

AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL Y DISEÑO LEGAL DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

María de la Luz MIJANGOS BORJA*

SUMARIO: I. *El mandante*. II. *El mandato*. III. *El mandatario*. IV. *Rendición de cuentas*. V. *Revisión de la cuenta pública*. VI. *Las intromisiones políticas en la autonomía de la Auditoría Superior de la Federación*. VII. *Los diversos tipos de autonomía*. VIII. *Conclusiones*.

Para entender por qué la Auditoría Superior de la Federación debe ser un órgano constitucional autónomo es preciso comprender el esquema constitucional y de división de poderes de nuestro país y el diseño institucional de la rendición de cuentas.

I. EL MANDANTE

De acuerdo con el artículo 39 de la Constitución la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. Por lo tanto, al momento de buscar la mejor estrategia o solución para atender la autonomía de la Auditoría Superior de la Federación, debemos buscar aquello que sea lo más benéfico para la sociedad civil.

* Ex contadora mayor de Hacienda de la Asamblea del Distrito Federal.

Como todos sabemos y, así lo consigna el artículo 40 de la Carta Magna, somos una república representativa, democrática y federal y, la Cámara de Diputados se integra por los representantes de la Nación según lo previsto en el artículo 51 de la Ley Fundamental.

II. EL MANDATO

El Presupuesto de Egresos, más allá de la discusión en torno a su naturaleza jurídica,¹ constituye el mandato que los representantes del pueblo determinan para que los poderes, órganos y entes públicos de carácter federal, estatal y municipal, entidades de interés público y, en ocasiones particulares lo cumplan en sus términos. De acuerdo al artículo 74 fracción IV de la Constitución, la Cámara de Diputados —que es una instancia de origen político y representativo— aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo.

III. EL MANDATARIO

En este contexto todos aquellos que ejecutan el mandato (PEF) se constituyen en los mandatarios. Los mandatarios son a su vez entes fiscalizados.

IV. RENDICIÓN DE CUENTAS

Como en todo mandato, los mandatarios están obligados a rendir cuentas al mandante de la forma en la que cumplieron con el mandato. El propio artículo 74 en su fracción VI establece que la

¹ Laband, Paul, *El derecho presupuestario*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1979 y Mijangos Borja, María de la Luz, “La naturaleza jurídica del presupuesto”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 82, 1995.

Cuenta Pública deberá ser presentada a más tardar el 30 de abril del año siguiente al que corresponda la cuenta.

Respecto a la cuenta pública podemos destacar dos aspectos muy importantes: La primera es la calidad de la información que se presenta y la segunda es la forma en la que se revisa y evalúa. Una y otra están estrechamente vinculadas.

En la reforma constitucional del 7 de mayo de 2008 se reformó el artículo 73 fracción XXVIII para facultar al Congreso para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los Estados y municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales a fin de garantizar su armonización a nivel nacional. Este es un tema que por sí sólo merece un análisis particular, sin embargo, es importante destacar que se establece la obligación de contar con una contabilidad patrimonial y que toda la contabilidad estatal sea armónica y homogénea.

V. REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA

La manera en la que de acuerdo a la Constitución, los representantes legislativos con posterioridad revisan o verifican que el Presupuesto de Egresos de la Federación, para que éste haya sido ejercido por las instancias públicas y privadas que recibieron los recursos federales con eficiencia (que se emplearon los menores costos y se maximizaron los beneficios, es decir, se utilizaron los mejores medios para alcanzar los fines), con eficacia (que se satisficieron plenamente los objetivos del presupuesto utilizando los recursos autorizados), con economía (que se emplearon medidas de racionalidad y de austeridad en la administración), con transparencia (que en el ejercicio de los recursos, tanto en los procedimientos como en los resultados, se privilegió el principio de máxima publicidad de cara a la sociedad) y, con honradez (sin desvío de los recursos hacia fines no autorizados por

los legisladores),² es en primera instancia, de forma indirecta, a través de un órgano técnico.

Para la revisión de la cuenta pública, la Cámara de Diputados la practica a través de un órgano especializado de carácter técnico, que se denomina Auditoría Superior de la Federación. De conformidad con el artículo 79 constitucional los principios que rigen la función de fiscalización son: *a)* el de posterioridad; *b)* anualidad; *c)* legalidad; *d)* definitividad; *e)* imparcialidad y, *f)* confiabilidad.

