

CAPÍTULO I

MARCO REFERENCIAL DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR

La preocupación más determinante de los creadores del sistema político republicano en el siglo XVIII era evitar la tiranía, preservar las libertades y asegurar que los gobiernos sirvieran a la ciudadanía. Fue por ello que los padres fundadores de la filosofía política moderna como Hobbes, Locke, Montesquieu, Mill y Rousseau promovieron activamente mecanismos para el control del poder.

Este intento viene a equipararse con el de división de poderes, toda vez que el desbordamiento del poder hacia el absolutismo es resultado de la concentración y por oposición, su límite tendrá que ser la existencia de varios poderes que se limiten mutuamente. Es así, que aparece una subdivisión de poderes entre la función de legislación y la de vigilancia del cumplimiento de la Ley.

1. El concepto de rendición de cuentas.

Camilo Benso hacía notar, a mediados del siglo XIX, “que los actos más importantes del gobierno: son aquellos que se relacionan con el tesoro público, y, por tanto, deben ofrecer a los contribuyentes, que sacrifican parte de sus riquezas en beneficio del Estado, la seguridad de que los dineros se recaudan legalmente y se invierten en sus verdaderos destinos”¹.

Los académicos han incorporado el uso del término inglés *accountability* como sinónimo de rendición de cuentas. En la filosofía política ambos son conceptos relativamente recientes, pues sólo puede uno remontarse al tipo de relaciones políticas que surgieron a partir de la Ilustración para que tenga sentido asumir que un gobernante está obligado a someterse al escrutinio social, anteriormente no existía la ciudadanía como la entendemos en la era moderna.

¹ Citado por Fernández, Jorge, *Poder Legislativo*, México, Porrúa, 2004, p. 324.

Alejandro Romero Gudiño

Así, el diccionario *Merriam-Webster* explica que el término *accountability* se comenzó a usar a partir de 1770, para hablar del caso en que exista alguna persona o institución que es responsable por el cumplimiento de ciertos deberes de los que debe dar cuenta a una autoridad, como señala la *Encyclopedia Britannica*.

Lo que se nos está diciendo es que esta persona o institución tiene una doble responsabilidad: 1) por el cumplimiento de su deber y 2) de rendir cuentas ante una autoridad. Existe, además -como se requiere para una buena norma jurídica, según Kelsen- la posibilidad de coacción, pues la falta de rendición de cuentas puede suponer sanciones.

La rendición de cuentas es una figura que se remonta a los inicios de la vida republicana de México pero que también reviste novedad en el actual contexto de gobernanza. En ese sentido, el Dr. Jorge Barajas considera que “la obligación de informar sobre el cumplimiento de las responsabilidades públicas equivale a responder por el mandato recibido, entendiendo por ello la capacidad de aceptar libremente y reconocer las consecuencias de su debida ejecución, dicha respuesta –por más transparente que sea- expone que no se pudo realizar el mandato conferido, cualquiera que sean las causas”².

La Enciclopedia de Gobernanza profundiza en la conceptualización. En primer lugar, por su etimología del latín *computare*, llevar cuenta³.

La *accountability* deriva de una necesidad práctica de delegar ciertas tareas a otros, distribuir cargas de trabajo que son complejas y muy extensas. Una persona está obligada a dar cuenta, o sea, es *accountable*⁴ cuando se le deja a cargo de ciertos bienes y debe explicar cómo ha cuidado de ellos. De ahí que se diga que “se da cuenta”, ya que el administrador muestra las cuentas al propietario.

² Barajas Jorge, “El control interno en la Administración Pública: elementos para rendir cuentas y combatir la corrupción” en Adam Alfredo (Coord), *Gobernabilidad y Fiscalización*, UNAM – FCA, México, 2017, p. 99.

³ Varios, “Accountability” en *Encyclopedia of Governance Vol. 1*. SAGE Reference, Thousand Oaks, CA: 2007, pp 1-7. Consulta. 29 Sept. 2014. Document URL <http://go.galegroup.com/ps/i.do?id=GALE%7CCX3470200013&v=2.1&u=a-migo05&it=r&p=GVRL&sw=w&asid=b729f166ae90d8b2651dbe73d86133fa>

⁴ La palabra no existe en la lengua española.

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

Evidentemente este uso del término corresponde al ámbito de negocios, su introducción al lenguaje político apenas se puede registrar en los diccionarios especializados en la década de 1980. En ese sentido, se habla de *accountability* para referirse a una posición de responsabilidad administrativa de aquella persona que ocupa una autoridad pública que implica el uso y disposición de bienes y recursos que son públicos y que, en una dimensión estrictamente política, tiene que justificar y legitimar ante la voluntad de la sociedad.

