

ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACION

APROXIMACION AL CONCEPTO DE AUTONOMÍA TECNICA Y DE GESTIÓN

APARTADO A LA PERSPECTIVA TEÓRICA

- I.- El concepto de autonomía
- II.- La aplicación del concepto de autonomía a los órganos constitucionales
- III.- Los órganos constitucionales autónomos. Características esenciales
- IV.- Las principales manifestaciones de la autonomía
 - a.- Autonomía organizativa
 - b.- Autonomía presupuestal
 - c.- Autonomía normativa
- V.- La posición constitucional de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación
 - a.- La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación como órgano de relevancia constitucional
 - b.- La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación como órgano de fiscalización superior
- VI.- La autonomía técnica y de gestión de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación
 - a.- Autonomía técnica
 - b.- Autonomía de gestión

APARTADO B
LA PERSPECTIVA FUNCIONAL

- I.- Autonomía presupuestal e interpretación judicial
- II.- La autonomía presupuestal en el marco jurídico de las entidades federativas
- III.- Comparativo de la autonomía presupuestal y organizativa entre el Poder Judicial y el Poder Legislativo

CONCLUSIONES

APARTADO A

LA PERSPECTIVA TEÓRICA

I.- El concepto de autonomía

Desde una perspectiva etimológica, el concepto de autonomía indica toda posibilidad de autodeterminación, entendida como la potestad de un órgano para darse su propio ordenamiento jurídico.¹ Establece la capacidad de un órgano “no soberano” para establecer las normas jurídicas que habrán de regularlo, pero que precisamente por su característica de no soberanía, las normas creadas se encuentran estrechamente subordinadas al sistema de fuentes del derecho del que forman parte.

No obstante, es una opinión generalmente aceptada que el concepto de autonomía difícilmente puede reducirse a un significado unitario o unívoco. Por ello, frente a las definiciones que intentan subrayar lo que implica la autonomía como concepto jurídico, acaso sea mejor aproximarse a él, de conformidad con la opinión de Giannini, atendiendo a los elementos con que no se identifica. Lo anterior quiere decir que los alcances y el contenido mismo del concepto de autonomía puede ser mejor definido a través de la negación de los elementos que le son contrarios, que son aquellos que contienen implícitamente la idea de límite o de vínculo, que por sus características propias.

En este contexto, el concepto de autonomía expresa:

¹ Cfr. Romano, Santi, “Autonomía”, *Fragmentos de un diccionario jurídico*, trad. de Santiago Sentís Melendo y marino Ayerra Redín, Buenos Aires, EJE, 1964, p. 37 y ss.

- a) No tanto la independencia, como la no dependencia.
- b) No tanto la autodeterminación, sino la no heterodeterminación.
- c) No tanto la libertad, sino la no sujeción;
- d) No tanto la originariedad, sino la no derivación”.²

II.- La aplicación del concepto de autonomía a los órganos constitucionales

La aplicación del concepto de autonomía a los órganos constitucionales ha producido un cambio notable en la apreciación de los órganos del poder y en la teoría jurídica que los soporta.

En un Estado en donde los partidos políticos no tenían el rol de primera importancia que juegan en la actualidad, el control del poder podía ejercitarse mediante el principio de división de poderes que, como es de sobra conocido, estaba destinado a dividir el conjunto de funciones estatales y de los poderes que las ejercitaban, en donde los órganos del poder ejecutivo, legislativo y judicial, se controlaban, fiscalizaban y racionalizaban sus conductas de forma mutua.³

No obstante, la dinamización que los partidos políticos le han conferido a la vida pública, y la aparición de funciones estatales atípicas que no logran ubicarse plenamente en uno de los tres grandes rubros del ejercicio del poder, han sugerido la instauración de nuevos órganos estatales, situados

² Giannini, Massimo, Severo, “Autonomia. Teoría generale e diritto pubblico”, *Enciclopedia del Diritto*, V. IV, Milano, Giuffrè, 1959, p. 356.

³ Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 61 y ss.

al margen de la división tradicional de poderes, y dotados de plena autonomía organizativa, de gestión y normativa para garantizarles un espacio de actuación institucional ajeno a interferencias, y propiciar el ejercicio de sus atribuciones desde criterios eminentemente técnicos y especializados, y al margen de consideraciones de tipo político. Estos órganos, de conformidad con sus características concretas han sido denominados “órganos constitucionales autónomos” u “órganos extrapoder”.⁴

Estos órganos nacen, además, como consecuencia de la diversificación de funciones, la multiplicación de estructuras y la especialización de actividades que produce una organización estatal compleja y abigarrada como la que representa el Estado contemporáneo. Por ende, la necesidad de establecer un equilibrio político y constitucional se compagina con la inexorabilidad de especializar las funciones, justificando con ello la existencia de órganos que se ponen al margen o por fuera de la división de poderes para llevar a cabo tareas que en otro momento se encontraban en manos de los poderes tradicionales, pero que en base a su trascendencia, complejidad y tecnificación han debido ser independizados para que se desarrollen al margen de los intereses políticos, con el único fin de velar por el respeto del orden constitucional y el interés público que le subyace.⁵

La aplicación del principio de autonomía a un órgano constitucional se produjo por vez primera en Alemania, a mitad del siglo XX. No obstante, las particularidades e implicaciones teóricas de estos órganos datan de finales del siglo XIX cuando juristas de la talla de Jellinek, Santi Romano, Aldo

⁴ Vid. Bidart Campos, Germán, *El derecho constitucional del poder*, T. I, Buenos Aires, Ediar, 1967, p. 129.

⁵ Cfr. Reinhold, Zippelius, *Teoría general del Estado*, Trad. Héctor Fix Fierro, México, Porrúa, 1989, p. 289 y ss.

Sandulli, Costantino Mortati y Enzo Cheli realizaron aportaciones de gran trascendencia para clarificarlas.

Jellinek realizó una distinción relevante entre lo que llamó “órganos directos” y “órganos indirectos del Estado”.

Desde su opinión, son órganos directos las instituciones que cumplen la función de órganos estatales, porque están llamados a ello directamente por la Constitución, y que por ese sólo hecho adquieren *ipso iure* la posición de órganos constitucionales de la mayor relevancia. Los órganos indirectos del Estado, en cambio, son aquellos que realizan funciones de derecho público, es decir, de interés general, bajo atribuciones que no derivan directamente de la Constitución, sino de un órgano directo.⁶

Santi Romano, por su parte, de la mano de la opinión de juristas alemanes, distinguió los “órganos constitucionales” de los “órganos administrativos”.

Destacó que los primeros participan inmediata y directamente de la soberanía estatal y que, en consecuencia, coadyuvan a la formación de la voluntad del Estado, mientras que los segundos sólo participan de manera mediata, y no tienen un poder directo sino derivado.

Romano incidió básicamente en la conceptualización de los órganos constitucionales, enfatizando que una de sus notas distintivas era que en relación a ellos no procedía la aplicación del principio de jerarquía, puesto que la diferencia entre éstos y otros órganos estatales era que no tenían por

⁶ Jellinek, Giorgio, *Sistema dei diritti pubblici subbietivi*, trad. e note di Gaetano Vitaglano, prefazione di Vittorio Emanuele Orlando, Milano, Societa editrice libraria, 1912, p. 245.

encima de ellos ningún órgano superior que los obligara a mantener relaciones de sujeción o dependencia. De conformidad con lo señalado, para el autor “órganos constitucionales” son aquellos a los que se confía una actividad directa del Estado, y en cuya actividad gozan, dentro de los límites del derecho objetivo que los coordina mutuamente, pero que no los subordina entre sí, de una completa independencia recíproca.⁷

Aldo M. Sandulli, destacó un conjunto de elementos a tomar en cuenta a la hora de “ubicar” a un órgano constitucional en el ámbito de los órganos supremos del Estado.

De acuerdo con su opinión, el análisis debe considerar en primer lugar, el grado de autoridad conferido a una institución, característica que se observa en la naturaleza de las funciones que tiene encomendadas, del nivel normativo en el que las mismas se ejercitan, y de la eficacia de los actos o resoluciones en que se concreta su actividad. En segundo lugar, señaló la necesidad de analizar el régimen jurídico del propio órgano, es decir su posición o estatus dentro del esquema constitucional, para advertir con qué calidad actúa en el sistema jurídico. En este contexto, un órgano constitucional autónomo, por su propia naturaleza debe estar investido de una posición de “supremacía” que le permita afirmar, a la par, su “independencia”.⁸

Correspondió a Constantino Mortati y a Enzo Cheli el mérito de hacer una distinción de gran trascendencia para el análisis de los órganos estatales.

⁷ Romano, Santi, “Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato”, *Scritti minori*, T. I, Diritto costituzionale, Milano, Giuffrè, 1950, p. 6-12.

⁸ Sandulli, Aldo M., “Sulla <posizione> della Corte costituzionale nel sistema degli organi supremi dello Stato”, *Scritti giuridici*, T. I, *Diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1990, p. 404 y ss.

Siguiendo la clasificación de Jellinek entre órganos mediatos e inmediatos, hicieron una separación entre lo que denominaron “órganos constitucionales autónomos” y “órganos de relevancia constitucional”.

Los primeros son los que están configurados de forma inmediata por la Constitución, de tal forma que la norma fundamental se encarga de mencionarlos expresamente, describir la función que realizan, sus principales atribuciones, señalarles su estatus o jerarquía, su composición, la forma de designación de sus titulares y sus garantías.

Los segundos, en cambio, comparten únicamente con los primeros su nominación expresa, la determinación de alguna o algunas de sus atribuciones por el texto constitucional y su posición de órganos de “vértice” dentro del sistema constitucional lo que los hace insuprimibles por el legislador ordinario. La diferencia avanzada por los autores se condensa en el hecho de que los primeros son órganos constitucionales plenos, mientras que los segundos están acotados, puesto que sólo comparten algunas de las características de aquellos. Los primeros se consideran esenciales para la vida del Estado, mientras que los segundos solamente coesenciales, ya que están destinados a coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del Estado. Si bien se ubican en el mismo peldaño normativo, el rasgo que les falta es aquel que concierne a su ubicación constitucional, pues mientras los órganos constitucionales autónomos son órganos al margen de la división de poderes, los de relevancia constitucional dependen orgánicamente de alguno de los poderes tradicionales.⁹

⁹ Respectivamente, Mortati, Costantino, *Istituzioni di diritto pubblico*, T. I, 10ª. Ed., Padova, CEDAM, 1991, p. 213. Cheli, Enzo “Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale”, *Archivio Giuridico Filippo Srafini*, Luglio di 1965, p. 112, y ss.

La distinción de los autores coadyuva a destacar que el concepto de autonomía aplicado a los órganos constitucionales debe caracterizarse por su completitud. Debe corresponder al máximo de garantías necesarias para salvaguardar la independencia de instituciones que por la función estatal que realizan deben contar con una ubicación específica en el concierto de las instituciones estatales, por fuera de la división tradicional de poderes.

III.- Los órganos constitucionales autónomos. Características esenciales.

La noción de órgano constitucional autónomo ha venido construyéndose a la par de las transformaciones del derecho constitucional derivadas del replanteamiento de algunas teorías o principios considerados a principios del siglo XX como verdaderos dogmas jurídicos.

Dentro de la delimitación de su concepto se ha sostenido que órganos constitucionales autónomos son aquellos que se ponen como “inmediatos partícipes de la soberanía”; aquellos órganos que surgen de modo “inmediato” de la Constitución, o aquellos a los que el concepto de “jerarquía” no puede aplicárseles. Por este motivo, a lado de su denominación como órganos constitucionales autónomos aparecen igualmente como órganos de vértice, órganos supremos u órganos fundamentales del Estado.

La evolución a que ha sido sometido el concepto de referencia, ha llevado a concluir, en términos generales, que los elementos que distinguen a los órganos constitucionales autónomos sean los siguientes:

1.- Representan un elemento *necesario* del ordenamiento constitucional, en el sentido que su ausencia supondría la inmediata detención de la actividad estatal.

2.- Se erigen como un elemento *indefectible* del Estado, en el sentido que desde el punto de vista institucional, su actividad no puede ser sustituida por otros órganos constitucionales.

3.- Tienen una *estructura dictada desde la misma Constitución*, de modo que queden netamente encuadrados en el contexto de la separación de los poderes supremos del Estado, y dentro del sistema de equilibrios constitucionales.

4.- Gozan de una *posición de paridad* respecto a los otros órganos constitucionales, con el objeto de garantizar su común independencia.¹⁰

5.- Participan en la *dirección política del Estado*, de forma que con su actuar se concretiza la voluntad del Estado en un sentido coherente y armónico con el conjunto de valores y principios que inspiran al ordenamiento constitucional.

Los órganos constitucionales autónomos aparecen bajo estos elementos como consecuencia necesaria de las funciones que se les atribuyen dentro del sistema constitucional. Todos ellos de la máxima trascendencia jurídica

¹⁰ En este sentido, Barile, Paolo, “La Corte costituzionale, organo sovrano: implicazioni pratiche”, *Giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1957, p. 911-913.

en tanto se vinculan con la dirección política del Estado, con la tutela de su unidad de actuación y su soberana potestad de imperio.

Sin embargo, el desempeño de estos órganos al interior del sistema constitucional, de la mano de los recientes desarrollos teóricos, han llevado a considerar nuevos elementos en la determinación de estos órganos. Estos elementos son determinantes para la garantía de un espacio institucional verdaderamente autónomo dentro del cual puedan ejercer sus atribuciones, y para generar un vínculo de responsabilidad que los constriña a conducirse bajo estándares de transparencia y bajo una estricta rendición de cuentas.

Hablamos de dos características adicionales:

6.- La *compresión de sus fuentes normativas*, con el objeto de que no exista una indebida interferencia de otro u otros órganos de poder a través de la legislación, y el órgano mismo, en uso de sus potestades normativas y con el referente primario de sus necesidades de organización y funcionamiento, pueda dictar en completa libertad las normas para el debido cumplimiento de las funciones que le atribuye la Constitución y su ley reguladora. En este contexto, la reducción de la legislación que regula a los órganos constitucionales autónomos a sus tres “sedes lógicas”: la Constitución, la Ley Orgánica y su Reglamento, representa una necesidad institucional encaminada a la salvaguarda de su independencia.¹¹

7.- La *transparencia y rendición de cuentas*, bajo la premisa de que un indebido ejercicio de sus atribuciones puede conducir a generar nuevas

¹¹ Tomamos la idea de Zagrebelsky, Gustavo, *La giustizia costituzionale*, Bolonia, Il mulino, 1998, p. 81.

burocracias que se corporativicen y actúen como cotos vedados de poder. Por ello, en concordancia con las premisas de un Estado democrático de Derecho, es necesario establecer los controles adecuados mediante el principio de responsabilidad, a efecto de garantizar el adecuado ejercicio de sus atribuciones, la transparencia en el manejo de los recursos públicos, y la rendición de cuentas de cara al conjunto de poderes públicos, y los que es más importante, de cara a la sociedad.¹²

De conformidad con los elementos que los caracterizan, es posible destacar que los órganos constitucionales autónomos son aquellos que están expresamente determinados por la Constitución para el cumplimiento de una función estatal, dentro de un espacio institucional propio y reservado, bajo una garantía de independencia que los aleja del ámbito de influencia del conjunto de poderes tradicionales.

Para ser más sintéticos, los órganos constitucionales autónomos tienen principios distintivos que emanan de su propia naturaleza y que han sido debidamente identificados por la doctrina más consistente.¹³ Entre ellos destacan:

La inmediatez

¹² Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la Democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 244.

¹³ Entre ellos, Carpizo, Jorge, “El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo”, *Revista de Estudios Políticos*, Nueva Época, No. 125, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004, p. 66 y ss. También Cárdenas Gracia, *Una Constitución...*, Op. cit. Caballero, José Luis, “Los órganos constitucionales autónomos: Más allá de la División de Poderes”, *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, No. 30, México, Themis, 2000, p. 153 y ss.

1.- Se encuentran directamente creados por la Constitución, a través de su mención expresa, con la determinación igualmente expresa de sus atribuciones principales, y de sus principios básicos de organización.

El objeto

2.- Se les encomienda la realización de una función estatal, por lo cual el ejercicio de sus actividades se considera de orden público.

Los criterios técnicos y de especialidad

3.- Realizan su función bajo criterios estrictamente técnicos y especializados.

El estatus

4.- Se encuentran ubicados en la cúspide del sistema constitucional, a la par de los poderes del Estado y de los demás órganos constitucionales autónomos, con quienes mantienen relaciones de coordinación y de no subordinación.

La autonomía

5.- Tienen reconocida y asegurada su autonomía organizativa, funcional y presupuestal, a efecto de que puedan cumplir con las funciones que constitucionalmente tienen asignadas.

La independencia

6.- Tienen asegurada la independencia del órgano como tal, y de sus principales funcionarios, con el objeto de que no sean sometidos a presiones o interferencias de ninguna especie.

La transparencia y rendición de cuentas

7.- Son órganos que deben rendir cuentas de su actuar de manera periódica. Sus titulares deben estar sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos.

La concentración de su esquema de fuentes

8.- En su actuación deben estar vinculados únicamente a la Constitución, a su ley orgánica o reglamentaria y los reglamentos que ellos mismos expidan en uso de sus atribuciones normativas.

El control de sus actos

9.- Sus actos son definitivos, pero en casos puntuales deben estar sometidos a posterior control jurisdiccional.

Algunos de los principios anotados han sido adoptados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la reciente determinación jurisprudencial de las características de los órganos constitucionales autónomos.

La interpretación del Alto Tribunal parte de consideraciones previas en donde se destacan varios elementos:

En primer lugar, se alude a la idea de que coadyuvan al equilibrio constitucional. La Corte ha sostenido que: “Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado”.

En segundo lugar, se destaca la especialización de funciones, vinculada con la independencia y autonomía de los órganos que la realizan: La Corte ha señalado que: “Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado”.