¿Por qué la Cámara de Diputados no realiza directamente la revisión? Por una razón que la propia Constitución establece en la fracción VI del artículo 74 constitucional, que nos indica que la revisión implica una evaluación de los resultados de la gestión financiera, la comprobación de los criterios señalados en el presupuesto, la verificación de los objetivos contenidos en los programas, y la justificación de los ingresos y de los gastos, bajo los principios enunciados en el primer párrafo del artículo 134 de la Constitución. Esto es, se trata de una tarea eminentemente técnica que revisa variables contables, jurídicas, financieras, económicas, de oportunidad, entre otras. Todas esas variables de la revisión, se realizan bajo métodos e instrumentos científicos, técnicos, de carácter objetivo. En esa revisión no caben variables políticas, porque además de que se afectaría la imparcialidad y legalidad de la revisión, se dañaría severamente la objetividad, definitividad y confiabilidad de los resultados de la revisión de la cuenta pública.

La conclusión de la revisión de la cuenta pública se denomina Informe de Resultados, mismo que se debe presentar a más tardar el 20 de febrero del año siguiente a la presentación de la Cuenta Pública, el cual se somete a la consideración del pleno de la Cámara para su consideración. El Informe de Resultados incluye las

² El primer párrafo del artículo 134 de la Constitución señala: “Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”.

auditorías practicadas, los dictámenes de su revisión, los apartados correspondientes a la fiscalización del manejo de los recursos federales, la verificación del desempeño en el cumplimiento de los programas federales y, las observaciones que la Auditoría Superior de la Federación haya realizado a las entidades de fiscalizadas. Como se desprende de lo anterior, el Informe de Resultados de la Auditoría Superior, contiene elementos técnicos y no políticos. Es la Cámara de Diputados, cuando recibe el Informe de Resultados, la que hace los pronunciamientos y evaluaciones políticas, pero esas ya no son de la incumbencia estricta de la Auditoría Superior ni son promovidos por ella.

Todo lo anterior, deja en claro, que la labor entera de la Auditoría Superior de la Federación, es y debe serlo, exclusivamente técnica. 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.

VI. LAS INTROMISIONES POLÍTICAS EN LA AUTONOMÍA DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

¿Cuáles son esas intromisiones de carácter político en el funcionamiento de la Auditoría? Hay un sinnúmero de ellas y, como ejemplo, menciono las siguientes:

1. La ausencia de autonomía presupuestal y la inexistencia de un porcentaje fijo del Presupuesto de Egresos para el funcionamiento adecuado de la Auditoría, genera que año con año, la Comisión de Vigilancia y la Cámara de Diputados, bajo criterios políticos, amplíen o restrinjan su presupuesto, de acuerdo a criterios no técnicos, en donde ciertos grupos parlamentarios pueden manifestar su beneplácito con la labor realizada y otros expresarse

en sentido contrario y ejercer una presión que afecte los trabajos de la Auditoría Superior. En este sentido, el artículo 77, fracción VI de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, otorga a la Comisión de Vigilancia la atribución para conocer y opinar sobre el Proyecto del presupuesto anual de la ASF, así como para analizar el informe anual de su ejercicio.

2. La existencia de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, que supervisa las tareas fundamentales de la Auditoría Superior, las que incluyen, entre otras: el conocimiento y opinión sobre el presupuesto de la Auditoría y el informe anual del ejercicio presupuestal; conocer los programas estratégico y anual de la ASF y evaluar su cumplimiento; la evaluación de su desempeño respecto al cumplimiento de su mandato, atribuciones y ejecución de las auditorías; la ratificación del reglamento interior de la Auditoría Superior. Estas intromisiones pueden afectar el carácter técnico de las labores de la Auditoría, pues la Comisión de Vigilancia se integra con 30 diputados de los ocho partidos con registro y, los criterios de los diputados, son esencialmente políticos y no técnicos.

