracción VII de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. El subrayado es propio.

nerar la autonomía de estos órganos. El panorama se agrava si consideramos que, dentro de las atribuciones de la Comisión Permanente de Vigilancia se encuentra la de citar a comparecer al titular del órgano de fiscalización superior, para que aclare cualquier duda que pueda existir respecto a los Informes que haya presentado.<sup>75</sup>

Como en los casos anteriores, se pone en duda la independencia del órgano de fiscalización superior, por lo que, aunque se trata de un órgano constitucional autónomo, ya que así se encuentra establecido y configurado en la Constitución local, su autonomía puede verse afectada por el Congreso local, a través de la Comisión Permanente de Vigilancia. En ese sentido, nuestra propuesta, al igual que en los casos previos, consiste en reformar la Constitución local con la finalidad de dejar subsistente la norma en que se dota de autonomía constitucional al órgano de fiscalización superior y eliminar las referencias que existen en el texto constitucional que lo ubican como un órgano de apoyo del Congreso local, para, posteriormente, armonizar la legislación secundaria en el mismo sentido que la Constitución.

## VI. CONCLUSIONES

Aunque la Constitución federal no establece una definición precisa de órganos constitucionales autónomos, algunas constituciones locales han propuesto sus propias definiciones en su ámbito, así como han caracterizado a este tipo de entes públicos. También la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido criterios respecto a cuáles son las características que debe reunir un órgano para ser considerado con autonomía constitucional.

A partir de lo anterior, hemos identificado que un órgano constitucional autónomo es aquel que: se establece expresa y directamente en la Constitución; cuenta con personalidad jurídica y patri-

---

<sup>75</sup> Artículo 82, fracción IV, de la LFSyRC.

monio propios; debe atender de manera eficaz funciones primarias y originarias del Estado en beneficio de la sociedad; mantiene relaciones de coordinación con los otros órganos estatales (ejecutivo, legislativo y judicial); goza de independencia en sus decisiones, funcionamiento y administración; y está dotados de autonomía presupuestaria, técnica y de gestión.

Respecto a las características enunciadas, hemos puesto especial énfasis en las que se refieren a su calidad de órgano independiente de los demás órganos estatales, puesto que los órganos constitucionalmente autónomos mantienen relaciones de coordinación con aquellos, no así de subordinación. En ese sentido, los órganos con autonomía constitucional deben quedar fuera de la esfera de los poderes tradicionales, este es uno de sus rasgos distintivos.

Por cuanto hace al control respecto a las cuentas públicas, en nuestro país han operado dos tipos de control administrativo: 1) el autocontrol o control interno, a través de una dependencia de la Administración Pública Federal, actualmente la Secretaría de la Función Pública, y 2) el control administrativo político, control externo que realiza el Congreso, a través de su órgano técnico auxiliar: la Auditoría Superior de la Federación.

No obstante, en la doctrina se ha señalado la pertinencia de un control administrativo técnico o control autónomo, el cual por tener un carácter predominantemente técnico y especializado, se aleja de intereses políticos y partidistas y se acerca a una toma de decisiones más objetivas e imparciales. En ese sentido es que consideramos que la Auditoría Superior de la Federación debe transitar en su desarrollo institucional hacia un órgano constitucional autónomo, para dejar de depender de la Cámara de Diputados, asegurando una autonomía plena e independencia en sus decisiones. Sobre este último atributo, coincidimos con los principios internacionales que ha desarrollado la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, en señalarlo como un elemento indispensable para cumplir tan importante función estatal, de manera objetiva e imparcial.

Como pudo advertirse en la parte relativa a las entidades de fiscalización locales que se han estudiado, las cuatro se presentan como órganos constitucionales autónomos y cumplen con el rasgo esencial de estar establecidas y configuradas directamente en la Constitución de la Entidad de la que forman parte, sin embargo, mantienen algún grado de dependencia respecto el Poder Legislativo del Estado al que pertenecen. Se trata de cuatro órganos de fiscalización superior que han alcanzado su autonomía constitucional, al menos de manera formal, por así estar establecidos y configurados en su Constitución local, pero que al mismo tiempo son considerados órganos de apoyo del Congreso local y, en algunos casos (Colima y Veracruz), su desempeño es evaluado y vigilado por alguna Comisión perteneciente al Congreso del Estado. Esto último lo hemos señalado como una situación grave, pues esa intromisión política puede vulnerar su autonomía. Además que, por la situación descrita previamente, consideramos que no cumplen a cabalidad con una de las características propias de los órganos constitucionales autónomos: mantener relaciones de coordinación con los demás órganos estatales, no así relaciones de subordinación.