En tercer lugar, se subraya su pertenencia al Estado, a pesar de la ubicación que puedan tener en el contexto constitucional. La Corte ha mencionado que: “La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales”.

Bajo estos presupuestos el Alto Tribunal definió las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos en México, de la siguiente manera:

- a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal;
- b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación;
- c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera;
- d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.¹⁴

IV.- Las principales manifestaciones de la autonomía

La primera aplicación práctica del concepto de autonomía a un órgano constitucional se realizó en 1952 en Alemania, ante la necesidad de esclarecer la posición constitucional del Tribunal Constitucional Federal dentro de su sistema jurídico.¹⁵

El informe del “estatus” del Tribunal Constitucional representa un documento de la mayor relevancia porque deriva la posición constitucional del órgano en cuestión sobre la base de la autonomía que le garantiza la Constitución, y porque a partir de ese documento se generalizan las principales vertientes en que la propia autonomía se manifiesta.

¹⁴ Tesis de jurisprudencia P./J. 20/2007, rubro: ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS. Esta tesis derivó de la controversia constitucional 31/2006, fallada en sesión de 7 de noviembre de 2006 y se encuentra pendiente de publicación.

¹⁵ Rodríguez-Patrón, Patricia, *La potestad reglamentaria del Tribunal Constitucional*, Madrid, Iustel, 2005, p. 27 y ss.

El informe del “estatus” determinó que la autonomía de los órganos constitucionales se desarrollaba en tres vertientes:

- a) Autonomía organizativa
- b) Autonomía presupuestaria
- c) Autonomía normativa

Lo significativo del caso es que a partir de ese momento se produjo una generalización de los órganos constitucionales autónomos en el seno de las constituciones promulgadas con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, y se expandió igualmente la percepción de las vertientes que conformaban, y conforman en la actualidad, sus notas distintivas, a pesar de que un sector de la doctrina ha insistido en el hecho de la única manifestación directa de la autonomía es la normativa, en virtud que la capacidad de organización de una institución, o la potestad de determinar su presupuesto y gestionarlo necesitan, inexorablemente, de aquellas normas jurídicas que el órgano en cuestión está en posibilidad de crear.¹⁶

a.- Autonomía organizativa

La autonomía organizativa supone la capacidad de un órgano constitucional para determinar su estructura y organización interna.

Esta capacidad se refleja en dos subtipos de autonomía:

1.- La autonomía gubernativa

¹⁶ Acúdase a Giannini, “Autonomia”, Op. cit., p. 356 y ss.

2.- La autonomía administrativa

1.- La autonomía “gubernativa” representa la capacidad de un órgano para ejercer el autogobierno. Esta manifestación se expresa, fundamentalmente, en la posibilidad de crear órganos y subórganos al seno de la institución, de tener un personal propio para el cumplimiento de sus funciones, y en la necesidad de que todos los cargos con funciones de dirección y gobierno dentro de la misma sean elegidos en el seno del propio órgano, bajo criterios de selección y contratación internos, sin que exista ningún tipo de interferencia exterior en el nombramiento de sus funcionarios. También en la aptitud para encomendar nuevas tareas a sus órganos, subórganos y a su personal, a parte de las estipuladas en la ley.

Esta capacidad se relaciona con otras más que derivan de la propia autonomía del órgano y que valoradas en su conjunto, propician el autogobierno. Entre ellas destaca la potestad reglamentaria, la elaboración del presupuesto, la determinación de la plantilla del personal, las atribuciones en materia de seguridad y la potestad sancionatoria.

2.- La autonomía “administrativa” se configura como una garantía en el desarrollo independiente de las funciones del órgano constitucional, que parte de presuponer la especialidad en su administración por su estatus jurídico y la función que desempeña.

En el ámbito de la administración, “significa independencia de acción entre órganos u organismos de la administración pública. Goza de ella el órgano que no está subordinado a las decisiones de otro, por ley”.¹⁷

Lo anterior supone, la capacidad de emprender la acción administrativa de manera independiente y sin ninguna interferencia de un agente u órgano de poder externo. Esta vertiente de la autonomía, presupone, en principio, la existencia de una autonomía presupuestaria que dote al órgano de un patrimonio propio, suficiente para el cumplimiento de sus fines, que permanezca bajo la entera responsabilidad de su gestión administrativa.

Por ende, a pesar de que pueden existir aparentes paralelismos o aproximaciones que pudieran llevar a considerar la posibilidad de realizar ejercicios de homogenización, lo cierto es que la especialidad de la administración del órgano es uno de los elementos que los distinguen y caracterizan, porque en su determinación no hay que tomar en cuenta el régimen retributivo *per se*, sino que además de eso se impone la necesidad de vincular dicho régimen con las funciones que en concreto se desempeñan. Además, la especialidad de la administración del órgano autónomo emana en buena medida de las cualidades de sus funcionarios, ya que el rigor técnico que se demanda de la función del órgano requiere perfiles con mucha mayor objetividad, imparcialidad e independencia.

La especialidad de la administración se observa en tres aspectos principales:

¹⁷ Nava Negrete, Alfonso, Quiroz Acosta, Enrique, “Autonomía administrativa”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa- UNAM, 2004, p. 438.

- a) En el régimen jurídico y los mecanismos para la selección de su personal.
- b) En su régimen retributivo.
- c) En su sistema disciplinario.

b.- Autonomía presupuestal

La autonomía presupuestal implica la capacidad del órgano constitucional para determinar por sí mismo los montos económicos necesarios para cumplir con las atribuciones que tiene constitucionalmente conferidas, para gestionarlos de manera independiente de conformidad con su objeto, y para fiscalizarlos a través de órganos y procedimientos propios.

Esta vertiente de la autonomía se divide en tres subtipos:

- 1.- Autonomía de determinación presupuestal
- 2.- Autonomía de gestión
- 3.- Autonomía de fiscalización del gasto

1.- La autonomía de determinación presupuestal supone una plena capacidad para establecer el presupuesto del organismo de conformidad con sus estructuras y cometidos, sin que ningún órgano pueda interferir en su conformación y posterior presentación ante las instancias de decisión correspondientes.

Esta capacidad impide que el presupuesto de dichas instituciones pueda ser condicionado en su diseño y formulación, o modificado de forma previa por los órganos de intermediación hacendaria dependientes del Gobierno, lo cual quiere decir que, en principio, los órganos de gobierno se encuentran

vinculados por el contenido del presupuesto que se les presenta, teniendo que limitarse a incorporarlo en sus términos al Presupuesto de Egresos sin modificación alguna.

El único órgano que no se encuentra vinculado por el contenido del presupuesto presentado es el Poder Legislativo, pues en función de las características esenciales del sistema democrático y de configurarse como representante de la voluntad popular, posee amplias y exclusivas facultades en materia de aprobación del presupuesto nacional, estando en aptitud de aprobar en sus términos el que presenten los órganos constitucionales autónomos, o de realizarles modificaciones de conformidad con los requerimientos generales del presupuesto del Estado.

2.- La autonomía de gestión supone un ámbito de libertad conferido a una institución para que pueda ejecutar su presupuesto con miras a cumplir debidamente con el objeto para el que fue creada, para que pueda ejercer sus facultades y alcanzar los objetivos y metas estipulados en las normas que la regulan. Esto significa conferir al órgano suficientes atribuciones para que puedan elegir y realizar sus propios objetivos constitucionales, administrativos o económicos, al margen de cual haya sido la fuente de su presupuesto.

Esta característica se vincula con la autonomía presupuestaria y el ejercicio del gasto en la medida en que confirma la plena capacidad de una institución para disponer de sus recursos presupuestales, en base a criterios propios vinculados al cumplimiento de su objeto, de sus fines y funciones. Su capacidad para definir, en concordancia con su vertiente organizativa, el tamaño de su estructura burocrática; para determinar los montos de las

remuneraciones y prestaciones de sus funcionarios y empleados, para decidir la adquisición de bienes y servicios, y en general, para disponer con plena libertad la ejecución del presupuesto asignado de conformidad con criterios de eficiencia, eficacia y transparencia.

Esta capacidad impide que el ejercicio de la gestión financiera, una vez aprobado el presupuesto, se encuentre limitado por instrucciones u observaciones de cualquier entidad externa. De esta manera, consiente una plena disponibilidad de sus ingresos sin condicionamientos indebidos, para poder ejercer sus atribuciones. En consecuencia, las directrices de ejecución del presupuesto, la autorización del gasto, la realización de pagos, la contratación de servicios y la fiscalización de la ejecución del presupuesto quedan bajo la órbita de decisión del propio órgano.

3.- La autonomía de fiscalización parte de la necesidad de que sea el propio órgano quien determine, gestione y administre sus recursos, y el que deba fiscalizarlos a través de órganos técnicos y especializados que dependan orgánicamente de la institución.

Lo apenas señalado, conduce a destacar que uno de los elementos determinantes de la autonomía presupuestaria de los órganos constitucionales autónomos consiste en que la fiscalización de sus recursos la realice el propio órgano, lo cual se concretiza en la capacidad de designar libremente al contralor o auditor interno.

Al margen de lo señalado, la autonomía presupuestal se vincula también con otras vertientes de la autonomía constitucional reconocida a ciertos órganos. Por ejemplo, con la autonomía normativa y de organización, en

específico con los reglamentos de personal y de remuneraciones, puesto que posibilitan la concesión de retribuciones específicas al personal en determinados momentos y circunstancias, y siempre y cuando se cumplan con los requisitos establecidos de modo previo.

La importancia de la autonomía presupuestal no consiste en los montos económicos de las partidas aprobadas, sino fundamentalmente en que se erige como una condición necesaria para conseguir la independencia de un órgano en relación con los poderes tradicionales. En este sentido, implica una elemental garantía de independencia institucional.

c.- Autonomía normativa

La autonomía normativa en relación a los órganos constitucionales implica, en términos generales, la potestad para darse sus propias normas; es decir, la capacidad que se les confiere para ordenar y regular su propia organización, su funcionamiento y los procedimientos de que se vale para el ejercicio de sus atribuciones.

La prerrogativa en cuestión no se ejerce en atención a un interés privado del órgano, sino en función a un interés público que deriva de la necesidad de asegurar su funcionamiento independiente. En este contexto, la independencia del órgano se configura a través de los límites impuestos a su regulación jurídica desde órganos externos, como los que tienen a su

cargo la reforma de la Constitución o de la ley ordinaria, y de las capacidades de regulación autónoma conferidas al mismo.

Su manifestación más evidente consiste en la atribución de una potestad reglamentaria, cuyos productos, reglamento interior, lineamientos y acuerdos, deben sujetarse al mismo procedimiento de publicación del resto de las normas jurídicas estatales.

La producción normativa de un órgano constitucional no representa solamente la capacidad de establecer normas de autoorganización con efectos internos, cuya eficacia vincule en exclusiva a los órganos y funcionarios de la institución; por el contrario, son normas con efectos externos que vinculan no sólo al órgano que los produce sino a todos aquellos entes o personas que por la función desarrollada por el órgano, mantienen un conjunto de relaciones institucionales con él. Son normas que no necesitan sanción o promulgación, ni ser refrendadas o ratificadas por ningún otro órgano del Estado. Por el órgano del que emanan, en muchas ocasiones se les confiere un rango jurídico igual al de la ley.

La autonomía normativa supone la racionalización normativa de la vida y el funcionamiento de los órganos constitucionales, de conformidad con lo establecido por la Constitución y por la ley de referencia. Estas normas deben dictar únicamente lo que se considere jurídicamente relevante para la existencia autónoma, la organización, funcionalidad e independencia del órgano, dejando la concreta regulación de sus perfiles en manos de normas de producción propias.

El ámbito de actuación de la potestad normativa alcanza la autonomía organizativa y presupuestal en función de que cualquier capacidad de

decisión que se derive de ellas debe estar adecuadamente regulada a través de normas jurídicas. De conformidad con ello, es posible señalar que dicha autonomía se divide en distintos subtipos, sin dejar de destacar la notable proximidad existente entre ellas:

- 1.- Autonomía organizativa
- 2.- Autonomía funcional
- 3.- Autonomía procedimental

1.- La autonomía organizativa representa la prerrogativa conferida a un órgano para que mediante normas propias, proceda a la estructuración orgánica de la institución, en las vertientes de gobierno y administración señale las líneas atrás, de conformidad con lo estipulado por la Constitución y la Ley.

2.- La autonomía funcional es una potestad próxima a la autonomía organizativa, en tanto concede a un órgano la posibilidad de regular su funcionamiento interno al margen de cualquier interferencia exterior que pudiera encaminarse justamente a impedir su adecuada funcionalidad. La proximidad es notoria desde el momento en que se advierte que toda norma dirigida a crear o regular órganos de gobierno internos debe estar acompañada de normas adicionales que señalen las atribuciones que se les confieren para la adecuada realización de sus tareas.

Esta característica es relevante en virtud que permite que sea el propio órgano el que, teniendo en cuenta las expectativas constitucionales a satisfacer, busque la mejor manera de regular sus atribuciones con el

objetivo de fijar las condiciones más óptimas para la realización de sus fines y funciones, de conformidad con la Constitución y la Ley.

Esta vertiente no debe confundirse con la autonomía gubernativa o administrativa que igualmente racionaliza el ejercicio de los órganos y subórganos de la institución, pues su cometido se encamina a articular y delimitar las competencias administrativas de dichos órganos. En cambio, la autonomía funcional se encamina a regular las funciones sustantivas que dan lugar a la existencia del órgano y que por su propia naturaleza son de mayor relevancia.

3.- La autonomía funcional es la condición necesaria para determinar la existencia de una autonomía procedimental. La primaria regulación que la Constitución y la Ley hacen de las funciones que competen al órgano constitucional, conduce a dejar en manos del propio órgano la regulación puntual de los mecanismos o procedimientos bajo los cuales habrá de cumplir con sus tareas sustanciales.

Si el órgano realiza funciones de control, y la Constitución y la Ley le especifican las líneas maestras de los procedimientos de control a su cargo, la autonomía normativa del órgano le confiere la posibilidad de completar dicha regulación con el objeto de cumplir con sus atribuciones de manera altamente técnica y especializada.

En este contexto, el carácter “técnico” otorgado a los órganos constitucionales es uno de los elementos que conforman su autonomía procedimental, en virtud de que impone al órgano la obligación de complementar su regulación normativa bajo criterios eminentemente

técnicos y especializados, y en sentido contrario, le obliga a dejar al margen cualquier consideración de índole política que pudiera entorpecer el rigor con el que realiza sus funciones.

La especialidad y alta calidad técnica reconocida a los órganos constitucionales vinculados al principio de autonomía, determina que en todo ejercicio de autorregulación se deseche cualquier argumento que ponga en peligro la imparcialidad, independencia y objetividad de la institución. Por ende, dicho carácter técnico constriñe al propio diseño de los mecanismos de actuación del órgano, haciéndolo compaginar con las características de un control jurídico objetivo, contrario por supuesto a las premisas de un control político que es siempre subjetivo.¹⁸

V.- La posición constitucional de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación

De conformidad con los conceptos vertidos con anterioridad, es necesario esclarecer la naturaleza jurídica de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación –EFSF-.

Esa naturaleza se desprende, en buena medida, de la posición constitucional que se ha conferido al órgano en cuestión, y además, de las funciones que la propia norma fundamental le atribuye.

Su caracterización no puede desprenderse del análisis aislado de estos elementos, pues existen supuestos en donde un órgano determinado puede ejercer funciones de la más diversa naturaleza, o donde órganos de

¹⁸ Vid. Valadés, *El control...*, Op. cit. p. 116 y ss.

naturaleza diferente pueden ejercitar el mismo tipo de funciones. En consecuencia, la determinación de la naturaleza de la EFSF debe pasar por el análisis de su posición constitucional y por la determinación de la naturaleza de sus funciones.

a.- La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación como órgano de relevancia constitucional

Resulta necesario adentrarse en la configuración constitucional de la EFSF, con el objeto de determinar si se corresponde con las características de los órganos constitucionales autónomos, o si por el contrario, es un órgano que cuenta únicamente con “relevancia constitucional”.

De conformidad con las características que definen a los órganos constitucionales autónomos, las cuales ya han sido analizadas en este documento, debe concluirse que la EFSF se identifica más bien con los denominados órganos de relevancia constitucional.

La lectura del artículo 79 constitucional advierte que es la Constitución la que expresamente:

- 1.- Crea a la institución.
- 2.- Determina sus funciones y competencias.
- 3.- Establece el estatuto constitucional que contiene las garantías institucionales que corresponden a su titular.

La Constitución es además la norma que “limita” el nivel de autonomía de la EFSF al hacerla pertenecer orgánicamente de la Cámara de Diputados. Esta pertenencia no implica ningún sentido de dependencia funcional de

aquella respecto a esta, porque una interpretación así es sencillamente contraria a la exigencia de independencia de las entidades fiscalizadoras que en cualquier contexto se considera esencial para que pueda cumplir con su cometido.

Lo apenas señalado es significativo si partimos de un hecho incuestionable: La Ley no puede limitar el nivel de autonomía conferido a la EFSF porque de hacerlo vulneraría al propio artículo 79 de la Constitución. La competencia de la Ley debe constreñirse a “delimitar” la forma concreta como dicha autonomía habrá de realizarse, especificando más concretamente la integración, organización y atribuciones del órgano, sus poderes de fiscalización, los tipos de fiscalización, los tipos de responsabilidad que pueden imputarse, las relaciones de la EFSF con la Cámara de Diputados, y los mecanismo de revisión de su actividad institucional.¹⁹

En este sentido, la ley debe cumplir con el papel de facilitador de la autonomía reservada a la EFSF, y no con el papel de obstaculizador. La función de “limitar”, es única y exclusiva de la Constitución, mientras que la de “delimitar” debe ser el objeto de la ley.