3. La Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, constituye otra intromisión. Esta instancia es aparentemente un órgano técnico que evalúa a la Auditoría Superior de la Federación, pero que en los hechos es un ámbito igual de politizado que la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, pues la designación de sus principales integrantes son el resultado de las negociaciones de los grupos parlamentarios de la Cámara. En la actualidad esa Unidad está compuesta por 74 servidores públicos que dan seguimiento a las tareas de la Auditoría a partir de los criterios que establece para ello la Comisión de Vigilancia y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la federación. Cabe señalar, que en el marco constitucional mexicano, ninguna otra autoridad está sometida al mismo nivel de supervisión legislativa que la Auditoría Superior.

4. La designación del Auditor Superior corresponde a las dos terceras partes de los diputados presentes de la Cámara de Diputados. Se trata de una evidente designación política, que puede no obedecer a criterios técnicos, sino a los puramente políticos. Hace falta un cambio profundo en la designación del Auditor Superior, que incorpore a la sociedad civil en el procedimiento de designación y, que privilegie los antecedentes curriculares de los aspirantes, así como el conocimiento técnico en la materia. Por otra parte, los supuestos para su remoción son muy cuestionables y, su reelección, no está regulada, lo que lo deja en un estado de incertidumbre y al vaivén de la composición política de la Cámara.

5. La Comisión de Vigilancia ordena comparecencias de los Auditores Especiales de la Auditoría para conocer sobre sus tareas, situación que se mantiene en el segundo párrafo del artículo 28 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y que, desde mi punto de vista, interfiere anticonstitucionalmente en la autonomía técnica y de gestión de la Auditoría, la que se encuentra prevista en el primer párrafo del artículo 79 de la Constitución.

Estas circunstancias y otras que mencionaremos adelante, hacen a la Auditoría un órgano sin la fuerza y garantías necesarias para fiscalizar adecuadamente el gasto público. La autonomía constitucional es necesaria para potenciar sus competencias técnicas y evitar cualquier intromisión o presión política. La pregunta que ahora nos debemos hacer es: ¿de qué tipo de autonomía estamos hablando? Es evidente que no sólo nos referimos a la autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, a las que alude el primer párrafo del artículo 79 de la Constitución y, que en los hechos y por disposición de la ley, no se satisfacen íntegramente como comentaremos y ejemplificaremos más adelante. Aludimos a otros tipos de autonomía también: la constitucional, orgánica, presupuestal y jurídica, entre otras formas de autonomía.

VII. LOS DIVERSOS TIPOS DE AUTONOMÍA³

1. *Autonomía constitucional*

La autonomía constitucional entraña que la Auditoría Superior de la Federación se conciba como órgano primario y no derivado del Estado. Un órgano primario u originario en términos constitucionales, es aquél que se encuentra en igualdad jerárquica con otros poderes y órganos del Estado y, que participa en las decisiones fundamentales y esenciales del Estado. Las competencias de fiscalización de la Auditoría son esenciales para el Estado porque constituyen el mandato primario del pueblo que se expresa en el Presupuesto de Egresos de la Federación, es la revisión de la forma en que los mandatarios rinden cuentas al pueblo. Sin estas funciones, la democracia es delegativa⁴ y el Estado de Derecho es imperfecto, débil o fallido⁵.

Para que la Auditoría tuviese autonomía constitucional, sería necesario que tuviese las siguientes competencias: *a)* Facultad de iniciativa legal en su materia; *b)* Ser parte en las controversias constitucionales para defender sus competencias constitucionales y legales; *c)* Posibilidad de estar legitimada procesal y activamente para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de disposiciones legales, reglamentarias o respecto a tratados, que vulneren los principios de control y fiscalización del Estado mexicano, y *d)* Inmunidad para el Auditor Superior en los términos del artículo 111 de la Constitución. Sin atribuciones de este género, la Auditoría Superior de la Federación no puede calificarse

³ Existen muchos trabajos profundos sobre el control externo. Recomiendo la obra de Valles Vives, Francesc, *El control externo del gasto público. Configuración y garantía constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003.

⁴ O'Donell, Guillermo, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1, 1994.

⁵ Chomsky, Noam, *Estados fallidos. El abuso de poder y el ataque a la democracia*, Barcelona, Ediciones B, 2007.

como órgano constitucional originario o primario. Finalmente, es verdad que en este rubro se necesitaría un cambio profundo e integral de la composición y organización democrática del Estado mexicano. Por ejemplo la reforma, entre otros, a los artículos 49, 71, 105 y 111 de la Constitución.