En el ámbito público, entonces, existe un tercer sujeto a saber, que una persona o grupo es tomada como responsable de hacer algo en favor de otro(s), por una persona o grupo que le confiere esa condición. Esto constituye dos dimensiones de rendición de cuentas, una horizontal que ocurre entre grupos paralelos como es el ejecutivo y el legislativo, y otra vertical que ocurre entre el electorado y la legislatura o el congreso.

Responsabilidad administrativa, mandato legal y representación política están vinculadas con el término rendición de cuentas en el ámbito público para la constitución política de una sociedad, sacándolo de la generalidad abstracta.

En nuestra cultura jurídica hispanoamericana empleamos el concepto “mandato legal”, que se aplica desde hace siglos al tipo jurídico de ser *accountable*, de ser sujeto de rendir cuenta del ejercicio de una facultad que se ejerce en nombre de otro u otros. El significado político con el que nos hemos familiarizado con este término corresponde al contexto de una república democrática liberal en el sentido de representación política y de responsabilidad administrativa. En América Latina la transición a la democracia ha permitido establecer nuevas relaciones entre sociedad y gobierno, de las que resulta, en el siglo XXI una verdadera supervisión ciudadana sobre el desempeño gubernamental. Entonces, se hace posible y necesario, como lo ilustra la Dra. Irma Eréndira Sandoval, que “el ejercicio de los asuntos públicos no debe funcionar sobre la base de la confianza, sino bajo el principio rector de la responsabilidad gubernamental. Nadie debe estar exento del ejercicio de la rendición de cuentas y de la obligación por ofrecer información”⁵.

⁵ Sandoval, Irma Eréndira, *Rendición de Cuentas y Fideicomisos: El Reto de la Opacidad Financiera*, México ASF, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas 10, 2007, p. 7.

Alejandro Romero Gudiño

Desde luego, se trata de un tema que ha sido fértil en aportes que, por otra parte, nuestro país reclama en esta etapa de modernización institucional y que ha sido promovido por diferentes instituciones. Por ejemplo, tomemos los certámenes nacionales realizados por la Auditoría Superior de la Federación, publicados en un sendo volumen de 924 páginas⁶, así como la colección de ensayos publicados por la Red por la Rendición de Cuentas del Centro de Investigación y Docencia Económicas⁷.

Propiamente dicha, la rendición de cuentas encuentra su puesto en la historia de las ideas políticas a partir de la instauración de la democracia moderna y el fin de la idea del designio divino como fuente de legitimidad del monarca. La necesidad de legitimación obliga al gobernante moderno a justificar ante aquellos que le otorgan un mandato, el detentar una posición de autoridad que, según se ha explicado, viene asociada a la noción de un interés público o una voluntad general. Este interés, dota al Estado de objetivos vinculados con la provisión de determinadas garantías, bienes y servicios, por lo que su inobservancia desencadena un efecto de pérdida de sustento político en el ejercicio del cargo y, eventualmente, sanciones prescritas jurídicamente.

Los autores fundantes de estos planteamientos, como John Locke, John Stuart Mill y los padres federalistas en los Estados Unidos, veían una continuidad entre el control del poder mediante la división de poderes y el compromiso de los representantes populares de ajustarse a la voluntad que les había conferido una magistratura pública. No sólo creían en un tipo de democracia más cercana y participativa, sino que además, en su concepción se trataba de un mandato muy concreto que podía ser evaluado de manera transparente y directa, “Pues los electores tienen el derecho a saber cómo piensa obrar, según qué opiniones se propone dirigir su conducta en todo lo que se refiere a su deber político”⁸.

⁶ VV. AA., *Serie Certamen Nacional de ensayo sobre fiscalización superior y rendición de cuentas*, México, ASF, 2011.

⁷ Los Cuadernos de Rendición de Cuentas tienen un catálogo en crecimiento, que puede consultarse en la página:
<http://rendiciondecuentas.org.mx/category/documentos/cuadernos-rrc/>

⁸ Mill, John Stuart, *Del gobierno representativo*, Madrid, Tecnos, 1985, p. 145.

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

En este trabajo queremos vincular la rendición de cuentas con las condiciones que impone actualmente la gobernanza. Por sus consecuencias, Manin, Przeworski y Stokes⁹ ven un vínculo natural entre la rendición de cuentas y las elecciones, ya que será la posibilidad efectiva de sancionar mediante el voto, lo que de permanencia en el cargo a aquellos que pasen la prueba de una evaluación de su gestión, lo que permita apreciar las ventajas de una institución más para el control del poder. Esta interpretación está claramente alineada con la idea de un control político que se ejerce de manera ubicua y permanente.