De hecho, las limitaciones a las que se sujeta un órgano son las que distinguen un tipo de órganos respecto de los demás, estableciéndolos como órganos directos o indirectos del Estado, en base a su mediatez o inmediatez constitucional. Son ellas, igualmente, las que indican con puntualidad los márgenes de autonomía e independencia con los que pueden conducirse los órgano de referencia, y las que en realidad permiten

¹⁹ Se sigue la estructura de la *Ley de Fiscalización Superior de la Federación*.

encuadrar a un conjunto de instituciones políticas en el vértice de la organización estatal, dentro de una órbita en la que comparten el mismo estatus jurídico que hace que no exista ninguna interferencia entre ellos.

El artículo 79 primer párrafo de la Constitución es claro al advertir que la entidad de fiscalización superior depende orgánicamente de la Cámara de Diputados, y que de manera institucional cuenta con “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”. No se alude a ella, como la misma Constitución lo hace por ejemplo con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (artículo 102 apartado B de la Constitución), el Banco de México (artículo 28 párrafo VI de la Constitución), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (artículo 26 apartado B de la Constitución), o el Instituto Federal Electoral, (artículo 41 fracción III de la Constitución), porque a todas estas instituciones la Constitución no las hace depender de alguno de los poderes tradicionales. En su no dependencia orgánica respecto de otra institución reside una de sus peculiaridades más significativas de estos órganos.

La lectura del artículo 105 fracción primera de la Constitución, indica que la EFSF no se encuentra considerada dentro de los poderes de la Unión. El mismo artículo 2º. de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación – LFSF- constata que la EFSF tampoco puede considerarse como un órgano constitucional autónomo. Por ello, la enunciación constitucional de la EFSF con los elementos adicionales que contempla, y la vinculación orgánica a la

que se ve sometida conducen a concluir que la EFSF debe considerarse como un “órgano de relevancia constitucional.”²⁰

No obstante lo anterior, su caracterización como órgano de relevancia constitucional conduce a que su naturaleza y posición jurídica, mediante una adecuada interpretación, se aproxime a la de los “entes públicos federales” señalados en la segunda parte de la fracción V del propio artículo 2º. El artículo en cuestión denomina entes públicos federales, en primer lugar, a “los organismos públicos constitucionalmente autónomos”, y en segundo, a “las demás personas de derecho público de carácter federal autónomas por disposición legal...”. Es cierto que la EFSF se considera en la fracción III, pero ello no debe conducir a una interpretación aislada de la misma, pues de su lectura se observa que la Ley no se pronuncia sobre la naturaleza jurídica de la institución.

La aproximación entre las categorías mencionadas se debe a que, sintéticamente dicho, las personas de derecho público son aquellos entes que se encuentran regulados por normas de derecho público y cuyo objeto o cometido es igualmente público; las entidades de carácter federal son las que tienen un ámbito de competencia que se extiende a la federación; y los entes autónomos por ley son aquellos cuyo ámbito de autonomía se encuentra garantizado por la ley.

²⁰ Como órganos de relevancia constitucional en el ordenamiento jurídico mexicano aparecen: 1.- La Auditoría Superior de la Federación, dependiente de la Cámara de Diputados (artículo 79 de la Constitución) 2.- El Consejo de la Judicatura Federal y el Tribunal Electoral, ambos dependientes del Poder Judicial de la Federación (artículos 99 y 100 de la Constitución) 3.- El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (artículo 6 de la Constitución) Ackerman, John M., *Estructura institucional para la rendición de cuentas: Lecciones internacionales y reformas futuras*, México, Cámara de Diputados, Auditoría Superior de la Federación, 2006, p. 8 y ss.

Por lo tanto, de conformidad con estas características, no es complicado advertir los ámbitos de aproximación:

1. La EFSF se encuentra regulada por la norma pública por excelencia: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Tiene un objeto decididamente público: Fiscalizar los ingresos y egresos de la federación; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión, los entes públicos federales, las entidades federativas, los municipios y los particulares; así como verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales ,
3. Es un órgano que trasciende al ámbito federal: se sitúa en el entorno constitucional, de donde deriva su existencia.
4. Su autonomía no esta dispuesta por la ley: Se encuentra garantizada directamente por la Constitución.

Ahora bien, el artículo 3º. de la LFSF constata que la EFSF se encuentra un peldaño por debajo de la caracterización de “órgano constitucional autónomo”, al identificar a la EFSF como órgano de “apoyo” de la Cámara de Diputados (situación constatada, incluso, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación²¹). Sin embargo, no existe en el sistema jurídico mexicano un tipo de ente intermedio entre los órgano constitucionales

²¹ Cfr. AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. SUS FACULTADES ORDINARIAS DE FISCALIZACIÓN SE ENCUENTRAN LIMITADAS A LA GESTIÓN FINANCIERA DEL ENTE FISCALIZADO. Tesis aislada: XXVII/2005.

autónomos y los entes públicos federales, que es el correspondería con la tipología de los órganos de relevancia constitucional y que identificaría a la EFSF.

Ante este panorama, nada impide que pueda considerarse a la EFSF como un “ente público federal”. Ello en virtud de que como acaba de exponerse, los componentes estructurales que la caracterizan como “órgano de relevancia constitucional” sobrepasan los que se señalan para los “entes públicos federales”, lo que conduce a señalar que si bien no puede identificarse plenamente a la EFSF con los mismos, sus elementos determinantes conducen a conferirle, como mínimo, dicha consideración, con las consecuencias jurídicas que de ello se derivan.

b.- La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación como órgano de fiscalización superior

Desde un ángulo más bien funcional, la atipicidad de las funciones de los órganos de fiscalización, puede conducir a ubicarlos en distintos planos.

En virtud de que se encuentran en la órbita de los poderes legislativos, con el objeto de auxiliarlos en sus labores de control, pueden ser considerados como órganos de naturaleza política, compartiendo la misma naturaleza que los órganos representativos. Si su dependencia es más bien orgánica, y no funcional, es posible determinar la naturaleza “administrativa” del órgano en base al principio que señala que juzgar a la administración significa igualmente administrar. Pero si el órgano de fiscalización está capacitado para desempeñar funciones jurisdiccionales desde una posición de no dependencia del resto de los poderes del Estado, se está frente a un órgano

de carácter “jurisdiccional” con notas distintivas cercanas a las del resto de órganos del Poder Judicial.²²

En el caso que nos ocupa, la EFSF no puede considerarse como un órgano político en virtud que la reforma constitucional de 1999 tuvo la intención de establecer un órgano técnico y especializado, dotado de un ámbito de actuación institucional propio con el objeto de desempeñar su función bajo parámetros objetivos de actuación, perteneciente a la Cámara de Diputados por su función de coadyuvancia en la revisión de la cuenta pública.²³ Tampoco es un órgano jurisdiccional en función de que no está configurado como un Tribunal de Cuentas con capacidad para enjuiciar las conductas irregulares cometidas por los servidores públicos. Es, básicamente, un órgano de naturaleza administrativa, dedicado a la revisión posterior de la cuenta pública, con el objeto de verificar que la gestión de los poderes de la Unión, órganos constitucionales autónomos y entes públicos federales, se ajuste a las disposiciones constitucionales y legales que los regulan, así como el cumplimiento de los programas y las metas definidas al inicio del periodo de gestión.

La EFSF no se caracteriza por ser solamente un órgano de naturaleza administrativa. Representa, más bien, un órgano administrativo especializado.

Para contextualizar, recordemos que de conformidad con el artículo 74 fracción IV de la Constitución, corresponde a la Cámara de Diputados,

²² En este sentido, De Vega Blázquez, Pedro, “La configuración constitucional del Tribunal de Cuentas en España”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, No. 1, México, UNAM-III, 1999, p. 221.

²³ *Diario Oficial de la Federación*, 30 de julio de 1999.

aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y revisar la Cuenta Pública del año anterior. La determinación del gasto público y su comprobación al término del ejercicio fiscal son, sin lugar a dudas, dos de las atribuciones constitucionales más significativas de la representación popular.²⁴

A pesar de la relevancia constitucional de ambas atribuciones, la Cámara de Diputados carece de los medios técnicos para ejercerlas por sí sola en un modo adecuado.

Por ello, en la determinación de gasto público, la Cámara de Diputados se encuentra apoyada por el Poder Ejecutivo Federal, quien tiene la encomienda constitucional de presentar el Proyecto de Presupuesto de Egresos para que sea examinado, discutido, modificado y en su caso aprobado.²⁵ Y en la revisión de la Cuenta Pública se apoya en la entidad de fiscalización superior de la Federación, con el objeto de que sea un órgano especializado el que determine la correspondencia o las discrepancias entre los ingresos y egresos de los poderes públicos del Estado, en relación con los conceptos y partidas presupuestales aprobadas.

Es en base a la exigencia de fiscalizar los recursos públicos bajo criterios eminentemente técnicos, que se ha dejado a la EFSF el ejercicio de una relevante función de fiscalización realizada bajo un escrupuloso análisis jurídico-constitucional, presupuestal, contable y hacendario. Por tanto, el órgano encargado de realizar funciones de fiscalización del gasto público se

²⁴ En general, Gutiérrez, Jerónimo, Lujambio, Alonso, Valadés, Diego, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*, 1ª. reimp., México, UNAM-IIIJ, 2000.

²⁵ *Idem*, p. 39.

configura como una institución de control que no puede encuadrarse plenamente dentro de la triada clásica de poderes estatales, en la medida en que, al menos desde un punto de vista formal, no legisla, administra o resuelve controversias, si no que revisa, comprueba, audita, observa si los actos se ajustan a la Ley, pero sobre todo, valora el desempeño, la eficacia y el cumplimiento de programas públicos, lo que quiere decir que su función está orientada a analizar con pulcritud las conexiones entre el presupuesto como elemento económico, con los planes y programas de gobierno, como elemento fundamentalmente político.

La fiscalización superior adquiere por tanto una caracterización singular enmarcada en el ámbito de las funciones estatales, puesto que configura una función técnica y de control del Estado en su conjunto. Una función que debe estar en manos de un órgano técnico dotado de las suficientes atribuciones para hacer valer la autoridad de la que es portador y que se materializan en sus facultades para solicitar informes o dictámenes, requerir y obtener información a instituciones públicas o a terceros, verificar adquisiciones y servicios, realizar compulsas, investigar actos u omisiones, efectuar visitas, formular pliegos de observaciones, determinar daños y perjuicios, fincar responsabilidades, imponer sanciones, promover otras acciones de responsabilidad, presentar querellas y denuncias penales, y aplicar el procedimiento resarcitorio, etc.²⁶

Evidentemente el ejercicio de estas atribuciones es únicamente posible en un contexto en que el órgano de control goce de las necesarias garantías de independencia, que aunadas a sus capacidades técnicas, conduzcan a una

²⁶ Se consideran algunas de las atribuciones que los artículos 16 y 45 de la LFSF confiere a la EFSF.

actuación institucional bajo cánones objetivos y predeterminados que puedan producir resultados certeros y comprobables.

Ni que decir tiene, que los resultados emanados de la EFSF constituyen la precondition para que los órganos deliberativos puedan ejercitar en un momento posterior las correspondientes atribuciones de control político y económico. Pero la distinción más relevante, consiste en que el control realizado por la EFSF es un control de naturaleza “objetiva” porque el propio objeto de control (gasto ejercido y programas públicos ejecutados) se inspecciona bajo estándares de valoración jurídicos y técnicos, predeterminados y sujetos a escrutinio y verificación, mientras que el control parlamentario es en esencia un control de naturaleza “política”, en donde no existe un canon fijo y predeterminado de valoración, y en donde el objeto de control se afronta a través de criterios de oportunidad política.²⁷

Adicionalmente, la consideración de fiscalización “superior” de la Federación, no emana en exclusiva de una visión horizontal, observando la relación que guarda frente al resto de los poderes estatales. Parte del análisis de su posición institucional en un contexto nacional condicionado por la existencia de un sistema federal, en el que subsiste una multiplicidad de ámbitos de decisión. En concordancia con la autonomía constitucional que la Constitución reserva a las entidades federativas en los artículos 40 y 41, los estados de la federación cuentan con la capacidad para establecer sus propios órganos de fiscalización. Sin embargo, en virtud de que el Presupuesto de Egresos de la Federación se compone con partidas presupuestales cuyo ejercicio corresponde a la Federación, los Estados, los

²⁷ Sobre la distinción entre control jurídico y control político, Aragón, Manuel, *Constitución y control del poder*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1995, p. 91.

municipios y el Distrito Federal, la competencia de la EFSF se mantiene activada de modo permanente, con independencia del ámbito competencial reservado a los mismos, para fiscalizar el uso y destino de dichos recursos. La competencia de la EFSF y la de los órganos de control y fiscalización estatales se encuentran bien definidas, en función de que a la Auditoría corresponde únicamente el control financiero de los “recursos federales”.²⁸

A pesar de no existir relaciones de jerarquía, sino de competencia entre el órgano superior de fiscalización y sus pares estatales, es evidente que el contexto institucional, y la magnitud de recursos federales, favorecen que la EFSF aparezca como un verdadero “órgano supremo de fiscalización”, cuya ámbito de actuación es suficientemente amplio para controlar la gestión financiera de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos, y los entes de derecho público, de la federación, los estados, los municipios, e incluso, de los particulares.

VI.- La autonomía técnica y de gestión de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación

El artículo 79 párrafo I de la Constitución señala que la entidad de fiscalización superior de la Federación, “tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y gozará de igual consideración para decidir sobre su organización interna, funcionamiento, y resoluciones, en los términos que disponga la ley”.

La prescripción anotada identifica textualmente dos ámbitos de autonomía, al señalar que la EFSF “tendrá” autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones. Sin embargo, la interpretación armónica del

²⁸ Cfr. artículo 33 de la LFSF.

precepto indica que en realidad se individualizan cinco ámbitos concretos en los que se proyecta el concepto de autonomía, pues el precepto estipula de inmediato que “gozará de igual consideración” en lo concerniente a su organización interna, funcionamiento, y resoluciones.

Los cinco ámbitos concretos en los que se proyecta el concepto de autonomía, se pueden enlistar de la siguiente forma:

- a) Autonomía técnica
- b) Autonomía de gestión
- c) Autonomía organizativa
- d) Autonomía funcional
- e) Autonomía decisoria

Necesario es señalar que los ámbitos en los que se proyecta la autonomía de la EFSF impactan al diseño institucional del órgano, pues deben considerarse como garantías para su actuación independiente, presupuesto indispensable para que esté en aptitud de cumplir con eficacia las tareas encomendadas por la Constitución y las leyes. Por ende, cada una de ellas debe vincularse con la estructuración normativa del órgano y no sólo con el cumplimiento de sus atribuciones. Esto quiere decir que dichas vertientes, al no encontrarse restringidas por el artículo 79 constitucional, deben generar sus efectos desde el mismo diseño normativo del órgano, para conformarlo y conferirle atribuciones de una determinada manera, lo cual no excluye que una vez estructurado, las mismas garantías operen con el objeto de garantizar su funcionamiento.

Importando para efectos de este estudio el alcance del concepto de autonomía técnica y de gestión, se centrará el análisis en estas dos únicas vertientes.

a.- Autonomía técnica

No existe en la legislación y tampoco en la interpretación judicial una definición precisa de lo que deba entenderse por “autonomía técnica”.

La Ley Orgánica de la extinta Contaduría Mayor de Hacienda señalaba a la propia Contaduría como un “órgano técnico” de la Cámara de Diputados, lo cual indica, de alguna manera, que desde la creación de dicha institución existía la necesidad institucional de especializar la función de fiscalización de los recursos públicos federales.

En los trabajos preparatorios de la reforma constitucional de 1999 se advierte que bajo este atributo se intentó establecer una definición sobre el “tipo de actuación” institucional encomendada a la EFSF, subrayando su perfil altamente técnico y especializado, en clara contraposición al perfil político con el que actúan otros órganos del Estado, incluyendo a la propia Cámara de Diputados, cuya valoración se asienta en criterios subjetivos y de oportunidad política.

La concepción etimológica sugiere que la autonomía técnica implica la capacidad que se reconoce a un órgano para regir su comportamiento bajo criterios de especialización, sin depender de criterios de comportamiento

dictados desde otro órgano.²⁹ En este contexto, la exigencia de especialización debe vincularse con el objeto para el cual existe una entidad fiscalizadora, pues recordemos que en todo Estado democrático de Derecho existe el imperativo de corroborar el manejo adecuado de los recursos públicos a efecto de advertir desviaciones e infracciones a los principios de legalidad, eficiencia en el manejo y transparencia al que se encuentran sujetas las instituciones públicas, y en su caso, determinar las responsabilidades correspondientes. Así lo ha entendido la Corte, al subrayar que “la revisión de las cuentas públicas es una tarea preponderantemente técnica, para la que se requiere de conocimientos especializados en materia de auditoría...”. Lo anterior establece una vinculación entre la naturaleza de la tarea realizada, y el perfil del órgano y el de los funcionarios que deben realizarla, ya que como la misma Corte ha indiciado, su “especialización y organización están funcionalmente diseñadas para llevar a cabo dichas revisiones”.³⁰

La autonomía técnica, tal cual se ha establecido en la primera parte de este estudio, no representa una de las vertientes esenciales en las que se proyecta el principio de autonomía, sino uno de sus principales subtipos. Esto es así porque la aplicación del principio de autonomía a los órganos constitucionales parte justamente de la necesidad de contar con un órgano competente y especializado para desempeñar funciones que por su propia naturaleza no pueden ser ejercitadas por otros entes u órganos del Estado. Este es precisamente el contexto en el que hay que valorar la labor del IFE, del Banco de México, del INEGI o de la CNDH, que desempeñan una labor

²⁹ De conformidad con el contenido que el *Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua* confiere a los vocablos “autonomía” y “técnico” o “técnica”.