2. *Autonomía orgánica*

La autonomía orgánica supone que el órgano no se encuentre encuadrado en alguno de los tres poderes clásicos, en los que se divide el Estado, es decir, no pertenecería ni al ejecutivo, ni al legislativo, ni al judicial. Debe ser un órgano constitucional autónomo porque vigilaría y fiscalizaría a todos los poderes y órganos del Estado, incluyendo al legislativo, como ahora formalmente se hace, aunque a veces deja mucho que desear la fiscalización a los recursos que utilizan los grupos parlamentarios y el destino que les dan, porque la Auditoría es un órgano que depende de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados integrada por diputados de todos los grupos parlamentarios. Dentro de la autonomía orgánica es pieza fundamental el método de designación del Auditor Superior. Actualmente, como ya se mencionó, su designación depende de las dos terceras partes de los diputados presentes. Es una designación política de las mayorías legislativas, que por una parte, dejan fuera a las minorías legislativas y, por otra, esa designación obedece a criterios estrictamente políticos y no técnicos, cuando éstos, los criterios técnicos, debieran prevalecer. El gobierno en turno quiere un Auditor *ad hoc* y la oposición desea un Auditor instrumento de sus reivindicaciones y cuestionamientos al gobierno. Ninguna de estas dos visiones es correcta. El Auditor debe estar más allá del gobierno, la oposición y los partidos o de otros poderes fácticos. ¿Cómo lograrlo? En principio, con una designación que provenga de la sociedad civil, en donde sean determinantes los méritos y capacidades técnicas de los aspirantes sobre otras consideraciones. Tal designación debe ser producto de deliberaciones profundas e intensas

en la Cámara en relación con la sociedad. Asimismo, debe ser fundamental el establecimiento de causas de inelegibilidad que resguarden al Auditor, al menos temporal y transitoriamente, de cualquier antecedente partidario, de vínculos gubernamentales o de ligas con los poderes fácticos. También deben establecerse impedimentos para los miembros de la Comisión de Vigilancia ya que los diputados que eligen al Auditor Superior pueden ser juez y parte si antes formaron parte de entes auditados.

La autonomía orgánica sería determinante para no depender de los poderes clásicos, de los partidos o de factores reales de poder. Es un prerrequisito o una condición *sine qua non* para poder desarrollar adecuadamente, de manera técnica, imparcial, objetiva y confiable, las competencias de fiscalización y de exigencia de rendición de cuentas. Es verdad, que una autonomía orgánica tan definida, puede dar lugar a mandarinatos y a estructuras burocráticas al interior de la Auditoría. Los mejores remedios para ello, serán la transparencia plena de todas competencias, atribuciones, ejercicio presupuestal, decisiones, además de abrirse al contacto con la sociedad en algunas tareas. Es decir, incorporar a la sociedad a la Auditoría, para que ésta no sólo esté informada acerca de lo que ocurre al interior de ella, sino para que la sociedad pueda hacer denuncias y propuestas para mejorar su funcionamiento.

La Auditoría Superior de la Federación puede ser fiscalizada tanto por despachos externos, en donde en la licitación y en las diversas etapas de adjudicación participe la sociedad y, para la evaluación de su desempeño, con un sistema de pares, tanto de carácter nacional como internacional, tal como ocurre en el derecho y en los sistemas comparados.

3. *Autonomía presupuestal*

La autonomía presupuestal implica que un porcentaje del presupuesto o del universo a fiscalizar se destine a la Auditoría Superior de la Federación. La finalidad es que los presupuestos de la entidad no estén sujetos a los vaivenes políticos, a las decisio-

nes coyunturales, a los caprichos y deseos de los grupos parlamentarios de la Cámara. La Auditoría Superior de la Federación debe tener la facultad de planear en el mediano y en el largo plazo sus tareas. Debe contar con la certeza de que cumplirá sus planes y programas de auditoría, sin que la Comisión de Vigilancia a través de la modificación a su presupuesto determine su universo a auditar.