La publicidad y el flujo de información hacia la sociedad resulta un elemento necesario para que se ejerza este tipo de control; no obstante, es muy importante destacar el hecho de que no toda rendición de cuentas tiene esta condición, sino que la misma estructura administrativa contiene medios para una “rendición de cuentas” vertical en la que cada uno de los funcionarios gubernamentales esté sujeto al escrutinio de su actuación, no sólo por sus resultados de cara a la sociedad, sino con base en criterios jurídicos y técnicos cuya congruencia solo puede ser ponderada por alguien con una misma especialización técnica. En este sentido, no se trata de una rendición de cuentas de tipo político, sino jurídico, por tratarse de características materiales y procesales delimitadas de forma concreta en la ley.

El Maestro Roberto Salcedo enfatiza la vinculación entre rendición de cuentas y un mandato recibido, hecho que puede darse no sólo por la vía electoral, puesto que, en su concepto: “La rendición de cuentas es la obligación de informar sobre una responsabilidad conferida y constituye la conciencia de que el funcionario público actúa por mandato de la soberanía popular; que es un mandatario exclusivamente; que el pueblo es el mandante, mediante sus representantes, y exige que le rindan cuentas del cumplimiento del mandato”¹⁰.

La articulación entre la dimensión política y la técnica en el proceso de rendición de cuentas es vista también por

⁹ Cfr. Przeworski, Adam, *et al*, *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

¹⁰ Salcedo, Roberto, “La ASF dentro del proceso de la rendición de cuentas y la fiscalización superior: retos y perspectivas”, *Cuadernos de Rendición de Cuentas*, México, RRC-CIDE, 2013, núm. 6.

Alejandro Romero Gudiño

Cortés, para quien “No obstante, la rendición de cuentas es una problemática central en los sistemas democráticos. Y así ocurre, pues aun cuando tiene lugar una delegación de poder y autoridad, la ciudadanía no cuenta con información completa sobre la manera en que los funcionarios -electivos y designados- conducen los asuntos del Estado, lo cual eventualmente puede derivar en un mal manejo de los recursos públicos o en abuso de atribuciones y poder”¹¹.

En la idea de Manin, Przeworski y Stokes la representación efectiva que sea respaldada y percibida por los ciudadanos será la clave para verificar los alcances de la rendición de cuentas, sin embargo, ese enfoque no abarca la complejidad del proceso de rendición de cuentas que, en cambio, es entendido con mayor detalle por Guillermo O’Donnell¹² para quien es necesario diferenciar entre la rendición de cuentas o *accountability* vertical, la cual consiste precisamente en el sometimiento al refrendo electoral mediante el cual se conserva el control por parte de los ciudadanos sobre el ejercicio de sus gobernantes. En esta óptica resulta evidente la importancia por preservar el funcionamiento de una democracia efectiva donde las elecciones sean periódicas, limpias y competitivas.

En este ámbito encontramos también, una rendición de cuentas vertical social, que ejercen las agrupaciones ciudadanas y los medios de comunicación para vigilar el desempeño de los servidores públicos. La idea, nos dice Cortés con Smulovitz es que se ejerzan “acciones dirigidas a exhibir el mal manejo del gobierno, a introducir nuevos temas en la agenda política, o bien influir o revertir ciertas decisiones de política pública llevadas a cabo por el gobierno”¹³.

La ola democratizadora es un factor determinante en la irrupción de una nueva dinámica en que la rendición de cuentas es tarea fundamental del Estado, como reflexiona el Dr. Roberto Moreno: “Las reformas Política y Económica acaecidas durante

¹¹ Cortés, Federico, “Reinventar la rendición de cuentas como mecanismo de consolidación estatal y combate a la corrupción”, VV. AA. *Serie Certamen Nacional de ensayo sobre fiscalización superior y rendición de cuentas*, México, ASF, 2011, p. 98.

¹² Cfr. O’Donnell Guillermo, “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política” *Revista Española de Ciencia Política*. No. 11, octubre, 2004.

¹³ Cortés, *op. cit.*, p. 100.

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

los años setenta y ochenta sentaron bases esenciales que atizaron el proceso de democratización del país. En materia de transparencia y rendición de cuentas el panorama prevaleciente se fue transformando por necesidad y también como parte de una nueva relación entre el Estado y la sociedad, en la cual se manifestó una mayor intersección entre ambos entes que expresa un ambiente donde en el espacio de lo público concurre tanto lo público social como lo público gubernamental, por lo que el Estado-gobierno ya no está sólo y entra en una fase de diálogo creciente, se aprecia una mayor interlocución que favorece la transparencia en los quehaceres públicos que van tornando la tradicional caja negra en una más bien transparente”¹⁴.

Hablando de representación política, existen dos tipos de responsabilidades para presentar cuentas, la primera corresponde a aquellos que son electos para ocupar un cargo público. La razón por la que fueron electos es para fungir como delegados de la voluntad de los electores y por ello el término es propio del régimen democrático. Esta figura es la que se ajusta al caso de los diputados. El otro caso corresponde a la responsabilidad por un cargo administrativo. En este caso, el obligado no representa al elector, sino que actúa a su favor como beneficiario.