³⁰ Controversia constitucional 87/2003.

sui generis que se aleja de las actividades tradicionales realizadas por los tres poderes del Estado y que necesitan de la actuación de órganos altamente preparados en relación al objeto que les corresponde cumplimentar. En este sentido, la autonomía técnica es un elemento intrínseco de los órganos constitucionales autónomos.

La autonomía técnica se encuentra indisolublemente ligada a las características esenciales de la función de control de la gestión financiera de los órganos estatales, que el artículo 74 fracción IV párrafo V de la Constitución, confiere a la Cámara de Diputados. Su mención en la fracción II del mismo precepto y en el artículo 79 viene a establecer una separación tajante entre el control de naturaleza política que se encuentra en manos de la propia Cámara y el control de naturaleza técnica en manos de la EFSF. Determina a su vez las fases del control de los recursos públicos del Estado, pues previo al control político realizado por la representación popular, es necesario cumplimentar un control contable de naturaleza técnica sobre cuyos resultados habrá de operar la evaluación del cumplimiento de las políticas públicas.

La autonomía técnica confiere a la EFSF la capacidad de realizar la fiscalización de los recursos públicos mediante operaciones jurídicas y contables, ajenas, en principio, al comportamiento político de las instituciones.³¹ Esto supone, esencialmente, que la autonomía técnica tiene una fuerte implicación con la “independencia” necesaria para que el órgano pueda cumplir eficazmente con su labor. Así lo estipula la Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior (*International Organization of Supreme Audit Institutions*, INTOSAI), organización que

³¹ Gutiérrez, et al., *El proceso presupuestario...*, Op. cit., p. 24.

tiene por propósito esencial defender la independencia de las auditorías respecto a la administración pública, en la *Declaración de Lima*, que como ha señalado la Suprema Corte de Justicia, puede considerarse como la carta magna de la auditoría, y que por el contenido de la exposición de motivos de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve en la materia fue, en voz de la propia Corte, un documento inspirador de la misma.³² De hecho, el empleo que la Corte hace de la *Declaración de Lima*, confiere al documento una especial relevancia jurídica dentro del contexto mexicano.³³

Adicionalmente, la autonomía técnica tiene una notable proximidad con la vertiente organizativa y normativa en que se proyecta la autonomía, lo que significa que no pueda haber un comportamiento técnico del órgano fiscalizador si previamente no se le garantiza su independencia y capacidad para organizarse y regirse por sus propias normas.

En este contexto, la autonomía técnica de la EFSF condiciona:

1. Su organización institucional
2. El perfil de sus funcionarios
3. Las normas que definen sus competencias

³² Declaración de Lima. Artículo 5: Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de la institución controlada y se hallan protegidas contra influencias exteriores. 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. 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.

³³ Cfr. Controversia constitucional 36/2003.

4. Las reglas que determinan sus actividades y procedimientos de control
5. Su comportamiento institucional

De esta manera, la autonomía técnica de la EFSF implica fundamentalmente:

1.- Que la EFSF tenga un espacio institucional propio para que se estructure bajo cánones que garanticen su competencia técnica y profesional

Esta característica se advierte en la consideración que la propia Constitución hace de la EFSF como órgano de “apoyo” de la Cámara de Diputados, dotada de un ámbito institucional propio para coadyuvar en la revisión de la cuenta pública (artículo 74 fracción IV, párrafo VI).

La no ingerencia en ese espacio institucional se deriva de la propia Constitución, pues la Cámara de Diputados está facultada para “coordinar y evaluar” el desempeño de las funciones de la EFSF, pero bajo un límite expresamente determinado: “sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión” (artículo 74 fracción II).

Coordinar y evaluar no pueden entenderse como sinónimos de sujeción o de intromisión, pues ante todo debe salvaguardarse la independencia conferida al órgano fiscalizador. De permitirse esa concepción, se estaría vulnerando la exigencia de no ingerencia que emana del principio de independencia del órgano fiscalizador. Recordemos que el artículo 8 de la *Declaración de Lima* de la INTOSAI, relativas a la relación de las entidades fiscalizadoras con el Parlamento, señala la necesidad de garantizarles un

“máximo de iniciativa y responsabilidad” aún cuando actúen “como órganos del Parlamento y ejerzan el control por encargo de éste”.

La Suprema Corte de Justicia, al interpretar el precepto ha sostenido que el artículo 74 fracción II de la Constitución establece que entre la Cámara de Diputados y la EFSF existen relaciones de coordinación, lo que de antemano niega que entre ambas instituciones se den relaciones de jerarquía o subordinación.³⁴

Es en este contexto que debe interpretarse el artículo 66 de la LFSF, que determina la existencia de una Comisión de Vigilancia para coordinar las relaciones entre la Cámara de Diputados y la EFSF. La Comisión se erige como un “enlace” para garantizar la debida coordinación entre ambos órganos. Es un facilitador y no un obstaculizador de la marcha de la EFSF. Es más, representa un órgano garante de la EFSF, en la medida que la fracción VII del artículo 67 de la LFSF le obliga a “proveer lo necesario” para garantizar su autonomía técnica y de gestión.

La LFSF determina la organización básica de la EFSF, al disponer la existencia de un Auditor Superior de la Federación, de tres Auditores Especiales, de una Unidad de Asuntos Jurídicos, y una Unidad General de Administración, y posibilitar, a su vez, que a través del Reglamento sea la propia EFSF la que determine las unidades, direcciones generales,

³⁴ La Corte ha señalado que: “a partir de mil novecientos noventa y nueve, la revisión de la cuenta pública se ejerce directamente por la entidad de fiscalización superior de la federación, denominada Auditoría Superior de La Federación, quien se coordina y es evaluada por la Cámara de Diputados”. Ha sostenido que la EFSF “tiene marcadas diferencias respecto de su antecesora, tanto en su denominación, en su ámbito de facultades de que goza y destacadamente en su relación de coordinación respecto de la Cámara de Diputados, consecuencia de su autonomía técnica y de gestión. –Subrayado nuestro-. Controversia constitucional 36/2003.

direcciones, subdirecciones, auditores y demás servidores públicos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (artículos 75 al 79).

La Constitución determina el perfil técnico de la EFSF por la naturaleza de las funciones que le encomienda: labores de fiscalización de ingresos y egresos; labores de verificación del cumplimiento de programas; atribuciones de investigación de los actos y omisiones; potestades para la determinación de daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal; competencias para fincar responsabilidades, y atribuciones para promover otras responsabilidades ante las instancias correspondientes (artículo 79 de la CM).

2.- Que los titulares de la EFSF tengan garantizada su independencia y que las personas que conformen su personal estén altamente especializadas

Tal cual lo establece la *Declaración de México* de la INTOSAI, es necesario que el o los titulares de la EFSF tengan garantizada su independencia. El rigor técnico de la institución depende, en gran medida, de esa independencia;³⁵ depende igualmente del profesionalismo y el perfil especializado de sus funcionarios.

³⁵ Declaración de Lima. Artículo 6: Independencia de los miembros y funcionarios de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. La independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores está inseparablemente unida a la independencia de sus miembros. Por miembros hay que entender aquellas personas a quienes corresponde tomar las decisiones propias de las Entidades Fiscalizadoras Superiores y representaras, bajo su responsabilidad, en el exterior, es decir, los miembros de un colegio facultado para tomar decisiones o el Director de una Entidad Fiscalizadora Superior organizada monocráticamente.

La Constitución tiene que garantizar también la independencia de los miembros. En especial no debe verse afectada su independencia por los sistemas establecidos para su sustitución y que tienen que determinarse también en la Constitución.

Los funcionarios de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben ser absolutamente independientes, en su carrera profesional, de los organismos controlados y sus influencias. Declaración de México. Principio No. 2: La independencia de la Autoridad Superior de la EFS, y de

La independencia del titular de la EFSF se encuentra garantizada por la votación calificada que la Constitución exige para su nombramiento, por el periodo de ocho años por el que se le designa, con posibilidades de una ratificación; por su garantía de inamovilidad, su régimen de responsabilidades, y por el procedimiento que se sigue para su nombramiento, el cual se especifica en la LFSF (artículo 79 CM, 69 a 72 y 90 de la LFSF). En el mismo sentido de garantizar su independencia operan las prohibiciones del artículo 80 de la LFSF.

La Constitución y la LFSF incorporan un perfil de alto rigor técnico como requisitos para la designación del Auditor Superior y los Auditores especiales (artículos 79 y 95 fracciones I, II, IV, V y VI de la CM, 73 y 76 de la LFSF).

El principio de autonomía técnica implica también que los miembros y funcionarios de la EFSF tengan la “calificación e integridad moral necesarias para el perfecto cumplimiento de su tarea”.³⁶ De conformidad con lo anterior,

los “miembros” (para el caso de instituciones colegiadas), incluyendo la seguridad en el cargo y la inmunidad legal en el cumplimiento normal de sus obligaciones.

³⁶ Declaración de Lima. Artículo 14: Personal de control. Los miembros y los funcionarios de control de la Entidad Fiscalizadora Superior tienen que tener la calificación e integridad moral necesarias para el perfecto cumplimiento de su tarea.

En el momento de la selección del personal de una Entidad Fiscalizadora Superior, tienen especial importancia una formación y una capacidad superiores al promedio, así como una experiencia profesional adecuada.

Especial atención requiere el perfeccionamiento teórico y práctico de todos los miembros y funcionarios de control de la Entidad Fiscalizadora Superior a nivel interno, universitario e internacional, fomentándolo por todos los medios posibles, tanto económicos como de organización. El perfeccionamiento tiene que exceder de los conocimientos de contabilidad y de los tradicionales jurídico-económicos y abarcar también empresariales, inclusive la elaboración electrónica de datos.

Para garantizar una alta cualificación del personal controlador, debe aspirarse a una remuneración concorde con las especiales exigencias profesionales.

para garantizar la integridad, capacidad superior al promedio, adecuada experiencia profesional, y especialización de los demás funcionarios de la institución, la EFSF se encuentra obligada a estructurar un servicio civil de carrera (establecido en el *Estatuto del Servicio Fiscalizador de Carrera de la Auditoría Superior de la Federación*, publicado en el DOF el 29 de diciembre de 2005), que mediante exámenes de ingreso y evaluaciones periódicas del personal, garantice su alto perfil técnico y la prestación de un servicio de alta eficacia y eficiencia (artículo 85 de la LFSF). Ello implica el establecimiento de un sistema de capacitación y evaluación periódica de los funcionarios que debe estar a cargo de la propia EFSF. (Artículo 6 fracción X del Reglamento interior).

3.- Que las normas que regulan las atribuciones y el funcionamiento de la EFSF contengan mandatos expresos suficientemente amplios para cumplir adecuadamente con sus funciones

Las normas que regulan las atribuciones y el funcionamiento de la EFSF deben otorgar suficientes atribuciones para que pueda cumplirse de manera efectiva con la actividad fiscalizadora, garantizando sobre todo, su acceso irrestricto a la información.³⁷

Lo anterior supone conferir a la EFSF suficientes capacidades de actuación e investigación para tener acceso a documentos, informes, balances,

Si, en determinadas circunstancias, por la necesidad de conocimientos técnicos específicos, no fuese suficiente el propio personal de control, convendría consultar peritos ajenos a la Entidad Fiscalizadora Superior.

³⁷ Declaración de México. Principio No. 4: Acceso irrestricto a la información. Las EFS deben disponer de las potestades adecuadas para tener acceso Ortuño, ilimitado, directo y libre, a toda la documentación y la información necesaria para el apropiado cumplimiento de sus responsabilidades reglamentarias.

comprobaciones, dictámenes y otras informaciones relevantes de las instancias fiscalizadas.³⁸ Verificar obras, bienes adquiridos o servicio contratados, efectuar visitas domiciliarias, formular pliegos de observaciones, determinar daños y perjuicios, fincar responsabilidades, etc. (Artículo 16 de la LFSF) Bajo estas capacidades podrá revisar la Cuenta pública, determinar si los programas y su ejecución se ajustan a los términos y montos aprobados; si los ingresos y los egresos corresponden a las partidas respectivas; analizar el desempeño, eficiencia, eficacia y economía en el cumplimiento de los programas; si el financiamiento se obtuvo en los términos autorizados y si se aplicaron en los términos establecido por la ley; verificar el resultado de la gestión financiera; si la misma cumple con las normatividad aplicable; y la legalidad de la recaudación, administración, manejo y aplicación de recursos federales. (Artículo 14 de la LFSF)

En el mismo sentido, implica gozar de suficientes poderes para determinar las responsabilidades a que haya lugar y la imposición de sanciones resarcitorias en los términos de la ley. (Artículo 14 de la LFSF)

4.- Que las normas que disciplinan los mecanismos de actuación sustantiva de la EFSF sean lo suficientemente prescriptivas para desempeñar con eficacia y alto rigor técnico su cometido institucional

³⁸ Declaración de Lima. Artículo 10: Facultad de investigación. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben tener acceso a todos los documentos relacionados con las operaciones y el derecho a pedir de los órganos del departamento controlado todos los informes, de forma oral o escrita, que les parezcan necesarios.

La Entidad Fiscalizadora Superior tiene que decidir, en cada caso, si es conveniente realizar el control en la sede de la institución controlada o en la sede de la Entidad Fiscalizadora Superior.

Los plazos para la presentación de informes y documentos, incluidos los balances, han de determinarse por Ley o, según los casos, por la propia Entidad Fiscalizadora Superior.

Esto supone que las normas de la Constitución y de la EFSF que la facultan para realizar su función de control delimiten con exactitud la función técnica y de control que tiene en sus manos. Necesario es, entonces, que dichas normas confieran atribuciones claras y concretas en el ámbito de una labor técnica, sin caer en ambigüedades que supongan la intromisión de la institución en un ámbito político que no le corresponde. Por ende, si el análisis técnico que se hace sobre el ejercicio del gasto público, implica un ejercicio de análisis en torno a la correspondencia entre las acciones ejercitadas y los programas sobre los que se cimentó la distribución presupuestaria, eso no implica que el órgano pueda valorar el contenido mismo de los programas, pues la tecnificación de su labor le impone, únicamente, analizar el cumplimiento de las metas trazadas en los programas de gobierno.³⁹

Implica también, que la EFSF realice “su actividad de control de acuerdo con un programa previo” trazado por ellas misma.⁴⁰ Esto condiciona que las normas que la propia EFSF puede establecer para complementar sus

³⁹ Así lo ha sostenido la Corte, al advertir que cuando la legislación “estipula que dentro de la revisión de la cuenta pública, se deberá *“comprobar si se han ajustado a los criterios señalados en el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas”*, de ninguna manera debe entenderse, como lo hace el actor, que dicha disposición faculta al fiscalizador a revisar el contenido mismo de los programas, o siquiera a opinar sobre éstos”. Controversia constitucional 87/2003.

⁴⁰ Declaración de Lima. Artículo 13: Métodos de control y procedimientos. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben realizar su actividad de control de acuerdo con un programa previo trazado por ellas mismas. El derecho de ciertos órganos estatales de exigir, en casos especiales, la realización de determinadas verificaciones, no se verá afectado por aquella norma.

Dado que el control en muy pocos casos puede ser realizado exhaustivamente, las Entidades Fiscalizadoras Superiores tendrán que limitarse, en general, al procedimiento de muestreo. Este, sin embargo, debe realizarse en base a un programa dado y en tal número que resulte posible formarse un juicio sobre la calidad y la regularidad de las operaciones.

Los métodos de control deben adaptarse continuamente a los progresos de las ciencias y técnicas relacionadas con las operaciones.

Es conveniente la elaboración de manuales de control como medio de trabajo para los funcionarios de control.

procedimientos de actuación, de conformidad con el programa anual de auditorías, visitas e inspecciones, sean igualmente técnicas (artículo 74 fracción IV de la LFSF). Por ende, no se justifica que un órgano político como la Comisión de Vigilancia ratifique los reglamentos de la EFSF.

Las normas que la EFSF puede emitir en base a su potestad reglamentaria, le permiten complementar las normas de la Constitución y la LFSF a efecto de que el funcionamiento y el cabal cumplimiento de su función constitucional queden garantizadas. Esto se refiere, en primer lugar, a la determinación de las Unidades administrativas existentes al seno de la institución (como lo hace el Reglamento interior en su artículo 2), y la especificación concreta de las atribuciones con las que cuentan para el desempeño de su función (como lo hace el *Manual de Organización de la Auditoría superior de la Federación*, publicado en el DOF el 11 de julio de 2007). En segundo lugar, el establecimiento de criterios para la realización de auditorías, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública; normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y de archivo, de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público, así como todos aquellos elementos que permitan la práctica idónea de las auditorías y revisiones. (Artículo 16 de la LFSF)

Con ello se confiere la potestad a la EFSF para determinar con precisión:

1. Las etapas del procedimiento fiscalizador
2. Los sujetos que pueden activar el ejercicio fiscalizador
3. Las fases que integran los procedimientos
4. Los actos que componen a cada una de dichas fases
5. Los efectos jurídicos de los mecanismos de fiscalización

La cualidad altamente técnica de los procedimientos de control, exige que los métodos empleados deban “adaptarse continuamente a los progresos de las ciencias y técnicas relacionadas con las operaciones”.⁴¹

5.- Que la conducción de la EFSF sea igualmente profesional, sin que exista posibilidad alguna de interferencia política en la determinación técnica de su trabajo

La EFSF está constreñida a mantener su independencia frente a cualquier directiva o indicación del Poder Legislativo. Esto presupone la existencia de normas técnicas que confieran a cada uno de los órganos de la EFSF indicaciones precisas para actuar de un modo determinado, a efecto de asegurar que su conducción institucional se realice en la forma expresamente señalada por la norma, bajo una irrestricta vinculación a los principios de independencia, legalidad, imparcialidad y objetividad que son el referente primario del órgano fiscalizador.