La autonomía presupuestaria, en su vertiente de autonomía administrativa, supone que el manejo de los ingresos, egresos y patrimonio de la Auditoría se realice conforme a las leyes, para evitar que por medio de la instrumentalización del presupuesto por parte de la Cámara de Diputados, se coarte la independencia de la Entidad Superior de Fiscalización y, con ello, la fiscalización y la exigencia de rendición de cuentas. Es conocido que el presupuesto destinado a la Auditoría Superior de la Federación es mucho menor al presupuesto destinado a la Secretaría de la Función Pública. Ello da cuenta del poco deseo de los partidos y del gobierno para incrementar las capacidades fiscalizadoras de la Auditoría Superior de la Federación. Sin autonomía presupuestal, siempre existirá una ventana de control por parte de la Cámara de Diputados y de los diversos grupos parlamentarios.

4. Autonomía de gestión

La autonomía de gestión entraña las facultades suficientes para decidir sobre: la forma en que se administran los recursos financieros, humanos y materiales de la Auditoría; para decidir en cuanto a su organización interna; y, respecto a su funcionamiento. Se supone que constitucionalmente esta autonomía hoy existe, pues se encuentra prevista en el primer párrafo del artículo 79 de la Constitución. No obstante, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, se encarga de mediatizarla y reducirla sensiblemente.

5. *Autonomía técnica*

La autonomía técnica está relacionada con la forma en la que la Auditoría Superior ejerce sus atribuciones, esto es, con sus métodos y procedimientos y la naturaleza y profundidad de las decisiones. Implica: poder decidir sin interferencias sobre el proceso de planeación; las fuentes de información que se utilizan; la forma de analizarlas e interpretarlas; los criterios de selección de las auditorías; las reglas para decidir cuáles realizar; la selección de propuestas de auditoría; la elaboración del Programa Anual de Auditorías, visitas e inspecciones; el proceso de ejecución de la auditoría; los hallazgos y su evidencia; la confronta; las acciones emitidas; el proceso de elaboración del Informe de Auditoría; y, finalmente, el seguimiento y conclusión de las acciones emitidas.

La vigente Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, presenta muchas inconveniencias, que no satisfacen la autonomía técnica y de gestión a que alude el primer párrafo del artículo 79 de la Constitución. He aquí algunos ejemplos:

a) Información para la planeación y/o ejecución de las auditorías. El artículo 60. señala que cuando la Ley no prevea plazo la Auditoría podrá fijarlo y no será inferior a 10 días hábiles ni mayor a 15 días hábiles contados a partir del día siguiente a la fecha del recibo de requerimiento respectivo. Tomando en cuenta los cortos tiempos para la ejecución de las auditorías, el que los plazos no puedan ser menores a diez días hábiles resulta una manera de evitar que se fiscalice a profundidad. Este artículo contiene dos disposiciones más que interfieren, desde mi punto de vista en la autonomía. El primero, es que señala que derivado de la complejidad de la información, las entidades fiscalizadas podrán proponer un plazo mayor y la Auditoría lo podrá determinar y, el segundo, es que cuando no se atiendan los requerimientos se podrá imponer una multa —mínimo de 650 y máxima de 2000 días de salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal— a los servidores públicos o particular que no atiendan el requeri-

miento. Hay que recordar el famoso “dicho” del sistema político mexicano que dice que: “lo que cuesta dinero sale barato”.

b) Confrontas. El artículo 16 de la Ley establece que

La Auditoría Superior de la Federación, durante el mes de diciembre del año en que se presentó la cuenta pública y a más tardar en el mes de enero del año siguiente, dará a conocer a las entidades fiscalizadas, la parte que les corresponda de los resultados finales y las observaciones preliminares que se deriven de la revisión de la misma, a efecto de que dichas entidades presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan.