La rendición de cuentas administrativa ocurre en un contexto jurídicamente organizado de jerarquía y división del trabajo por lo que es relativamente fácil establecer las responsabilidades individuales y verificar su cumplimiento. No siempre es posible, empero, formular un juicio sobre la calidad del trabajo que prestan los servidores públicos o sobre aquello que no hicieron pudiendo.

Tratándose de un término en evolución, no basta viajar al pasado para remontarse a los orígenes de las teorías de representación y de división de poderes, donde los clásicos han hecho una imprescindible aportación. Es también necesario entender que el término es nuevo, que ha adquirido un nuevo

¹⁴ Moreno, Roberto, “Del patrimonialismo a la transparencia en la Administración Pública de México. Un largo y sinuoso camino... y lo que nos falta por recorrer” en *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas, tomo 1*, México, Cámara de Diputados, 2014, p. 344.

Alejandro Romero Gudiño

significado y que sigue en desarrollo teórico, por lo que es inacabado y, en cierta medida, trabajos como el presente, contribuyen a proyectar su significado y aplicación.

El politólogo argentino Guillermo O'Donnell¹⁵ propone la combinación de dos sistemas de rendición de cuentas: el primero es vertical y corresponde a una relación política entre la ciudadanía como mandante y el servicio público como mandatario. Es una versión del modelo principal-agente norteamericano. Por otra parte, está la relación de *accountability* horizontal que ocurre ahora, gracias a la intervención de distintas instituciones que limitan los poderes y supervisan la actuación de los diversos componentes del poder público. En la democracia liberal un signo distintivo es la preservación de los derechos individuales, para ello no sólo se limitan los alcances de cada poder, sino que se fomenta la apertura del sector público para que pueda revisarse su desempeño y resultados.

Moreno, Crisp y Shugart consideran, por oposición a O'Donnell, que no es posible hablar de una rendición de cuentas horizontal, pues si se piensa en que ésta requiere de la imposición de sanciones (como ocurre con la *answerability*) entonces esto no se puede hacer entre pares, sino sólo cuando existe una jerarquía y, por lo tanto, se trata únicamente de una rendición de cuentas vertical. Por el contrario, Kenney considera que de hecho existe la rendición de cuentas horizontal como ejemplifica la remoción de presidentes en varios países de América Latina sometidos a procesos por corrupción. Además, agudamente observa que es fácil confundir o retraer la idea de *accountability* a la de *checks and balance*, esto es, de división de poderes, pero ésta es sólo una de “las muchas formas” que adopta. Se requiere de una distinción y fortaleza suficientes entre las agencias o ramas del poder, para que pueda darse un verdadero balance y supervisión entre ellas (horizontal); en segundo lugar, pone la concurrencia de facultades, para ejercer ciertas funciones u otorgar un nombramiento, diferentes agencias comparten secciones del proceso, por lo que ninguna controla el resultado. En tercer lugar, Kenney pone la potestad de que una agencia sancione las conductas de los integrantes

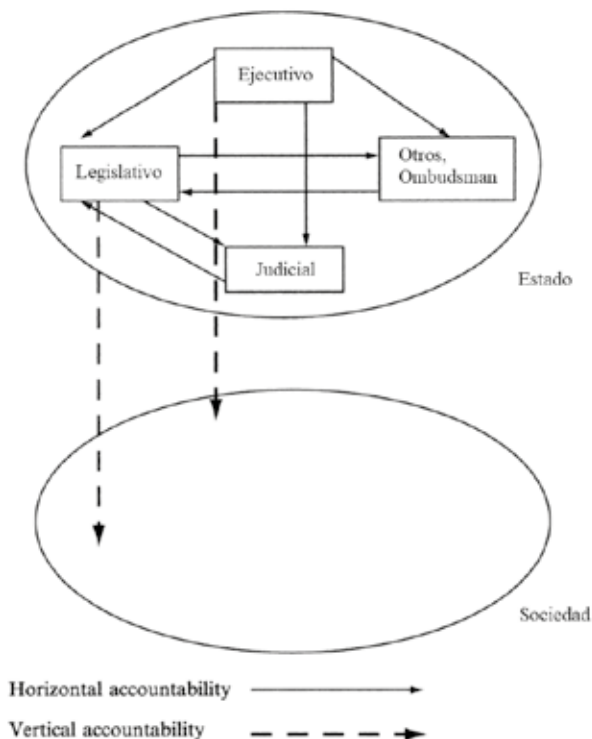
¹⁵ O'Donnell G., *op. cit.*, pp. 11-31.

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

de otra(s) agencia(s)¹⁶, la visión de conjunto de los dos tipos de rendición de cuentas se ilustran en la figura 1.

Uno de los autores más citados en el tema, Andreas Schedler considera que el concepto de *accountability* tiene dos dimensiones irreductibles que son la sanción (*enforcement*) y la responsabilidad (*answerability*)¹⁷.