En la consideración apenas realizada, se implica la certeza “en el” derecho y la certeza “del” derecho; es decir, la necesaria existencia de normas claramente establecidas de modo anterior al procedimiento fiscalizador, y la seguridad de que la EFSF actuará de manera similar ante casos razonablemente iguales. Ambas consideraciones mantienen el perfil técnico del órgano, porque permiten anticipar las atribuciones de la institución, el desarrollo del procedimiento y la objetividad en su actuación, así como la ausencia de discrecionalidad en el ejercicio de sus atribuciones y en su capacidad valorativa.

⁴¹ Así lo establece el artículo 13 de la Declaración de Lima.

En ello se implica la libertad de la EFSF para:

1. Seleccionar los asuntos que serán sometidos a auditoria
2. Establecer los entes objeto de fiscalización y los alcances y objetivos de las auditorias
3. Determinar la planificación, programación y seguimiento de las mismas.
4. Impulsar su debida conclusión
5. Decidir el contenido de los informes sobre sus resultados.

b.- Autonomía de gestión

No existe una definición precisa del contenido de la “autonomía de gestión” que la Constitución confiere a la EFSF.

De conformidad con el *Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua*, gestión significa “Acción y efecto de gestionar” y “acción y efecto de administrar”. Gestionar, por su parte, significa, “Hacer diligencias conducentes al logro de un negocio o de un deseo cualquiera”. Administrar, en cambio, significa “Dirigir una institución”, “Ordenar, disponer, organizar, en especial la hacienda o los bienes”, “Desempeñar o ejercer un cargo, oficio o dignidad”, “Suministrar, proporcionar o distribuir algo”.

Desde este punto de vista, la actividad de gestión implica actos de dirección, administración, organización, disposición, distribución y suministro, y se traduce en el conjunto de diligencias que un órgano debe realizar para el logro de los objetivos o metas que tiene asignados.

En relación a los órganos de fiscalización, el artículo 7 de la *Declaración de Lima* de la INTOSAI hace referencia a la autonomía de gestión al señalar que los medios financieros puestos a disposición de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en una sección especial del presupuesto “tienen que ser administrados por ellas bajo su propia responsabilidad”.

La LFSF contiene un concepto de “gestión financiera” que de alguna manera puede servir de pauta para aproximarse al concepto de autonomía de gestión. En su artículo 1º. fracción VII dispone que por gestión financiera, -vinculada a la actividad de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales-, debe entenderse la actividad vinculada con “la administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos, egresos, fondos y en general, de los recursos públicos que éstos utilicen para la ejecución de los objetivos contenidos en los programas federales aprobados”.

En este sentido, utilizando la definiciones mencionadas en relación con el argumento analógico, es posible señalar que la autonomía de gestión de la EFSF consiste en su capacidad para decidir libremente la administración, manejo, custodia y aplicación de sus ingresos, egresos, fondos y en general, de todos los recursos públicos que utilice para la ejecución de los objetivos contenidos en la Constitución y las leyes.

Por las implicaciones que conlleva, de conformidad a la aproximación conceptual realizada, la autonomía de gestión representa un atributo que no puede dejar de vincularse con la independencia de actuación de la EFSF. De hecho, constituye una condición necesaria para que el órgano no se encuentre sometido a ninguna interferencia externa. Así lo ha establecido nuestro máximo tribunal en relación a los poderes judiciales, al señalar que

la autonomía de la gestión presupuestal viene a ser una “condición necesaria” para que puedan ejercer sus funciones jurisdiccionales con plena independencia.⁴²

De conformidad con lo anterior, la determinación a nivel constitucional de la autonomía de gestión garantiza:

1. La independencia de los titulares de la EFSF, a través de la inmutabilidad salarial y de prestaciones, que representa una garantía económica, en tanto tutela la exigencia de una retribución adecuada y sin posibilidades de disminución.
2. La independencia de sus funcionarios, pues se garantiza el adecuado funcionamiento del servicio civil de carrera.
3. El adecuado cumplimiento de sus atribuciones, ya que la Constitución confiere a la EFSF una función sustancialmente especializada que debe realizarse bajo plazos expresamente establecidos, que difícilmente puede cumplirse sin la determinación autónoma de la ejecución de su presupuesto.
4. La garantía de cumplimiento de las políticas anuales establecidas por la EFSF en su Programa Anual de Actividades.

En función de que es una atribución que presupone una auténtica autonomía presupuestal, en el apartado teórico hemos ubicado a la autonomía de gestión como un subtipo de aquella, junto a la capacidad del

⁴² Controversia Constitucional 35/2000.

órgano de fiscalización para determinar autónomamente su presupuesto, y para fiscalizarlo. Por ello, no es posible afrontar el análisis de la autonomía de gestión de la EFSF sin vincularla debidamente con sus otras manifestaciones, pues constituyen elementos que se presuponen uno a otro y que, consecuentemente, se enlazan de manera indisoluble.

La autonomía de gestión de la EFSF se manifiesta en la concesión constitucional de un ámbito de libertad financiera para que pueda ejecutar su presupuesto con miras a cumplir debidamente con el objeto para el que fue creada, para que pueda ejercer a cabalidad sus facultades y alcanzar los objetivos y metas estipulados en la Constitución y la LFSF. De este modo, no es posible pensar en actividades de gestión sin un presupuesto, y menos en una libertad de gestión sin una libertad para determinar autónomamente las partidas presupuestales que se requieren para cumplir con los objetivos constitucionales de la fiscalización.

En este contexto, la autonomía de gestión de la EFSF presupone en primer lugar:

1.- La libertad de la EFSF para la determinación de su propio presupuesto

Si el presupuesto de una institución se constituye con aquellos medios económicos necesarios para que la misma pueda cumplir con eficiencia el objeto para el que fue creada, entonces la autonomía de gestión que el artículo 79 reconoce a la EFSF no puede desvincularse de su capacidad para estructurar su propio presupuesto.

La determinación autónoma del presupuesto se relaciona con la autonomía organizativa y la autonomía técnica de la institución, pues las determinaciones económicas que se proyectan parten de la definición orgánica de la EFSF, del perfil técnico de sus funcionarios, y de las implicaciones económicas de sus procedimientos de fiscalización, situaciones que deben proyectarse adecuadamente en el presupuesto presentado.

De conformidad con el artículo 86 de la LFSF, la Auditoría Superior de la Federación deberá elaborar su proyecto de presupuesto anual, conteniendo, de conformidad con las previsiones de gasto, los recursos necesarios para cumplir con su encargo. Ese presupuesto deberá remitirse por el Auditor Superior de la Federación a la Junta de Coordinación Política de la Cámara para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. (Artículo 74 fracción II de la LFSF).

La norma vincula el objeto que cumple la EFSF con la determinación de su presupuesto. Su contenido impide, además, que entre el momento de la determinación de su presupuesto y el de la aprobación del mismo por la Cámara de Diputados existan etapas intermedias o se interpongan obstáculos encaminados a realizar una valoración previa del su contenido. En este contexto, el papel que realiza la Comisión de Vigilancia, de conformidad con el artículo 67 fracción VI de la LFSF parece ir en contra de la exigencia de “no intermediación”. Frente a la eventual colisión entre lo dispuesto por el artículo 74 fracción II y el 67 fracción VI de la LFSF, una interpretación adecuada sostendría la necesidad de plegarse a la primera de las normas en virtud de que el principio de independencia que subyace a la EFSF y que le permite cumplir eficazmente con su labor, induce a optar

por la norma que confiere un mayor ámbito de independencia, lo cual se logra de manera más adecuada si es el propio Auditor el que directamente remite el presupuesto a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados.

Además, las atribuciones concedidas a la Comisión de Vigilancia para “conocer” y “turnar” el presupuesto a la Junta de Coordinación Política de la Cámara en ningún momento autorizan a valorar su contenido. Su labor se circunscribe, únicamente a ser el conducto de comunicación entre la EFSF y la Cámara, tal cual se señala en la fracción I del propio artículo 67 de la LFSF.

La Cámara de Diputados es la única facultada para ampliar o para disminuir el presupuesto presentado por la EFSF, pues de conformidad con el artículo 74 fracción IV de la Constitución le corresponde aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación. En este sentido, el presupuesto de la EFSF puede ser modificado en el contexto de la aprobación general del Presupuesto de Egresos y como consecuencia de las necesidades del mismo. Sin embargo, dicha modificación, de realizarse, debe tener en cuenta lo establecido por el artículo 7 de la *Declaración de Lima* de la INTOSAI, que dispone que las entidades de fiscalización necesitan contar con “los medios financieros necesarios para el cumplimiento de las funciones que les incumben”. En virtud de lo anterior, es posible señalar la existencia de un límite a la discrecionalidad con la que actúan los parlamentos, pues toda modificación del presupuesto debe asegurar que los recursos proporcionados sean adecuados y suficientes para cumplir con el objeto de existencia del ente fiscalizador. En todo caso, de conformidad con el principio número 8 de la *Declaración de México* de la INTOSAI, debe

existir un mecanismo a cargo de la EFSF para que pueda inconformarse ante la Cámara de Diputados si los recursos que les fueron asignados resultan insuficientes para cumplir con su mandato.

Ahora bien, derivado de la necesidad de que sea el propio órgano de fiscalización quien determine, gestione y administre sus recursos, y el que deba fiscalizarlos a través de órganos técnicos y especializados que dependan orgánicamente de la institución, la otra etapa sucesiva en que se manifiesta la autonomía de gestión es la que corresponde a la plena gestión presupuestal de sus recursos.

2.- La plena disponibilidad del presupuesto asignado a la EFSF sin condicionamientos externos, para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones

La autonomía de gestión que la Constitución confiere a la EFSF supone su plena capacidad para determinar sus objetivos financieros, económicos y administrativos, sin ningún tipo de ingerencia, con miras al cumplimiento de las atribuciones y fines que tiene constitucionalmente asignados.

De conformidad con el artículo 86 de la LFSF, “la Auditoría Superior de la Federación ejercerá autónomamente, con sujeción a las disposiciones aplicables, su presupuesto aprobado”. El contenido de la norma implica que una vez aprobado su presupuesto anual, su asignación, administración, aplicación y ejercicio quede bajo la responsabilidad de la EFSF, debiendo ejercerlo bajo los principios de transparencia, eficiencia y eficacia, sin que se encuentre condicionado por directrices, instrucciones u observaciones de alguna entidad o institución externa.

La administración y ejecución del presupuesto de la EFSF corresponde al Auditor Superior, en términos del artículo 74 fracción III de la LFSF. En este contexto, dentro de las directrices de administración, ejecución o disposición del presupuesto, la EFSF a través de su titular, tiene atribuciones para:

1. Definir el tamaño de su estructura burocrática

Elemento vinculado con la “autonomía organizativa” que consiente la posibilidad de tener una estructura administrativa propia; de crear los órganos y subórganos necesarios al interior de la institución, y de contar con el personal suficiente para el cumplimiento de sus funciones. El Reglamento Interior de la EFSF define a los órganos internos como Unidades administrativas y al personal como servidores públicos. (Artículo 2).

El tamaño de la estructura burocrática es una definición que corresponde a la EFSF, pues su determinación se encuentra en estrecha vinculación con los objetivos, las facultades y los fines que constitucionalmente tiene que cumplir. De esta forma, a mayor cantidad de responsabilidades o funciones constitucionales, mayor infraestructura humana, material y financiera.

2. Determinar el régimen jurídico de su personal.

Elemento vinculado a la “autonomía administrativa” que reconoce la especialidad de la administración de la EFSF, por la naturaleza de las funciones que desempeña, y por el alto rigor técnico que la Constitución impone para su desempeño.

La especialidad de la administración implica que el personal a cargo de la EFSF se discipline mediante un régimen jurídico especial. Este régimen se caracteriza por:

- a) La especificación de los mecanismos para la selección del personal.

La especialidad de la administración de un órgano como la EFSF supone la existencia de un personal altamente cualificado, cuya selección y permanencia se base en criterios objetivos de independencia, especialización y experiencia profesional, de conformidad con un régimen jurídico particular.

Esta especificidad, ha sido reconocida por la Suprema Corte al destacar que “la revisión de las cuentas públicas es una tarea preponderantemente técnica, para la que se requiere de conocimientos especializados en materia de auditoría...”.⁴³ De ahí se deriva la exigencia de garantizar la integridad, la capacidad superior al promedio, la adecuada experiencia profesional, y la especialización de los funcionarios de la EFSF, situación que se debe regular mediante el establecimiento de un servicio civil de carrera, que a través de exámenes de ingreso y evaluaciones periódicas del personal, garantice su alto perfil técnico y la prestación de un servicio de alta eficacia y eficiencia (artículo 85 de la LFSF).

La especialidad de la administración implica, además, la obligación de establecer un sistema de capacitación y evaluación periódica de los funcionarios, que debe estar a cargo de la propia EFSF con el objeto de

⁴³ Controversia constitucional 87/2003.

garantizar la permanente actualización técnica del personal. (Artículo 6 fracción X del Reglamento interior)

b) La determinación de su régimen retributivo.

El especial régimen jurídico del personal de la EFSF necesita reflejarse, a su vez, en un régimen retributivo particular y propio, que patentice y de hecho reconozca el perfil altamente técnico y capacitado del personal, y que otorgue a la institución la capacidad de fijar con autonomía el monto de sus salarios, y de generar un sistema propio de estímulos, incentivos o recompensas, a través de normas que establezcan con claridad las percepciones y prestaciones de los funcionarios públicos de la EFSF, sin más límites que los que impone el monto del presupuesto asignado y las demás disposiciones aplicables del Presupuesto de Egresos de la Federación, entre las que se encuentra la obligación de la EFSF de expedir su *Manual de Percepciones y Prestaciones* (Publicado en el DOF el 23 de febrero de 2007).

Se deriva de lo anterior la exigencia de que la EFSF tenga un régimen presupuestal propio que no pueda equipararse, incluso, con el régimen presupuestal que rige las relaciones laborales de otros órganos o instituciones del Estado. Este argumento es aplicable, incluso en sus relaciones con la Cámara de Diputados, con la cual la EFSF mantiene una pertenencia de carácter orgánico. No establecer una distinción entre las normas presupuestales de una y otra entidad supone difuminar en todo sentido la especialidad en la administración de la EFSF que se asienta, como ya se ha señalado, en la función eminentemente técnica que realiza. Significaría equiparar actividades que por su propia naturaleza son

diferentes y que necesitan ver reflejada esa diferencia en el tipo y el monto de percepciones de su personal.

c) La imposición de su régimen disciplinario.

Como parte del régimen jurídico propio y particular de los funcionarios públicos de la EFSF existe la necesidad de que así como se estipulan sus requisitos de contratación, su ingreso al servicio civil de carrera, sus estímulos y compensaciones, se determinen con puntualidad las causas de responsabilidad en que incurrir.

Las causas de responsabilidad de los servidores públicos de la EFSF se encuentran estipuladas en la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. La aplicación de esta Ley y la imposición de las medidas disciplinarias y sanciones administrativas, de conformidad con el artículo 91 de la LFSF, corresponde a la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados. Dicha Unidad esta facultada, incluso, para presentar denuncias y querellas ante la autoridad competente, en caso de detectar conductas presumiblemente constitutivas de delito.

En este contexto, gran parte del régimen sancionador del personal de la EFSF descansa en una Unidad de carácter externo a la institución, lo cual impide que sea la propia EFSF la que se responsabilice del régimen disciplinario de su personal. De hecho, la EFSF se queda con un margen muy reducido de potestad sancionadora en virtud de que únicamente puede aplicar a sus servidores públicos aquellas sanciones determinadas por autoridad competente, distintas a las que corresponde aplicar a la UEC.

(Artículo 6 fracción XVII del Reglamento interior) y las emanan de la vulneración de las Condiciones Generales de Trabajo. Por lo anterior, sería recomendable repensar en cuál es la mejor forma de garantizar las responsabilidades de los funcionarios de la EFSF, teniendo en cuenta la exigencia de independencia del órgano fiscalizador y la exigencia de que en su calidad de funcionarios públicos se encuentren sometidos a un régimen de responsabilidades efectivo.

3. Decidir la adquisición de bienes, contratación de servicios y la realización de pagos

La gestión, tal cual se advirtió al principio de este apartado, es sinónimo de administración en el sentido más amplio que exista de este término. En virtud de ello, la autonomía de gestión implica la plena capacidad para decidir la aplicación del presupuesto asignado, lo cual supone la libertad para la adquisición de recursos materiales, la contratación de servicios y de arrendamientos, la prestación de los servicios relacionados con bienes muebles e inmuebles a efecto de garantizar el debido funcionamiento de la institución, los pagos de los compromisos contraídos por la EFSF, etc.

De conformidad con el artículo 74 fracción III de la LFSF, corresponde al Auditor Superior, “administrar los bienes y recursos a cargo de la Auditoría Superior de la Federación y resolver sobre la adquisición y enajenación de bienes muebles y la prestación de servicios de la entidad”.

En el ejercicio administrativo de los recursos financieros, humanos y materiales existe una amplia capacidad de decisión por parte del Auditor, quien se encuentra sujeto a los principios de eficiencia, eficacia y honradez a que se refiere el artículo 134 constitucional. Igualmente, se encuentra

vinculado por la exigencia de licitaciones públicas en lo concerniente a la adquisición, arrendamiento y enajenación de bienes, prestación de servicios y contratación de obra. Su actuación se encuentra supeditada a lo dispuesto en la *Ley General de Bienes Nacionales*, la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*, y la *Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas*.

3.- La capacidad de la EFSF para fiscalizar autónomamente el presupuesto asignado

La capacidad conferida a la EFSF para determinar su presupuesto y la atribución para ejercerlo autónomamente conducen a hacer responsable de su aplicación a la misma institución, lo que deriva en que la propia EFSF establezca sus propios órganos y procedimientos internos para controlar y fiscalizar la aprobación del presupuesto.