Esta es una invasión a la autonomía técnica, que además re-
donda gravemente en la operación de la institución por los plazos que la propia norma establece. Dado el número de auditorías que se realizan, existe la imposibilidad material, con los recursos actuales, para realizar esa gran cantidad de reuniones en los meses de diciembre y enero.

c) Evaluación de la evidencia y documentación soporte de los resultados. Los resultados de auditoría son el elemento de juicio más importante para determinar si se cumplió con el mandato popular. Hemos reiterado que ésta es una función eminentemente técnica, sin embargo el propio artículo 16 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas en su último párrafo, señala que si la Auditoría considera que la entidades fiscalizadas no aportaron elementos suficientes para atender las observaciones preliminares correspondientes, se deberán incluir en el Informe de Resultados “de manera íntegra” las justificaciones, aclaraciones y demás información presentadas por las entidades. Con lo cual se interfiere claramente en la autonomía técnica de la ASF. En este aspecto, los legisladores fueron más representantes de las entidades fiscalizadas que representantes del pueblo.

d) Promoción de responsabilidades. En el artículo 31 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación se limita el tiempo para formular o emitir pliegos de observaciones y promociones de responsabilidad resarcitoria a 160 días hábiles poste-

riorios a la presentación del Informe del Resultado y, aunque se señala, que es con el objeto de evitar la prescripción, el establecerlo como una obligación restringe el derecho de la Auditoría y genera un derecho para los servidores públicos de las entidades fiscalizadas más benéfico aún que la prescripción que se quería evitar.

e) Afirmativa ficta. El artículo 33 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación indica que la Auditoría deberá pronunciarse en un plazo máximo de 120 días hábiles sobre las respuestas recibidas de las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas. Este precepto no maximiza la fiscalización, por el contrario va en contra de ella. Los anteriores preceptos vinculados con la falta de autonomía presupuestal nos dicen que se requeriría una estructura dentro de la Auditoría Superior, mayor con la que se cuenta actualmente o, por el contrario, disminuir drásticamente el número de auditorías, lo que violenta el principio constitucional implícito, de máxima fiscalización de los recursos públicos.

f) Reglas para la conservación de la documentación. El artículo 11 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, establece reglas que interfieren en la autonomía de la Auditoría y que imponen obligaciones que debieran estar en las leyes de transparencia o de archivos públicos, y que de ser pertinentes, debieran ser de carácter general para todos los entes o sujetos obligados de esas leyes. El mencionado artículo 11 menciona que la Auditoría Superior, emitirá reglas para destruir la documentación que obre en sus archivos después de 10 años, siempre y cuando, ésta se haya microfilmado, digitalizado, escaneado o, respaldado por algún otro medio.

6. *Autonomía jurídica*

En cuanto a la autonomía jurídica, que se refiere a la capacidad de dictar normas para su autorregulación, para normar en el ámbito administrativo las reglas de fiscalización a las que están

obligados los entes fiscalizados, para conocer y resolver sobre responsabilidades administrativas de servidores públicos de los entes auditados, para consignar directamente ante los jueces penales conductas típicas de servidores públicos, las actuales disposiciones constitucionales y legales dejan mucho que desear. La Auditoría Superior de la Federación, no puede aprobar por sí su reglamento interno, tiene que hacerlo con el concurso o conocimiento de la Comisión de Vigilancia. La Auditoría Superior de la Federación no puede conocer de ningún procedimiento administrativo en contra de servidores públicos ni imponer sanciones en la materia. La Auditoría Superior de la Federación no puede consignar directamente ningún asunto penal ante los jueces, así la Auditoría Superior de la Federación ha presentado en los últimos años, más de una decena de denuncias penales por conductas irregulares de distintos servidores públicos, y ninguna ha sido consignada por la PGR ante los jueces penales federales competentes. Todo lo anterior, demuestra que las presentes competencias no proporcionan a la Auditoría una autonomía jurídica suficiente. Ésta es endeble e insatisfactoria.

VIII. CONCLUSIONES

La última reforma constitucional en la materia, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 2008, constituye un paso, qué duda cabe, importante, pero parcial a favor de la autonomía de la Auditoría Superior de la Federación. En México, parece que es el si-no de la transformación de las instituciones nacionales, pasos parciales y siempre insuficientes de modificación y de diseño constitucional y legal. Es, en los hechos, un gatopardismo institucional.

Por tanto, debemos fortalecer ampliamente la autonomía constitucional de la Auditoría Superior para que pueda revisar si el mandato del pueblo fue cumplido satisfactoriamente por los mandatarios que ejercen el presupuesto. La clave, en cantidad y calidad de esa verificación, está en los niveles de profundidad de autonomía que tenga la institución.