Figura 1. Dependencia entre los tres tipos de Accountability



Fuente: Kenney, "Horizontal Accountability: concepts and conflicts", *op. cit.* p. 62.

Answerability es el término que usa Mainwaring refiriéndose a la regla por la cual el servidor público tiene

¹⁶ Kenney, Charles, "Horizontal Accountability: concepts and conflicts" en Mainwaring Scott y Welna Christopher, *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press, 2003, p. 60.

¹⁷ Cfr. Schedler, Andreas, "Conceptualizing Accountability", *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, 1999, p.14.

Alejandro Romero Gudiño

la responsabilidad de exponer ante otro servidor público con autoridad, el informe de sus actuaciones, por lo que se configura una “rendición de cuentas política”, la diferencia entre *answerability* y *accountability* radica en que esta última incluye la obligación de informar por parte del obligado y la facultad de sancionar por parte de la autoridad¹⁸. Al trasvasar el concepto a nuestro lenguaje jurídico, podríamos decir que no hay un único concepto, sino el binomio transparencia-fiscalización para abarcar el término *answerability*.

Tabla 1. Tipos y contenidos de la *Accountability*

	Política		Administrativa	
Quién	Legisladores	Titulares del Poder Ejecutivo o Judicial	Servidores públicos en cualquier posición jerárquica o nivel de gobierno	
Por quién	Ciudadanos	Legisladores	Órganos de control interno según sus facultades	Auditoría Externa, según sus facultades: Auditoría Superior de la Federación, Entidades de Fiscalización de los Estados.
Cómo	Mediante el proceso electoral	Mediante su trabajo en las comisiones del congreso. Juicio de procedencia o juicio político.	Auditorías y evaluaciones	Auditorías y evaluaciones
Por qué o respecto a qué	Decisiones adoptadas y acciones realizadas	Decisiones adoptadas y acciones realizadas. Forma de ejercer el cargo. Violaciones a las leyes.	Cumplimiento de sus atribuciones. Características del cumplimiento de sus atribuciones. Se formulan responsabilidades individuales.	

Fuente: Romero, Alejandro. *Génesis, evolución y retos de la fiscalización superior en México*, México, Cámara de Diputados, CEDIP, 2016, p. 52

¹⁸ Mainwaring, Scott, “Introduction: democratic accountability in Latin America” en Mainwaring Scott y Welna Christopher, *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press, 2003, p. 7.

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

No sólo se considera que la *accountability* es una forma de control del poder, sino también una forma de evitar la corrupción, impidiendo que se suscite un conflicto de intereses. A ciencia cierta, las estructuras y normas que buscan impedir que ocurran determinados hechos indeseables son apenas un enfoque parcial. La conducta personal y las motivaciones que surgen desde la cultura son una forma de ir a la raíz y atender desde sus causas, aquellas realidades que consideramos inaceptables en el servicio público. Estos hechos rebasan los límites de lo que podríamos llamar una *accountability* activa (es decir, aquella que se efectúa de manera intencionada y por canales institucionales), para incluir la noción de una *accountability* pasiva, que se produce en el momento en que, a raíz de una determinada conducta, se suscita una reacción de inconformidad, crítica o censura que puede llevar a la renuncia o destitución de un funcionario.

Según el Dr. Santiago Nieto “La rendición de cuentas no es otra cosa que la capacidad de las instituciones para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones. En términos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, el derecho a la rendición de cuentas consiste en que los ciudadanos puedan exigir cuentas a las autoridades y servidores públicos, quienes tienen la obligación de justificar y aceptar las responsabilidades por las decisiones tomadas”¹⁹.

Como señala el Dr. David Villanueva el término “rendición de cuentas” se ha convertido en una pieza central de prácticamente todos los discursos públicos, debido a que algunos países –como México- hemos transitado de un régimen cerrado y vertical a uno de apertura, más democrático²⁰.

Respecto del ejercicio presupuestal la rendición de cuentas corresponde a la obligación constitucional del ente ejecutor del gasto de reportar el destino que se da a los recursos públicos,

¹⁹ Nieto, Santiago, “Rendición de cuentas y transparencia como elementos para la persistencia democrática” en *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruíz*, México, IJ-UNAM, 2005, p. 398.

²⁰ Villanueva Lomeli, David, “Rendición de cuentas y gobiernos locales: retos y perspectivas”, *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas*, México, Cámara de Diputados, 2014, p. 25.

Alejandro Romero Gudiño

a quienes se otorgan recursos a través de las políticas sociales y en general las diversas políticas públicas. El ente que recibe este informe es una parte del ente soberano que es el Congreso de la Unión, a saber, la Cámara de Diputados, quien tiene esa facultad de acuerdo con los artículos 74 y 79 de la Constitución.