Corresponde al Auditor Superior de la Federación, de conformidad con el artículo 74 fracción XVIII de la LFSF, “dar cuenta comprobada a la Cámara de la aplicación de su presupuesto aprobado, dentro de los treinta primeros días del mes siguiente al que corresponda su ejercicio por conducto de la Comisión”. Esta atribución se ejerce con el apoyo de la Unidad General de Administración, a quien le compete “ejercer y glosar el ejercicio del presupuesto autorizado”, así como “elaborar la cuenta comprobada de su aplicación”. (Artículo 79 fracción III de la LFSF).

Adicionalmente a este control de carácter interno, se ha establecido un control de carácter “externo” que reside en la “Comisión de Vigilancia” de la Cámara de Diputados, que entre otras funciones tiene a su cargo la

evaluación del desempeño de la EFSF. (Artículo 66 de la LFSF) Con motivo de esa evaluación, la Comisión puede ordenar la práctica de auditorías a la EFSF. Para ese efecto, y para constatar que la misma EFSF cumple con las funciones que le corresponden conforme a la Constitución y a las leyes se ha determinado la existencia de otro órgano de control denominado “Unidad de Evaluación y Control” que depende orgánicamente de la Comisión de Vigilancia. Esta Unidad esta facultada para practicar, a instancias de la Comisión, por sí misma o a través de auditores externos, auditorías para verificar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas anuales de la EFSF, así como la debida aplicación de los recursos a cargo de esta. (Artículo 92 fracción II de la LFSF).

Lo anterior supone la existencia, en realidad, de dos órganos de control externos a la EFSF, lo cual se considera anómalo en un entorno en donde debe prevalecer la exigencia de no ingerencia como garantía de independencia del órgano fiscalizador; cualidad necesaria, como se ha venido expresando a lo largo de este trabajo, para que pueda cumplir adecuadamente con sus atribuciones.

Las potestades que la LFSF confiere a la EUC sugieren una actuación vinculada a petición de parte (la Comisión de vigilancia) y con un objeto determinado (verificar el desempeño, el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas anuales de la EFSF, o la debida aplicación de los recursos a su cargo) sin que de la normatividad analizada se desprenda su capacidad para revisar todas la actividad administrativa de la EFSF, lo que vulneraría su autonomía de gestión. En este contexto, es necesario compatibilizar la coexistencia del principio de independencia institucional y

del principio de transparencia y rendición de cuentas que soportan a la institución.

Por lo anterior, no puede sino recomendarse la revisión de la ubicación, naturaleza y atribuciones de la Unidad de Evaluación y Control.

APARTADO B

LA PERSPECTIVA FUNCIONAL

En este apartado se analizan en un primer momento resoluciones que han sido emitidas por el Poder Judicial de la Federación en referencia al concepto de autonomía. Si bien dichas resoluciones no están relacionadas específicamente con la EFSF, es necesario remitirnos a ellas dado que en el fondo versan sobre conflictos de competencia y sobre las características que para el cabal cumplimiento de sus funciones deben tener los distintos entes públicos. En seguida se hace una revisión del marco normativo de los órganos de fiscalización superior en distintas entidades de la República con el objeto de observar la manera en que se establece la autonomía presupuestal en ellas. Por último se revisan las modalidades en que se ejerce la autonomía presupuestal en los entes que conforman los poderes legislativo y judicial, para intentar inferir de ellas algunos principios generales.

I. Autonomía presupuestal e interpretación judicial

La fiscalización del uso de los recursos públicos debe llevarse a cabo de una manera objetiva, independiente, profesional y ética, esto es algo que no

puede realizarse fácilmente si no existe la suficiencia presupuestal y la autonomía que permita gestionar y usar dicho presupuesto en aras del logro de sus objetivos. Precisamente la autonomía en el ejercicio presupuestal se convierte en una garantía de independencia con respecto de políticas partidistas e ideológicas.

Si se quiere contar con un órgano que en el desempeño de sus funciones preserve su independencia es necesario dotarlo de una autonomía de gestión que le permita disponer de sus recursos, siempre sujeto a rendición de cuentas, de la manera más conveniente para el mejor interés en el cumplimiento de sus objetivos.

Por lo anterior, la delicada tarea que le corresponde desempeñar a la EFSF en cuanto a la vigilancia del uso de los recursos públicos debe aislarse de los distintos intereses que pudieran pretender influir en su actuación y una manera de hacerlo es a través de garantizar la autonomía en el manejo de sus recursos.

El máximo Tribunal de nuestro país se ha pronunciado en cuanto a la autonomía en distintos niveles y ámbitos, particularmente ha abordado el

tema refiriéndose a conflictos de competencia, controversias entre poderes y capacidad de acción autónoma en los distintos niveles de gobierno.

El pleno de la SCJN, refiriéndose a la independencia de los poderes judiciales estableció en la Controversia Constitucional 35/2000 lo siguiente:

*(...) es importante considerar que la **autonomía de la gestión presupuestal** viene a ser una condición necesaria para que los poderes judiciales locales puedan ejercer sus funciones jurisdiccionales con plena independencia.*

Así mismo, en la tesis aislada I.3o.T.157 L⁴⁴ el poder judicial, al abordar la revisión de un amparo interpuesto en contra de actos de la Asamblea Legislativa del DF que acotaban el ejercicio presupuestal en lo tocante a bonos y remuneraciones extraordinarias del Tribunal Electoral del DF, enuncia la importancia que para la preservación de principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia⁴⁵:

⁴⁴ Novena época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, Marzo de 2007
Página: 1797

⁴⁵ SERVIDORES PÚBLICOS DE MANDOS MEDIOS Y SUPERIORES DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA CITADA ENTIDAD AL DISPONER EN EL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DEL DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2006, QUE NO SE LES AUTORIZARÁN BONOS O PERCEPCIONES EXTRAORDINARIAS A SU SALARIO DURANTE EL CITADO EJERCICIO FISCAL, VIOLA EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, DE

(...) la Asamblea Legislativa tampoco debe delimitar su soberanía e independencia restringiendo las prestaciones de sus trabajadores de mandos medios y superiores, ni los montos de las remuneraciones que les corresponden a los servidores públicos por trabajos extraordinarios derivados de las elecciones efectuadas en el año dos mil seis.

La autonomía presupuestaria es garante de que a través de la administración de sus recursos se evite la coacción política al órgano fiscalizador y éste pueda estar en condiciones de ejercer su presupuesto con base en las estrategias y prioridades que él mismo establezca.

La Suprema Corte también ha establecido que para dar cumplimiento a los principios de independencia (en el caso de los tribunales) se requiere necesariamente garantizar la autonomía presupuestal, tal como se desprende de la tesis de jurisprudencia PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.⁴⁶

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS AL INVADIR LA AUTONOMÍA Y COMPETENCIA DEL ALUDIDO TRIBUNAL.

⁴⁶ Tesis de jurisprudencia: 83/2004.

La autonomía de la gestión presupuestal constituye una condición necesaria para que los Poderes Judiciales Locales ejerzan sus funciones con plena independencia, pues sin ella se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial (entendida como remuneración adecuada y no disminuable), el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores, además, dicho principio tiene su fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estatuye la garantía de expeditéz en la administración de justicia, su gratuidad y la obligación del legislador federal y local de garantizar la independencia de los tribunales, cuestiones que difícilmente pueden cumplirse sin la referida autonomía presupuestal. Así, si se tiene en cuenta que la mencionada autonomía tiene el carácter de principio fundamental de independencia de los Poderes Judiciales Locales, es evidente que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros poderes, pues ello implicaría violación al principio de división de poderes que establece el artículo 116 constitucional.

Si bien es cierto que estos criterios son aplicables a funciones jurisdiccionales, también lo es que la fiscalización del uso de los recursos públicos debe tener garantizada plena independencia con respecto de

actores que potencialmente podrían buscar influir en el ámbito de las acciones de la EFSF.

El carácter que tiene la EFSF de órgano técnico de apoyo de la Cámara de Diputados, y su misión de llevar a cabo la revisión de la Cuenta Pública, hace que tenga una posición susceptible de sufrir presiones que pretendan desviarla hacia objetivos e intereses políticos. El reconocimiento de la autonomía plena de gestión de la EFSF, incluyendo por supuesto la autonomía en el uso y aplicación de sus recursos es algo necesario e impostergable es necesaria para mantenerla lejos del riesgo de politización y para que de este modo se creen las condiciones para fortalecer y eficientar a dicha entidad.

Relacionado a lo anterior, la SCJN, en la tesis de jurisprudencia número P/J. 39/2003 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁴⁷ establece al referirse a la división de poderes en una entidad federativa⁴⁸:

(...) por otra parte, la autonomía e independencia de los poderes públicos en los Estados, implica la no intromisión, dependencia o subordinación de

⁴⁷ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, Novena Época, página 1377

⁴⁸ PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. EL HECHO DE QUE LA CONSTITUCION LOCAL NO PREVEA QUE ORGANO SERA SU REPRESENTANTE, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE DIVISION DE PODERES, NI VULNERA LA AUTONOMIA DE AQUEL

uno a otro, que permita que cada uno realice las funciones que tiene encomendadas con plena libertad de decisión, sin más restricciones que las que la propia Constitución o las leyes les impongan.

De manera similar la Tesis de Jurisprudencia P./J. 81/2004 indica que la autonomía en la gestión presupuestal de los poderes judiciales locales es fundamental para asegurar su autonomía técnica.

PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS. El principio de división de poderes, con especial referencia a los Poderes Judiciales de las entidades federativas, se viola cuando se incurre en las siguientes conductas: a) que en cumplimiento de una norma jurídica o voluntariamente se actualice una actuación antijurídica imputable a alguno de los Poderes Legislativo o Ejecutivo; b) que dicha conducta implique la intromisión de uno de esos poderes en la esfera de competencia del Poder Judicial, o bien, que uno de aquéllos realice actos que coloquen a éste en un estado de dependencia o de subordinación con respecto a él; y c) que la intromisión, dependencia o subordinación de otro poder verse sobre el nombramiento, promoción o

indebida remoción de los miembros del Poder Judicial; la inmutabilidad salarial; la carrera judicial o la autonomía en la gestión presupuestal.

En este tenor es necesario considerar que si bien la EFSF tiene el carácter de órgano técnico de la Cámara de Diputados, en el texto constitucional se menciona que pertenece a ella y no que depende de ella. Por ejemplo, en el artículo 74 constitucional se le atribuye como facultad a la Cámara de Diputados:

Artículo 74. *Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:*

(....)

II. *Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley; (.....)*

En el texto constitucional es claro que la coordinación y evaluación a que hace referencia no pueden servir como base para determinar una situación de subordinación o de dependencia en el ámbito de gestión, incluyendo lo relacionado a las cuestiones de su presupuesto, mismas que son inherentes al ejercicio de sus funciones en tanto que es a través de la autonomía en la planeación, programación y uso de sus recursos que se garantiza la

independencia en el ejercicio de sus funciones. En este sentido es conveniente revisar lo que la SCJN ha establecido en la resolución de la Controversia Constitucional 35/2000 en cuanto a los conceptos de intromisión, subordinación y dependencia:

A manera de regla, puede decirse que ninguno de los poderes públicos de los estados de la Federación podrá realizar actos que den lugar a la intromisión, a la dependencia o a la subordinación de otro poder. Para la valoración de la presente controversia, y por la importancia de los criterios identificados, conviene revisar el contenido de cada uno de ellos.

*El término **intromisión** proviene del latín *intromissus*, y significa acción y efecto de entrometer o entrometerse. Se trata, pues, de la acción de inmiscuirse en una cuestión ajena. En el tema que nos ocupa, puede decirse que la intromisión es el grado más elemental de la violación al principio de división de poderes, pues para actualizarse, basta con que uno de los poderes se inmiscuya o se entremeta en una cuestión que, por ser propia de otro, le sea ajena. La intromisión, empero, no implica que el poder que se entremete en los asuntos de otro, pueda incidir de manera determinante en la toma de decisiones o que genere algún tipo de sumisión o relación jerárquica. Este primer límite del principio de división de poderes*

es, podría decirse, tenue, pues marca la frontera entre la violación y la no violación de tal principio. Debido a ese carácter, el juzgador constitucional debe analizar cuidadosamente, en cada caso concreto, el modo en que se lleva a cabo la relación normativa entre diversos poderes u órganos, ello con el fin de no confundir la intromisión con la colaboración en la realización de ciertas funciones normativas.

*La **dependencia** (del latín dependēre: colgar, pender) es un estado de cosas causado indirectamente por un agente que toma la decisión de producirlo, pero que es llevado a cabo por otro agente que sólo aparentemente es el protagonista del acto. Quien está sujeto a una relación de dependencia no realiza sus acciones de manera autónoma, sino que se ve en la necesidad de atender a la voluntad del agente dominante. En la materia que nos ocupa, la dependencia conforma un segundo nivel de violación del principio de división de poderes, la cual representa un grado mayor de intromisión, puesto que implica la posibilidad de que el poder dominante impida al poder dependiente que tome decisiones o actúe autónomamente. La dependencia es, sin embargo, una situación contingente, pues, el poder dependiente **puede** verse obligado a cumplir las condiciones que el otro le imponga, pero tiene la opción de no tomar la decisión a fin de evitar la imposición. En este sentido no necesariamente*

está compelido a hacer lo que el otro le imponga, puesto que existen otros cursos de acción que puede tomar distintos a la imposición.

*El término **subordinación** proviene del latín subordinatĭo, subordinatiōnis, y significa sujeción a la orden, mando o dominio de alguien. En este contexto, se traduce en el tercer y más grave nivel de violación al principio de división de poderes. La subordinación no sólo implica que el poder subordinado no pueda tomar autónomamente sus decisiones (como en la dependencia), sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante. La diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por no tomar la decisión a fin de evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado ningún curso de acción distinto al que le prescribe.*

Como puede verse, estos tres conceptos (la intromisión, la dependencia y la subordinación) son en realidad grados de uno mismo. Son conceptos concéntricos porque cada uno forma parte del siguiente, sólo que con algunas características que aumentan su grado. No obstante, estos términos no son sinónimos porque son incluyentes hacia el grado inferior, y excluyentes hacia el grado superior. En otras palabras, toda subordinación (grado superior) implica dependencia (grado intermedio) y ésta, a su vez,

implica intromisión (grado inferior); en cambio, la intromisión excluye a la dependencia, dado que esta última es más rica en características que la primera, y la dependencia excluye a la subordinación por la misma razón.

Si bien esta resolución trata acerca de la esfera de la división de los poderes públicos, se considera que es pertinente por analogía usar las descripciones anteriores en el caso de una hipotética invasión a las facultades y capacidades entre órganos, por ejemplo en cuanto a la autonomía de gestión que la Constitución le otorga a la EFSF para el cumplimiento de sus objetivos y una pretensión de invasión por parte de la Unidad de Evaluación y Control de la Cámara de Diputados. De esta manera, las pretensiones que pudieran existir para prescribir de manera explícita o implícita directrices, normas, ordenamientos, prohibiciones o disposiciones orientadas a minar la autonomía de gestión de la EFSF, particularmente en cuanto a las cuestiones presupuestales claramente implicaría una situación que, dependiendo de su extensión y alcance podrían implicar la intromisión, la dependencia o la subordinación de la EFSF y de sus funciones a intereses políticos y de grupo, deteriorando en gran medida la independencia, objetividad e imparcialidad que deben de ser el sustento de su actuación. En este sentido, la dependencia se

actualizaría dado que se estaría impidiendo el ejercicio de la autonomía de gestión que la Constitución le otorga expresamente a la EFSF.⁴⁹

La autonomía técnica también ha sido tratada con respecto a otro órgano que goza de autonomía constitucional, el Instituto Federal Electoral, que por guardar similitudes con la EFSF resulta factible la consideración de dicha interpretación, a saber:

AUTORIDADES ELECTORALES. LA INDEPENDENCIA EN SUS DECISIONES ES UNA GARANTÍA CONSTITUCIONAL⁵⁰.-

Conforme a las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales prevén que las autoridades en materia electoral deben gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, este último concepto implica una garantía constitucional en favor de los ciudadanos y los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades de la materia,

⁴⁹ Cfr. Voto Concurrente de los Ministros Sánchez Cordero y Góngora Pimentel en la Controversia Constitucional 110/2006, DOF del 29 de mayo de 2007, pp. 20-33

⁵⁰ Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-009/2001, *Revista Justicia Electoral* 2002, Tercera Época, suplemento 5, páginas 37-38, Sala Superior, tesis S3EL 118/2001.

emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones, provenientes ya sea de superiores jerárquicos, de otros poderes del Estado o incluso, de personas con las que guardan alguna relación afectiva ya sea política, social o cultural.