A partir de la experiencia a nivel local en los casos que han sido estudiados y que constituyen el máximo avance alcanzado en cuanto al diseño institucional de los órganos de fiscalización superior, se propone una reforma a nuestra Constitución mexicana para dotar de autonomía constitucional a la Auditoría Superior de la Federación y que deje de considerarse como un órgano técnico auxiliar de la Cámara de Diputados, es decir, independiente de ésta. De igual manera, se propone la transformación de los órganos de fiscalización superior locales en órganos constitucionales autónomos para las 28 Entidades federativas que no han hecho ese cambio. Tanto a nivel federal, como a nivel local, eso representaría transitar de un control administrativo político, a un control administrativo técnico o control autónomo.

Además, se sugiere que se realicen los ajustes necesarios en la normatividad interna de Colima, Querétaro, Sonora y Veracruz, entidades que ya cuentan con un órgano de fiscalización superior con características de órgano constitucional autónomo, esto ayudaría a fortalecer la autonomía de los entes fiscalizadores respecto de los demás órganos estatales y les permitiría llevar a cabo su función de fiscalización, con imparcialidad, objetividad y libre de intromisiones políticas.

En todos los casos, se requiere de un esfuerzo de la sociedad en conjunto y la voluntad de los distintos actores políticos, para lograr un diseño institucional que asegure la independencia y autonomía de los órganos de fiscalización superior (federal y locales), para que ejerzan su función de manera eficaz en beneficio de la sociedad.

## VII. FUENTES DE CONSULTA

### 1. BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, John M., *Organismos autónomos y democracia: el caso de México*, México, Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- ACKERMAN, John M. y César Astudillo Reyes, (coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- BRITO MELGAREJO, Rodrigo y Luis René Guerrero Galván, *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a 100 años de reformas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, T. II: Artículos 50-136.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, “Aproximación a una teoría de los órganos constitucionales autónomos”, en Serna de la Garza, José Ma. (coord.), *Contribuciones al derecho constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.

- CARPIZO, Jorge, “Propuestas de modificaciones constitucionales en el marco de la denominada reforma del Estado”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel, (coords.), *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- CONTRERAS MINERO, Marco Antonio, “¿Es el siglo XXI el tiempo de los órganos constitucionales autónomos en México?” en López Olvera, Miguel Alejandro, (coord.), *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, “La autonomía de la Auditoría Superior de la Federación y de la Procuraduría General de la República”, en John M. Ackerman, y Astudillo Reyes, César, (coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro *et. al.*, *Los órganos constitucionales autónomos en México*, México, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021.
- MANJARREZ RIVERA, Jorge, *La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la administración pública de México: 1997-2001*, México, INAP, 2003.
- MIJANGOS BORJA, María de la Luz, “Autonomía constitucional y diseño legal de la Auditoría Superior de la Federación”, en Ackerman, John M. y Astudillo Reyes, César, (coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- ROMERO GUDIÑO, Alejandro, *Teoría, evidencia y prospectiva de la fiscalización y rendición de cuentas en México*, México, INAP, 2019.

SALAZAR UGARTE, Pedro, *El Poder Ejecutivo en la Constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*, México, FCE, 2017.

VALADÉS, Diego, “Autonomía, fiscalización y control de poder”, en Ackerman, John M. y Astudillo Reyes, César. (coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.

ZEIND CHÁVEZ, Marco Antonio, *Organismos constitucionales autónomos de las entidades federativas*, México, UNAM, Facultad de Derecho, Tirant lo Blanch, 2020.

## 2. HEMEROGRAFÍA

MIJANGOS BORJA, María de la Luz, “Control del gasto Público”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXIX, núm. 87, septiembre-diciembre de 1996, pp. 965-983. Disponible en: <<http://bit.ly/2SIDwvs>>. Fecha de acceso: 1 de agosto de 2021.

## 3. LEGISGRAFÍA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado de Aguascalientes.

Constitución Política de la Ciudad de México.

Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

Constitución Política del Estado de Hidalgo.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro.  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.  
Constitución Política del Estado de Sonora  
Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.  
Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado  
de Colima  
Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado  
de Querétaro.  
Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora  
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora  
Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado  
de Veracruz de Ignacio de la Llave  
Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado de Veracruz de Igna-  
cio de la Llave

#### 4. OTROS DOCUMENTOS

Tesis P./J. 20/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, No-  
vena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1647.  
Tesis P./J. 12/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, No-  
vena Época, t. XXVII, febrero de 2008, p. 1871.  
“Decreto por el que se declaran reformados los artículos 73, 74, 78  
y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexi-  
canos”, *Diario Oficial de la Federación*, t. DL, no. 22, 30 de julio  
de 1999.

- “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral”, *Diario Oficial de la Federación*, t. DCCXXV, no. 6, 10 de febrero de 2014.
- “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa”, *Diario Oficial de la Federación*, t. DCCLXXXVIII, no. 13, 15 de mayo de 2019.
- “Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000”, *Diario Oficial de la Federación*, t. D, no. 21, 31 de mayo de 1995.
- “Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, no. 11, 13 de agosto de 2021.