2. La Fiscalización Superior como rendición de cuentas.

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

De acuerdo con el artículo 79 constitucional y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la Fiscalización superior de la cuenta pública es la actividad exclusiva de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión que se realiza por medio de la Auditoría Superior de la Federación y comprende la revisión de los ingresos, los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, incluyendo las participaciones federales, las garantías a la deuda subnacional, el destino que tengan los recursos procedentes de empréstitos contratados por estados y municipios, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables. Tiene el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley de Ingresos de la Federación y demás disposiciones legales aplicables, así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad²¹.

²¹ Cfr. CVASF, *Compendio de términos legales, de fiscalización y económico-financieros*, México, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, 2013, p 54

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

El artículo 79 explica que la fiscalización consiste en:

Fiscalizar²² en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.

Asimismo, el artículo 74 fija, entre otras, las dos atribuciones que tiene la Cámara de Diputados para someter al control el funcionamiento presupuestal de la administración pública y de la entidad de fiscalización superior:

En la fracción VI se le faculta para “Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas”.

Y en la fracción II señala que la Cámara de Diputados tiene la facultad de “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”.

La Ley Orgánica del Congreso General establece en su artículo 40, la existencia de la Comisión de Vigilancia y fija un marco para su acción en términos de lo que marca la Constitución y la Ley reglamentaria.

Es por ello que, de conformidad con el artículo 80 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, la Comisión será el enlace entre la Cámara de Diputados y la entidad de fiscalización superior, además le fija el carácter de evaluadora del desempeño de esta última.

En la primera vertiente la Comisión es el medio orgánico que auxilia a la Cámara de Diputados para cumplir su función relativa a la revisión de la cuenta pública señalada en los artículos 74 fracción VI y 79 constitucionales. La segunda

²² El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define *fiscalizar* como “criticar y traer a juicio las acciones u obras de alguien”.

Alejandro Romero Gudiño

vertiente corresponde a la función que el artículo 74, fracción II, de la Constitución le otorga a la Cámara de Diputados para evaluar los trabajos de la entidad de fiscalización superior.

El artículo 81 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, a su vez, es el que señala las facultades de la Comisión de cara al ciclo presupuestal anual y con esta disposición se alinea el numeral 4 del artículo 40 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos respecto de las comisiones ordinarias, entre las cuales se ubica la Comisión de Vigilancia.

- I. Recibir de la Mesa Directiva de la Cámara o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la Cuenta Pública y turnarla a la Auditoría Superior de la Federación;
- II. Presentar a la Comisión de Presupuesto el Informe del Resultado, su análisis respectivo y conclusiones tomando en cuenta las opiniones que en su caso hagan las comisiones ordinarias de la Cámara.

La entrega de la Cuenta Pública puede ser vista como la fiscalización *ex post* del ejercicio del gasto, mientras que el Informe del Resultado y su análisis ocupan la última fase de la fiscalización *ex post* o bien, puede entenderse como la primera fase de la fiscalización *ex ante*, respecto del ejercicio subsiguiente.

Las fracciones IV a VIII del artículo 77 señalan aquellas atribuciones que tiene la Comisión respecto de la Auditoría Superior de la Federación y que vienen siendo a la razón las que motivan la preocupación de algunos autores, puesto que en ellas se establece que la Comisión puede:

- IV. Analizar el programa anual de fiscalización de la Cuenta Pública y conocer los programas estratégico y anual de actividades que para el debido cumplimiento de sus funciones y atribuciones, elabore la Auditoría Superior de la Federación, así como sus modificaciones, y evaluar su cumplimiento. Con respecto a los procedimientos, alcances, métodos, lineamientos y resoluciones de procedimientos de fiscalización podrá formular observaciones cuando dichos programas omitan áreas relevantes de la Cuenta Pública;

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

V. Citar, por conducto de su Junta Directiva, al Titular de la Auditoría Superior de la Federación para conocer en lo específico de los informes individuales y del Informe General;

VI. Conocer y opinar sobre el proyecto de presupuesto anual de la Auditoría Superior de la Federación y turnarlo a la Junta de Coordinación Política de la Cámara para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el siguiente ejercicio fiscal, así como analizar el informe anual de su ejercicio;

VII. Evaluar el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación respecto al cumplimiento de su mandato, atribuciones y ejecución de las auditorías; proveer lo necesario para garantizar su autonomía técnica y de gestión y requerir informes sobre la evolución de los trabajos de fiscalización. La evaluación del desempeño tendrá por objeto conocer si la Auditoría Superior de la Federación cumple con las atribuciones que conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Ley le corresponden; el efecto o la consecuencia de la acción fiscalizadora en la gestión financiera y el desempeño de los entes públicos, en los resultados de los programas y proyectos autorizados en el Presupuesto de Egresos, y en la administración de los recursos públicos federales que ejerzan. De dicha evaluación podrá hacer recomendaciones para la modificación de los lineamientos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 51 de esta Ley;