También habría que tomar en cuenta las consideraciones que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha realizado con respeto a los labores de fiscalización de la EFSF. En los resolutivos de la Controversia Constitucional 36/2003 la Corte atinadamente distingue entre la Contaduría Mayor de Hacienda y la EFSF, tanto en sus características como en sus alcances. Para la Corte con la creación de la EFSF se quedó atrás la etapa en que la Contaduría Mayor de Hacienda era un órgano “dependiente y subordinado de la Cámara de Diputados” y que “la revisión de la cuenta pública era prácticamente un ejercicio contable en el que se verificaban entradas y salidas y cumplimiento de programas, pero no comprendía un ejercicio valorativo respecto de la eficacia con que se utilizaron los recursos,

de si se habían utilizado racionalmente y otros elementos que resultaban exorbitantes a una mera revisión contable legalista”⁵¹

La Corte considera que la EFSF “tiene marcadas diferencias” con respecto a la Contaduría Mayor de Hacienda, “tanto en su denominación, *en su ámbito de facultades de que goza y destacadamente en su relación de coordinación respecto de la Cámara de Diputados, consecuencia de su autonomía técnica y de gestión.*”⁵²

LA SCJN refuerza las consideraciones anteriores en la resolución de la Controversia Constitucional 61/2004 al abundar sobre las facultades de fiscalización de la EFSF. Reconoce la legitimación pasiva que tiene el auditor como responsable de actos en ejercicio de la autonomía técnica y de gestión que constitucionalmente se le otorga. La Corte expresa textualmente: “*Como se advierte, la entidad de fiscalización demandada goza de autonomía de gestión, por lo que si los actos que se le impugnan*

⁵¹ Controversia Constitucional 36/2003, promovida por el Poder Ejecutivo Federal en contra de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación o Auditoría Superior de la Federación

⁵² Ídem

*fueron emitidos por dicha autoridad en ejercicio de su autonomía técnica, resulta evidente que sí goza de legitimación pasiva en el presente juicio.*⁵³

Así mismo, la Corte toma en cuenta la exposición de motivos de la reforma constitucional que dio origen a la EFSF, considera:

(...) en el proceso legislativo de creación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se concibió al ente auditor como un órgano rector de la auditoría gubernamental en materia de gestión financiera. Para colmar lagunas y evitar ambigüedades se considera necesario conceptualizar las nociones de Cuenta Pública y gestión financiera recogiendo con ello los principios establecidos en el texto constitucional. Se consideró como gestión financiera, la actividad de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, respecto de la administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos, egresos, fondos y en general, de los recursos públicos que éstos utilicen para la ejecución de los objetivos contenidos en los programas federales aprobados y la Cuenta Pública se consideró como el informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara sobre su gestión

⁵³ Controversia Constitucional 61/2004, promovida por el Ejecutivo Federal en contra de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión; el mismo argumento acerca de la legitimación pasiva se usó en la Controversia Constitucional 84/2004

*financiera y se constituirá por los estados contables, financieros, presupuestarios, económicos y programáticos, y demás información que muestre el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Ingresos y del Ejercicio del Presupuestos de Egresos de la Federación, la incidencia de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la Hacienda Pública Federal, y del patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos, así como el resultado de las operaciones de los Poderes de la Unión y entes públicos federales, además de los estados detallados de la deuda pública federal.*⁵⁴

También es relevante para establecer las facultades y límites que tiene la EFSF la resolución sobre la controversia Constitucional 87/2003 entablada por el Ayuntamiento de Guadalajara en contra del Congreso y el Ejecutivo estatales. En ella se refiere a la entidad de fiscalización superior del Estado de Jalisco, misma que de acuerdo a la constitución estatal tiene un “carácter técnico e imparcial”. En los conceptos de invalidez que expresó el ayuntamiento de Guadalajara destaca el siguiente:

(...) que las reformas a su constitución local son contrarias a la autonomía municipal que consagra el artículo 115 constitucional, particularmente a

⁵⁴ Ídem

*partir de la reforma municipal publicada en mil novecientos noventa y nueve. En resumidas cuentas, aduce que estas reformas, al autorizar al ente de fiscalización a revisar el cumplimiento de los planes y programas del municipio, lo autoriza a realizar una “revisión política” y que “... pretende establecer conjuntamente con la facultad de revisión de las cuentas públicas una facultad **política** de revisar ‘el cumplimiento de los objetivos en los programas’ o ‘planes propuestos’...” siendo que fijar, modificar y evaluar dichos planes y programas es una facultad que corresponde al propio municipio en ejercicio de la facultad de autogobierno y autonomía de que está dotada la entidad municipal y que la reforma le desconoce estas características que la reforma municipal de mil novecientos noventa y nueve consagró.⁵⁵*

Contra este argumento la SCJN sostuvo que el concepto de invalidez era infundado por las siguientes consideraciones:

(...) este Tribunal considera que el precepto impugnado no vulnera la autonomía municipal que tutela el artículo 115 de la Constitución federal, pues, se reitera, en ningún momento faculta al ente fiscalizador a interferir en la confección de los planes y programas municipales, como tampoco a

⁵⁵ Controversia Constitucional 87/2004, promovida por el Ayuntamiento de Guadalajara en contra del Congreso del Estado de Jalisco y otros.

opinar acerca de su contenido, sino que se concreta a indicar cuáles son las bases sobre las que determinará si la aplicación de los recursos que refleja la cuenta pública municipal fue conforme o no con lo que el propio municipio dispuso en su presupuesto, en los planes o programas que consignó en él. La revisión que debe realizar es, como lo indica la propia normatividad, acerca del cumplimiento de los programas, función que es, per se, estrictamente fiscalizadora.⁵⁶

El ayuntamiento de Guadalajara también consideró como inconstitucional la facultad del órgano de fiscalización local para establecer procedimientos, pues lo consideró contrario al principio de legalidad y seguridad jurídica que debe privar en los procedimientos de revisión al ser de orden público, al respecto la SCJN señaló lo siguiente:

(...) puede advertirse que se trata simplemente de dotar a la Auditoría Superior del Estado de facultades, al igual que a los órganos de control interno de las entidades auditadas, para que cada uno señale las criterios de operación o técnicos bajo los cuales, dentro de sus respectivos ámbitos, realizarán sus tareas relativas al control o evaluación del ejercicio del gasto público. No se trata de reglas que aspiren a una calidad material o

⁵⁶ Ídem

formalmente legislativa, ni que tengan por objetivo regular el alcance, contenido u objeto de la revisión, pues eso lo disponen ya la propia Constitución estatal y las leyes aplicables, sino de que los órganos que habrán de involucrarse en estas responsabilidades puedan fijar por sí mismos cuál es la mecánica de trabajo conforme a la cual operarán, de manera que resulta infundado el dicho del actor⁵⁷

II. La autonomía presupuestal en el marco jurídico de las entidades federativas

También es útil retomar el marco legal en las entidades federativas para demostrar el vínculo orgánico que debe existir de la autonomía técnica y de gestión con la autonomía presupuestal y de manejo sobre los recursos. Por ejemplo, destaca el marco jurídico de estados de la federación dónde la norma indica explícitamente que para garantizar la autonomía técnica y de gestión la entidad de fiscalización superior correspondiente debe contar con autonomía “presupuestal” o sobre el “manejo de sus recursos”. Tal es el caso de los estados de Baja California, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Morelos, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tlaxcala y Veracruz. A continuación incluimos el fundamento jurídico correspondiente para cada estado:

⁵⁷ Ídem

Entidad Federativa	Fundamento Jurídico
<p>Baja California http://www.ofsbc.gob.mx/</p>	<p>Constitución Estatal ARTÍCULO 37.- El Congreso del Estado contará con un órgano de fiscalización denominado Organó de Fiscalización Superior, de carácter técnico y con autonomía de gestión en el ejercicio de sus atribuciones para decidir sobre su organización, recursos, funcionamiento y resoluciones. El Organó de Fiscalización Superior será administrado y dirigido por un Auditor Superior de Fiscalización, quien actuará con plena independencia e imparcialidad y responderá solo al mandato de la Ley.</p> <p>Ley de Fiscalización Superior del Estado de Baja California ARTICULO 3.- La Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas compete al Congreso por conducto del Organó, el cual goza de autonomía de gestión para decidir sobre su organización, recursos, funcionamiento y resoluciones, de conformidad con lo establecido en la presente Ley. ARTICULO 71.- La Comisión del Congreso que tenga a su cargo la vigilancia del Órgano, coordinará las relaciones entre el propio Congreso y el Órgano, así como la evaluación y del desempeño de éste último. ARTICULO 79.- El Auditor Superior de Fiscalización del Estado tendrá las siguientes atribuciones: II.- Elaborar el proyecto de presupuesto anual del Órgano atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto público estatal; III.- Administrar los bienes y recursos a cargo del Órgano y resolver sobre la adquisición y enajenación de bienes muebles y la prestación de servicios del mismo, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 100 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California y demás legislación aplicable; así como gestionar la incorporación, destino y desincorporación de bienes inmuebles del dominio público del Estado, afectos a su servicios;</p>
<p>Chiapas www.ofscechiapas.gob.mx</p>	<p>Constitución Estatal Artículo 30.El Organó de Fiscalización Superior del Congreso del Estado, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus</p>

	<p>atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.</p> <p>Ley de Fiscalización Superior del Estado de Chiapas ARTÍCULO 3.- La revisión de la cuenta pública, esta a cargo del Congreso, el cual se apoya para tales efectos, en la Auditoría Superior del Estado, misma que tiene a su cargo la fiscalización superior de la propia cuenta pública y goza de autonomía presupuestal, técnica y de gestión, funcionamiento y resoluciones, de conformidad con lo establecido en esta ley. ARTÍCULO 72.- El auditor superior del estado tendrá las siguientes facultades: II.- Elaborar el proyecto de presupuesto anual de la auditoría superior del estado atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto publico estatal; III.- Administrar los bienes y recursos a cargo de la auditoría superior del estado en forma independiente y autónoma, respecto de los poderes del estado conforme a la ley y reglamentos y resolver sobre la adquisición y enajenación de bienes muebles y la prestación de servicios de la entidad, sujetándose a lo dispuesto en la ley de la materia; así como gestionar la incorporación, destino y desincorporación de bienes inmuebles del dominio público del estado, afectos a su servicio.</p>
<p>Guanajuato http://www.ofsgto.gob.mx/</p>	<p>Constitución Estatal -ARTICULO 66.- El Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado tendrá autonomía técnica, de gestión y presupuestaria en el cumplimiento de sus atribuciones. En el ejercicio de esta función, la objetividad, imparcialidad, independencia, transparencia, legalidad y profesionalismo serán los principios rectores.</p> <p>Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato ARTÍCULO 57. Son atribuciones del Auditor General las siguientes: (...) III. Elaborar con apoyo de las direcciones generales, el proyecto de presupuesto anual del Órgano de Fiscalización Superior y remitirlo al Congreso para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos del Poder Legislativo del</p>

	<p>Estado;</p> <p>IV. Administrar los bienes y recursos a cargo del Órgano de Fiscalización, resolver sobre la adquisición y enajenación de bienes muebles y la prestación de servicios, sujetándose a lo dispuesto en las leyes de la materia;</p> <p>(...)</p> <p>XIII. Entregar al Congreso del Estado, en lapsos no mayores de tres meses, la comprobación del presupuesto ejercido por el Órgano de Fiscalización Superior, a efecto de que sea integrada a la cuenta pública del Poder Legislativo;</p> <p>(...)</p> <p>XXI. Contratar la prestación de servicios profesionales externos, en los términos de esta ley, y</p>
<p>Guerrero http://www.auditoriaguerrero.gob.mx</p>	<p>Constitución Estatal</p> <p>ARTÍCULO 107.- La Auditoría General del Estado es el Órgano Técnico Auxiliar del Poder Legislativo. En cuanto a la designación y remoción de los Auditores Especiales y de los Directores de Asuntos Jurídicos y de Administración y Finanzas, deberá contar previamente, con la opinión de la Comisión de Vigilancia y Evaluación de la Auditoría General del Estado del Congreso del Estado. Así mismo, gozará de autonomía financiera, técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre sus programas de trabajo, funcionamiento y emisión de sus resoluciones, en los términos que establezca la Ley de Fiscalización Superior, (...)</p> <p>Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guerrero</p> <p>ARTÍCULO 5.- El Honorable Congreso del Estado, a través de la Auditoría General del Estado, tendrá a su cargo la revisión de los Informes Financieros cuatrimestrales, así como la Cuenta Anual de la Hacienda Pública de las Entidades Fiscalizadas señaladas en el artículo 2 fracción X de la presente Ley.</p> <p>La Auditoría General del Estado, gozará de autonomía financiera, técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y emisión de sus resoluciones de conformidad con las facultades que le confiere esta Ley.</p> <p>ARTICULO 18.- La Auditoría General del Estado elaborará su proyecto de presupuesto anual,</p>

	<p>mismo que contendrá de conformidad con las previsiones de gasto los recursos necesarios para cumplir a cabalidad con su función, el cual será remitido por el Auditor General, a través de la Comisión de Vigilancia, para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Congreso. La Auditoría General del Estado ejercerá autónomamente su presupuesto aprobado, sujetándose a las disposiciones legales aplicables.</p> <p>La Secretaría ministrará mensualmente a la Auditoría General del Estado los recursos aprobados en su presupuesto para su funcionamiento respectivo.</p>
<p>Morelos http://www.asg-morelos.gob.mx/</p>	<p>Constitución Estatal ARTICULO 84.- (...) La Auditoría Superior Gubernamental es el órgano técnico de fiscalización, control y evaluación; goza de autonomía técnica, de gestión y presupuestal, para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, estará regulada por la Ley que al efecto se expida</p> <p>Ley de Auditoría Superior Gubernamental del Estado de Morelos Artículo 77.- El Auditor Superior Gubernamental tendrá las siguientes atribuciones: (...) II. Elaborar el proyecto de presupuesto anual de la Auditoría Superior Gubernamental y remitirlo al Congreso del Estado para su inclusión en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, conforme a la ley en la materia; III. Administrar los bienes y recursos a cargo de la Auditoría Superior Gubernamental en forma independiente y autónoma respecto de los Poderes del Estado, conforme a la legislación aplicable y sus reglamentos, así como resolver sobre la adquisición y enajenación de bienes muebles e inmuebles y la prestación de servicios de la entidad, sujetándose a lo dispuesto en la Ley General de Bienes del Estado de Morelos;</p>
<p>Querétaro http://www.esfe-qro.gob.mx/</p>	<p>Constitución Estatal ARTICULO 47. La Entidad Superior de Fiscalización del Estado dependerá jerárquicamente del Poder Legislativo y tendrá personalidad jurídica y patrimonio propio de conformidad con la ley, además contará con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su</p>

	<p>organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga su ley orgánica y las demás leyes aplicables. La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.</p> <p>Ley de Fiscalización Superior del Estado de Querétaro</p> <p>Artículo 3.- La fiscalización superior de la cuenta pública está a cargo de la Entidad Superior de Fiscalización del Estado quien depende jerárquicamente del Poder Legislativo, entendiéndose para estos efectos la obligación que tiene de informar el resultado de la fiscalización superior; tiene personalidad jurídica y patrimonio propio, quien goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, de conformidad con lo establecido en esta Ley.</p> <p>Artículo 13.- El Auditor Superior del Estado tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>I.- Elaborar el proyecto de presupuesto anual de la Entidad Superior de Fiscalización del Estado;</p> <p>II.- Administrar los bienes y recursos a cargo de la Entidad Superior de Fiscalización del Estado y determinar sobre la adquisición y enajenación de bienes muebles y la prestación de servicios de la entidad en los términos de las disposiciones aplicables;</p> <p>Artículo 18.- La Entidad Superior de Fiscalización del Estado elaborará su proyecto de presupuesto anual que contenga, de conformidad con las previsiones de gasto, los recursos necesarios para cumplir con su encargo, el cual será remitido por el Auditor Superior del Estado a la Comisión de Hacienda para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos. La Entidad Superior de Fiscalización del Estado ejercerá autónomamente, con sujeción a las disposiciones aplicables, su presupuesto aprobado.</p>
<p>Quintana Roo http://www.congresoqroo.gob.mx/</p>	<p>Constitución Estatal</p> <p>ARTÍCULO 77.- El Órgano Superior de Fiscalización de la Legislatura del Estado, 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.</p>

	<p>Asimismo, contará con personalidad jurídica y patrimonio propio.</p> <p>Ley de Fiscalización Superior del Estado Artículo 59.- La Auditoría Superior del Estado es el Órgano Superior de Fiscalización de la Legislatura que tiene a su cargo la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública de los Gobiernos Estatal y Municipales, así como las demás funciones que expresamente le encomienden la Constitución Política del Estado, esta Ley y demás ordenamientos legales y reglamentarios aplicables; goza de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones; y cuenta con personalidad jurídica y patrimonio, de conformidad con lo establecido en esta Ley.</p> <p>Artículo 67.- El Auditor Superior del Estado tendrá las siguientes atribuciones: (...)</p> <p>II. Elaborar el proyecto de presupuesto anual de la Auditoría Superior del Estado atendiendo a sus previsiones del ingreso y del gasto;</p> <p>III. Administrar los bienes y recursos a cargo de la Auditoría Superior del Estado en forma independiente y autónoma respecto de los Poderes del Estado y resolver sobre la adquisición, enajenación y baja de bienes muebles y la prestación de servicios de la propia Auditoría Superior del Estado, sujetándose a las leyes y reglamentos de la materia, así como gestionar la incorporación, destino y desincorporación de bienes inmuebles afectos a su servicio;</p>
San Luís Potosí	<p>Constitución Estatal ARTICULO 54. (...) La Auditoría Superior del Estado contará con autonomía administrativa, técnica y de gestión, para llevar a cabo la función de fiscalización superior, para lo cual contará con las atribuciones que la ley señale.</p> <p>Ley de Auditoria Superior del Estado de San Luís Potosí ARTICULO 5º. La Auditoría Superior del Estado es el órgano del Congreso con autonomía administrativa, técnica y de gestión, que tiene a su cargo la función de fiscalización de los entes auditables, conforme a lo dispuesto en la presente</p>

	<p>Ley.</p> <p>ARTICULO 6º. La Auditoría Superior del Estado elaborará su proyecto de presupuesto anual que contenga, de conformidad con las previsiones de gasto, los recursos necesarios para cumplir con su encargo, el cual será remitido por el Auditor Superior del Estado a la Comisión para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado. La Auditoría Superior del Estado ejercerá autónomamente con sujeción a las disposiciones aplicables, su presupuesto aprobado.</p>
Tlaxcala	<p>Constitución Estatal</p> <p>ARTICULO 104. La revisión y fiscalización de las cuentas públicas estará a cargo de un Órgano de Fiscalización Superior dependiente del Congreso, el cual, en el desempeño de sus funciones, tendrá autonomía técnica y de gestión, así como para decidir sobre su organización interna y funcionamiento de conformidad con la ley. Son sujetos de fiscalización superior, los poderes del Estado, los municipios y demás entes públicos que determine la ley.</p> <p>Ley de Fiscalización Superior del Estado y sus Municipios</p> <p>Artículo 3. La revisión y fiscalización de la cuenta pública estará a cargo del Organismo de Fiscalización Superior, el cual gozará de autonomía técnica y de gestión, en el desempeño de sus funciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones a su cargo. Se entenderá por autonomía técnica y de gestión, a la capacidad de fijar sus normas de auditoría y sus propias reglas internas de gestión administrativa y financiera, para lo cual se sujetará a lo que dispone esta Ley.</p>
Veracruz	<p>Constitución Estatal</p> <p>Artículo 67. Conforme a esta Constitución y la ley, los organismos autónomos de estado contarán con personalidad jurídica y patrimonio propios, tendrán autonomía técnica y presupuestal, y sólo podrán ser fiscalizados por el Congreso del Estado.</p> <p>Estos organismos desarrollarán las actividades Estatales siguientes:</p> <p>(...)</p> <p>III. La fiscalización en el Estado se realizará por el Órgano de Fiscalización Superior,</p>

	<p>Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave</p> <p>Artículo 2. El Órgano de Fiscalización Superior es un organismo autónomo de Estado dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía técnica, presupuestal y de gestión, que apoya al Congreso del Estado en el desempeño de sus funciones de fiscalización, y tiene la competencia que le confieren la Constitución Política del Estado, esta ley y demás legislación aplicable.</p> <p>Artículo 10. Son atribuciones del Auditor General las siguientes:</p> <p>(...)</p> <p>II. Elaborar el proyecto de presupuesto anual del Órgano y remitirlo a la Secretaría para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado;</p> <p>III. Administrar los bienes y recursos a cargo del Órgano, resolver sobre la adquisición y enajenación de bienes muebles y la prestación de servicios, sujetándose a lo dispuesto en las leyes de la materia, y atendiendo a los principios de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal, así como gestionar la incorporación y destino o desincorporación de bienes inmuebles del dominio público del Estado, afectos a su servicio;</p>
--	--

III. Comparativo de la autonomía presupuestal y organizativa entre el Poder Judicial y el Poder Legislativo

A nivel federal, la autonomía presupuestal de la Auditoría Superior de la Federación dentro del Poder Legislativo es comparable con la autonomía con la que cuentan el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o el Consejo de la Judicatura Federal dentro del Poder Judicial. Así como

las prestaciones se varían entre los distintos órganos del Poder Judicial, también habría lugar a que tengan diferencias entre los varios órganos del poder legislativo. A continuación se incluye una tabla comparativa con información desglosada y comparativa entre los varios órganos en cada uno de los poderes.