VIII. Presentar a la Cámara la propuesta de los candidatos a ocupar el cargo de Titular de la Auditoría Superior de la Federación, así como la solicitud de su remoción, en términos de lo dispuesto por el sexto párrafo del artículo 79 constitucional; para lo cual podrá consultar a las organizaciones civiles y asociaciones que estime pertinente;

Las fracciones IV, V y VI, en su conjunto no representan un conflicto con la autonomía técnica y de gestión de la Auditoría, aunque sí la someten a un escrutinio y con ello le dotan un nivel de publicidad que vincula el desempeño de la ASF con el derecho al acceso a la información para la sociedad. Sería erróneo creer que existe la posibilidad de que la entidad fiscalizadora no informe de

Alejandro Romero Gudiño

sus procedimientos y de sus resultados, porque el receptor final de este informe no es otro sino la sociedad misma y es en virtud de proteger sus intereses que existe la Auditoría Superior de la Federación. Como señala el Dr. Guillermo Tenorio Cueto: “El que un cuerpo sea transparente no implica necesariamente su fragilidad. El poder observar a través del mismo implica captar sin duda su funcionamiento, su estructura, sus consecuencias más próximas y sus causas remotas. La idea de transparencia supone una negación de lo secreto o de lo escondido”²³.

La razón de ser de la transparencia y la rendición de cuentas es el proteger el interés primordial de la sociedad evitando que la discrecionalidad y el monopolio de la información generen la concentración del poder. Sería del todo opuesto a la naturaleza por la que existe la Auditoría el suponer que ésta quede excluida de la rendición de cuentas y, a su vez, que esta obligación no le implica una serie de obligaciones cuyo cumplimiento quedara sin un mecanismo de verificación y sanción.

Por ello las fracciones VII y VIII del artículo 79 de la Ley de Fiscalización implican que la Auditoría sí tiene que transparentar su actuación y ser llamada a cuentas para verificar que cumple sus atribuciones y que tiene un impacto positivo respecto de los entes auditados.

Ahora bien, el proceso concluye con un último acto de naturaleza política, que es el voto de la cuenta pública por el Pleno de la Cámara. De la desaprobación de la cuenta pública, si fuera el caso, no se sigue propiamente un resultado sumario para el gobierno, para el Presidente o alguno de sus colaboradores, independiente del fincamiento de responsabilidades de forma particular y como facultad de otros órganos. Podría surgir la determinación de dar cauce al juicio político al que se refiere el artículo 110 de la Constitución por darse el caso de “faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho” (Art. 76, f VI) y podrán iniciarse mientras dure el encargo de los funcionarios acusados (Art. 114), lo que podría no suceder dada la duración del proceso de revisión y dictamen de la cuenta pública.

²³ Tenorio Cueto, Guillermo, *Transparencia y acceso a la información: los casos difíciles*, México, Universidad Panamericana-Novum, 2014, p. 73.

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

Para la fiscalización se usan diferentes técnicas de auditoría, a saber:

- a) **De desempeño:** Consisten en el examen objetivo, sistemático, multidisciplinario propositivo y comparativo de actividades gubernamentales. Incluye identificación de fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora. Utiliza criterios de evaluación de eficiencia, eficacia y economía, con la finalidad de conocer si los entes públicos cumplieron con los objetivos, metas y si ejercieron sus recursos de acuerdo con la normatividad y el propósito para el cual fueron asignados.
- b) **De regularidad:** Verifican que los objetivos de fiscalización hayan captado, administrado y ejercido los recursos públicos con apego a la legalidad y conforme a los programas y montos aprobados por la Cámara de Diputados. Entre otras, pueden dividirse en estas categorías:
 - Financieras
 - De obra pública
 - De inversiones físicas y de sistemas
- c) **Forenses:** se refieren al análisis multidisciplinario de los procesos, hechos y evidencias para la detección de deficiencias o para la investigación de un ilícito, para documentar las conclusiones con evidencias válidas y suficientes.
- d) **Especiales:** se practican sobre procesos de desincorporación de entidades, programas de saneamiento financiero, creación de nuevos organismos, concesiones, subsidios, deuda pública y operaciones singulares.
- e) **De seguimiento:** consisten en la verificación y contrastación de las acciones y gestiones realizadas por las entidades fiscalizadas, derivadas de irregularidades detectadas previamente.
- f) **De situación excepcional:** corresponden a campos en los que la Ley establece la obligación de rendir cuentas pero no puede efectuarlas la Auditoría Superior de la Federación, por lo cual se requiere la intervención de un auditor externo que busque el ente auditado.