Poder Judicial

	SCJN	CJF	Tribunal Electoral
Gratificación de fin de año	40 días de sueldo	40 días de sueldo base y compensación conforme a las disposiciones del Consejo.	40 días de sueldo conforme a las disposiciones del Tribunal Electoral.
Otras prestaciones	Entre otras: -Ayuda para el fomento de la cultura de la legalidad y la eficiencia administrativa. Apoyo económico que se otorga a los mandos superiores y medios de los niveles catorce, dieciséis, diecisiete, dieciocho y diecinueve, así como a los que expresamente autorice el Comité. El monto mensual de esta prestación oscila entre dos punto cinco y diez veces el pago diario por concepto de percepción ordinaria mensual y prestaciones mensuales de los referidos servidores	Para los casos de mandos medios y superiores: - Previsión social SPS y MM. - Becas o ayuda económica para estudios profesionales. - Licencia prejubilatoria. - Estímulo por jubilación. - Apoyo por defunción. - Ayuda por incapacidad médica permanente. - Asignaciones adicionales a los SPS y MM. (abril, agosto, noviembre)	Entre otras se enlistan: Asignaciones Adicionales.- Es una prestación de carácter general que fomenta la cultura del ahorro entre los servidores públicos del Tribunal Electoral, con la finalidad de contribuir al mejoramiento de su calidad de vida individual y familiar, de conformidad con los lineamientos y montos que establezca la Comisión a través de Acuerdos Generales y Específicos. Apoyo a la Función de SPS.- Es la ayuda económica que se

	<p>públicos. -Reconocimiento especial a mandos medios. Apoyo económico mediante el cual se valoran anualmente las labores de los mandos medios con un monto variable asignado por el titular del área, así como los pagos especiales autorizados por el Comité o la Oficialía Mayor. Excepcionalmente, atendiendo a la intensidad de las labores realizadas por los servidores públicos de este Alto Tribunal el Comité o la Oficialía Mayor podrán autorizar otras prestaciones económicas anuales.</p>		<p>otorga en el mes de junio de cada año a los servidores públicos de mando superior de nivel 1 al 18, del Tabulador del Tribunal Electoral, dada la naturaleza, complejidad y responsabilidad de las funciones que tienen encomendadas, que se otorga de conformidad con los lineamientos, rangos y montos que establezca la Comisión. Ayuda por Jornadas Electorales.- Es la compensación extraordinaria que se otorga a los servidores públicos del Tribunal Electoral, en retribución al desahogo de cargas de trabajo en exceso o adicionales a sus jornadas y horarios ordinarios durante los procesos electorales, que incluye jornadas nocturnas y guardias en sábados, domingos y días festivos, cuyo pago se fundamenta en el artículo 226 de la</p>
--	--	--	--

			Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Sus montos estarán determinados por la disponibilidad presupuestal existente, y dependiendo de la autorización expresa de la Comisión.
Percepciones extraordinarias	El pago de percepciones extraordinarias deberá autorizarse por el Comité, para lo cual, en su caso, establecerá mediante disposiciones de observancia general los factores de valoración correspondientes.	Se enlistan como "Remuneraciones adicionales y especiales" entre otras, sin definir montos ni especificidades: COMPENSACION DE SERVICIOS ESPECIALES COMPENSACION DE SERVICIOS EVENTUALES SUBSIDIO DE RENTA A MAGISTRADOS Y JUECES ASIGNACIONES INHERENTES A LA CONCLUSION DE SERVICIOS (UNICAMENTE NIVEL 2) GRATIFICACION DE FIN DE AÑO COMPENSACIONES ESPECIALES PRESTACIONES DE RETIRO	De conformidad con el artículo 22 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2007, se podrán otorgar estímulos, incentivos o reconocimientos, o ejercerán gastos taxativamente equivalentes a los mismos, de acuerdo a las disposiciones que para estos efectos emita la Comisión de Administración del Tribunal Electoral. Dentro de estos importes no se consideran aquellos estímulos que se otorguen casuísticamente, de conformidad con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y los reglamentos y acuerdos generales que emanen de la Comisión de Administración.
Seguro de	de 111 a 740	de 111 a 740 salarios	de 111 a 740

Gastos Médicos Mayores	salarios mínimos generales mensuales vigentes en el Distrito Federal, dependiendo del nivel del tabulador del servidor público, cuya prima, así como las de su cónyuge e hijos de hasta veinticinco años de edad solteros y dependientes económicos son cubiertas por la Suprema Corte.	mínimos generales mensuales vigentes en el Distrito Federal, dependiendo del nivel salarial del servidor público, cuya prima, así como las de su cónyuge e hijos menores de 25 años serán cubiertas por el Consejo.	salarios mínimos generales mensuales vigentes en el Distrito Federal, dependiendo del nivel salarial del servidor público. No especifica respecto al aseguramiento de familiares.
------------------------	---	---	---

Poder legislativo

	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores	EFSF
Prima vacacional	50% de 10 días de sueldo	50% de 11 días de sueldo	50 por ciento de 10 días del sueldo base
Gratificación de fin de año	40 días de sueldo (lo denominan como aguinaldo)	40 días de sueldo base, y, en su caso, de la compensación garantizada	40 días de percepción ordinaria (incluye compensación garantizada)
Estímulo de fin de año	No se menciona en el manual	40 días de la percepción ordinaria	No se menciona en el manual
Percepciones extraordinarias	No se mencionan en el manual	Las percepciones extraordinarias se cubrirán a los funcionarios públicos de conformidad con la normatividad específica que al efecto emita la EFSF, en la cual se señalará la periodicidad, forma de pago, procedimiento de registro y criterios de evaluación para su otorgamiento. Por su naturaleza y características, las percepciones	Corresponden a los estímulos y reconocimientos u otros análogos que, de manera excepcional, pueden recibir los servidores públicos de mando y homólogos, conforme a las políticas y criterios establecidos por los órganos de gobierno. Por su naturaleza, periodicidad de pago y características, este concepto no constituye un ingreso fijo, regular ni permanente, por lo que no forma parte de la percepción ordinaria del servidor

		<p>extraordinarias no constituyen un ingreso fijo, regular ni permanente, ya que su otorgamiento se encuentra sujeto a requisitos y condiciones futuras de realización incierta, por lo que no forma parte de la percepción ordinaria del funcionario público.</p>	público.
Pago por fin de legislatura	<p>El pago único por productividad en el trabajo es una gratificación económica que se otorga a los mandos medios y superiores que se encuentran activos, por fin de la Legislatura.</p>	No se menciona en el manual	No se menciona en el manual
Seguro de Gastos Médicos Mayores	<p>de 111 a 333 salarios mínimos generales mensuales vigentes en el Distrito Federal, dependiendo del nivel salarial del servidor público. El servidor público puede voluntariamente ampliar la suma asegurada y/o incorporar a los beneficios del seguro a su cónyuge (menor a 80 años), hijos (menores de 25 años) y a sus padres (menores de 80 años). El monto de las primas está determinado, en el primer caso, en función del rango de</p>	<p>De 111 a 295 salarios mínimos generales mensuales vigentes en el Distrito Federal, dependiendo del nivel salarial del servidor público (Se menciona también el aseguramiento a los senadores con 1,500 smgmvdv)</p> <p>No se menciona en el manual nada acerca del aseguramiento de familiares.</p>	<p>De 300 a 600 salarios mínimos generales mensuales vigentes en el Distrito Federal, dependiendo del puesto que ocupe el funcionario público, cuya prima, así como las de su cónyuge e hijos son cubiertas por la EFSF. La suma asegurada básica puede ser ampliada voluntariamente a rangos superiores y hasta 1,000 salarios mínimos generales mensuales vigentes en el Distrito Federal, mediante el pago de la prima por parte del funcionario público, que al efecto determine la aseguradora.</p>

	<p>incremento seleccionado y, en el segundo, por rangos de edad. En ambos casos, el monto de prima a pagar será cubierto en un 50% con cargo al servidor público y el 50% restante con cargo a la Cámara. (Se menciona también el aseguramiento a los Diputados con 1,500 smgmvd)</p>		
--	---	--	--

CONCLUSIONES

I.- El concepto de autonomía aplicado a los órganos constitucionales debe caracterizarse por su completitud. Debe corresponder al máximo de garantías necesarias para salvaguardar la independencia de instituciones que por la función estatal que realizan deben contar con una ubicación específica en el concierto de las instituciones estatales, por fuera de la división tradicional de poderes.

II.- Las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son, tal y como lo ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los siguientes:

- a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal;
- b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación;
- c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera;
- d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad

III.- Las principales manifestaciones de la autonomía referida a los órganos constitucionales son:

- a) Autonomía organizativa
- b) Autonomía presupuestaria

c) Autonomía normativa

La autonomía organizativa supone la capacidad de un órgano constitucional para determinar su estructura y organización interna, y se refleja en dos subtipos de autonomía:

- a) La autonomía gubernativa
- b) La autonomía administrativa

La autonomía presupuestal implica la capacidad del órgano constitucional para determinar por sí mismo los montos económicos necesarios para cumplir con las atribuciones que tiene constitucionalmente conferidas, para gestionarlos de manera independiente de conformidad con su objeto, y para fiscalizarlos a través de órganos y procedimientos propios. Esta vertiente de la autonomía se divide en tres subtipos:

- a) Autonomía de determinación presupuestal
- b) Autonomía de gestión
- c) Autonomía de fiscalización del gasto

La autonomía normativa en relación a los órganos constitucionales implica, en términos generales, la potestad para darse sus propias normas; es decir, la capacidad que se les confiere para ordenar y regular su propia organización, su funcionamiento y los procedimientos de que se vale para el ejercicio de sus atribuciones. Esta vertiente se divide en distintos subtipos:

- a) Autonomía organizativa
- b) Autonomía funcional

c) Autonomía procedimental

IV.- La posición constitucional que se ha conferido a la EFSF, y las funciones que la propia norma fundamental le atribuye, son los elementos necesarios para determinar su naturaleza como “órgano de relevancia constitucional” y como “órgano de fiscalización superior de la federación”.

V.- Las características que hacen de la EFSF un “órgano de relevancia constitucional”, demuestran la aproximación existente entre la instancia fiscalizadora y los “entes públicos federales”, lo que a su vez lleva a concluir que si bien no puede identificarse plenamente a la EFSF con los mismos, sus elementos determinantes conducen a conferirle, como mínimo, dicha consideración, con las consecuencias jurídicas que de ello se derivan.

VI.- La función técnica y especializada de la EFSF y su papel en el contexto de un Estado federal en el que se ejercen de forma preponderante recursos federales, favorecen que la EFSF aparezca como un verdadero “órgano supremo de fiscalización”, cuya ámbito de actuación es suficientemente amplio para controlar la gestión financiera de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos, y los entes de derecho público, de la federación, los estados, los municipios, e incluso, de los particulares.

VII.- Si bien el artículo 79 párrafo I de la Constitución identifica textualmente dos ámbitos de autonomía, al señalar que la EFSF “tendrá” autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, lo cierto es que la interpretación armónica del precepto indica que en realidad se individualizan cinco ámbitos concretos en los que se proyecta el concepto de autonomía, pues el precepto estipula de inmediato que “gozará de igual consideración”

en lo concerniente a su organización interna, funcionamiento, y resoluciones. Los cinco ámbitos concretos en los que se proyecta la autonomía de la EFSF son:

- a) Autonomía técnica
- b) Autonomía de gestión
- c) Autonomía organizativa
- d) Autonomía funcional
- e) Autonomía decisoria

VIII.- Los ámbitos en los que se proyecta la autonomía de la EFSF impactan al diseño institucional del órgano, pues deben considerarse como garantías para su actuación independiente, presupuesto indispensable para que esté en aptitud de cumplir con eficacia las tareas encomendadas por la Constitución y las leyes. Por ende, cada una de ellas debe vincularse con la estructuración normativa del órgano y no sólo con el cumplimiento de sus atribuciones.

IX.- Por autonomía técnica de la EFSF debe entenderse su capacidad para regir su comportamiento bajo criterios de especialización, sin depender de criterios de comportamiento dictados desde otro órgano. Así lo ha entendido la Corte, al subrayar que “la revisión de las cuentas públicas es una tarea preponderantemente técnica, para la que se requiere de conocimientos especializados en materia de auditoría...”.

X.- La autonomía técnica que se confía a la EFSF establece una separación tajante entre el control de naturaleza política que se encuentra en manos de la propia Cámara y el control de naturaleza técnica en manos de la EFSF.

Determina a su vez las fases del control de los recursos públicos del Estado, pues previo al control político realizado por la representación popular, es necesario cumplimentar un control contable de naturaleza técnica sobre cuyos resultados habrá de operar la evaluación del cumplimiento de las políticas públicas.

XI.- La autonomía técnica implica básicamente:

- a) Que la EFSF tenga un espacio institucional propio para que se estructure bajo cánones que garanticen su competencia técnica y profesional
- b) Que los titulares de la EFSF tengan garantizada su independencia y que las personas que conformen su personal estén altamente especializadas
- c) Que las normas que regulan las atribuciones y el funcionamiento de la EFSF contengan mandatos expresos suficientemente amplios para cumplir adecuadamente con sus funciones
- d) Que las normas que disciplinan los mecanismos de actuación sustantiva de la EFSF sean lo suficientemente prescriptivas para desempeñar con eficacia y alto rigor técnico su cometido institucional
- e) Que la conducción de la EFSF sea igualmente profesional, sin que exista posibilidad alguna de interferencia política en la determinación técnica de su trabajo.

XII.- La autonomía de gestión de la EFSF debe entenderse como su capacidad para decidir libremente la administración, manejo, custodia y

aplicación de sus ingresos, egresos, fondos y en general, de todos los recursos públicos que utilice para la ejecución de los objetivos contenidos en la Constitución y las leyes.

XIII.- La autonomía de gestión representa un atributo que debe vincularse con la independencia de actuación de la EFSF, puesto que constituye una condición necesaria para que el órgano no se encuentre sometido a ninguna interferencia externa. Con ella se garantiza:

- a) La independencia de los titulares de la EFSF
- b) La independencia de sus funcionarios
- c) El adecuado cumplimiento de sus atribuciones
- d) La garantía de cumplimiento de las políticas anuales establecidas por la EFSF en su Programa Anual de Actividades y en el de Auditorías, Visitas e Inspecciones.

XIV.-La autonomía de gestión de la EFSF presupone:

- a) La libertad de la EFSF para la cuantificación y determinación de su propio presupuesto
- b) La plena facultad para la aplicación y ejecución del presupuesto asignado a la EFSF sin más condicionamientos que el cumplimiento del marco legal y presupuestario aplicable, para el adecuado ejercicio de sus atribuciones.
- c) La capacidad de la EFSF para fiscalizar autónomamente el presupuesto asignado.

XV.-La plena administración del presupuesto implica que la EFSF tiene una amplia capacidad para:

- a) Definir el tamaño de su estructura burocrática
- b) Determinar el régimen jurídico de su personal
- c) Decidir la adquisición de bienes, contratación de servicios y la realización de pagos

XVI.- La especialidad de la administración implica que el personal a cargo de la EFSF se discipline mediante un régimen jurídico especial. Este régimen otorga a la EFSF las atribuciones para:

- a) Especificar los mecanismos para la selección del personal
- b) Determinar su régimen retributivo y de prestaciones.
- c) Establecer su régimen disciplinario.