Alejandro Romero Gudiño

De los resultados de las auditorías pueden seguirse determinadas acciones por parte de la entidad de fiscalización superior, las cuales se definen y clasifican de la siguiente manera:

Acciones Correctivas:

- 1) **Denuncia de hechos:** Ante las autoridades competentes por la presunta comisión de ilícitos.
- 2) **Formulación de pliegos de observaciones:** contra servidores públicos por la presunción de daños o perjuicios al erario federal.
- 3) **Fincamiento de responsabilidades resarcitorias:** a servidores públicos y particulares por daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de las entidades fiscalizadas.
- 4) **Promociones para el fincamiento de responsabilidades:** ante los órganos internos de control o la Secretaría de la Función Pública para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- 5) **Solicitud de intervención del Órgano Interno de Control:** por el posible incumplimiento de disposiciones normativas. Los órganos internos de control deben informar de sus actuaciones a la ASF.
- 6) **Promoción para el ejercicio de la facultad de comprobación fiscal:** ante las autoridades responsables de la administración tributaria por presuntos actos de evasión o elusión fiscal por parte de proveedores de bienes y servicios del sector público.
- 7) **Solicitud de aclaración:** a las entidades fiscalizadas por operaciones no justificadas y/o comprobadas, toda vez que al momento de la revisión no se dispuso de los elementos necesarios para solventar la observación o promover otro tipo de acción.

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

Acciones Preventivas

- 1) **Recomendación:** acción orientada a corregir deficiencias o irregularidades de carácter administrativo y promover la aplicación de las mejores prácticas gubernamentales.
- 2) **Recomendaciones al desempeño:** se orientan a mejorar la gestión de la entidad fiscalizada en términos de eficiencia, eficacia y economía, con que se ejercen los recursos asignados para el cumplimiento de sus atribuciones, funciones y actividades institucionales, así como de los objetivos y metas de los programas a su cargo.

Para concluir, la síntesis que se da entre los conceptos antecitados es que si asociamos la rendición de cuentas con los conceptos de control interno y control externo tenemos un panorama interesante que motiva la reflexión sobre los alcances e importancia del papel de los órganos de representación como parte del sistema de fiscalización.

El concepto de rendición de cuentas indica que existe uno que rinde cuentas a otro. Que el primero ha sido delegado o se le ha confiado la administración o cumplimiento de una función por parte del segundo. En consecuencia, la rendición de cuentas se hace, según la teoría de principal-agente, por parte del agente a su principal, por lo que se observa que el control es o debería ser externo. Evidentemente, bajo esta óptica, el control interno no es propiamente una rendición de cuentas ya que no es ejercido por el mandante, ni por aquel que dispone de la potestad para imponer una sanción.

La capacidad de imponer sanciones por los incumplimientos observados es uno de los elementos definitorios de la rendición de cuentas. Recuérdese que en este concepto están incluidos dos momentos o dos componentes: uno es el de pedir cuentas en un sentido informativo y otro es imponer responsabilidades en un sentido vinculatorio, de lo cual se sigue la posibilidad de sancionar.

Alejandro Romero Gudiño

3. El control parlamentario de la fiscalización superior.

Una de las vertientes de la división de poderes es la del control sobre el presupuesto, la cual se da en tres momentos: Primero respecto de la aprobación de las contribuciones tributarias que harán los ciudadanos para solventar el gasto público (artículo 73 fracción VII y XXIX); la segunda referida a la aprobación del presupuesto que se ejercerá y su destino (artículo 74 fracción IV); por último, la fiscalización del uso que se dió al presupuesto mediante la revisión de la cuenta pública (Artículo 74, fracción VI). Como se aprecia, todas ellas son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

Esto porque un viejo principio de la democracia es que sólo el pueblo, a través de sus representantes, puede imponer las cargas tributarias a las que él mismo quedará obligado.

La fracción VI del artículo 74 inicia indicando la acción y propósito de lo que denominamos fiscalización superior: “Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación”.

La Cuenta Pública es actualmente el insumo principal de fiscalización superior. Consiste en el informe sobre la gestión financiera, presupuestaria y programática del ejercicio fiscal que abarca del 1 de enero, al 31 de diciembre de cada año. Está integrada por los ramos administrativos, autónomos y generales, así como las entidades de control presupuestario directo. De forma consolidada presenta el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados el 30 de abril, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales, se llevaron a cabo en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios establecidos y con base en los programas aprobados.

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

Podemos identificar tres funciones distintas pero inherentes a la naturaleza y función del parlamento, que se han consolidado como propias de esta corporación del Estado, no sólo a lo largo de la historia, sino en estos tiempos.

Se trata de funciones claramente delimitadas, a saber: representación, legislación y fiscalización. La figura 2 ilustra el ciclo que se forma entre la representación, con base en el mandato popular y la acción fiscalizadora.

La representación consiste en la expresión de la voluntad política del pueblo de la que son depositarios los diputados electos, no los senadores, cuya fuente de representación no es social. Corporativamente se encuentra su manifestación en el parlamento.

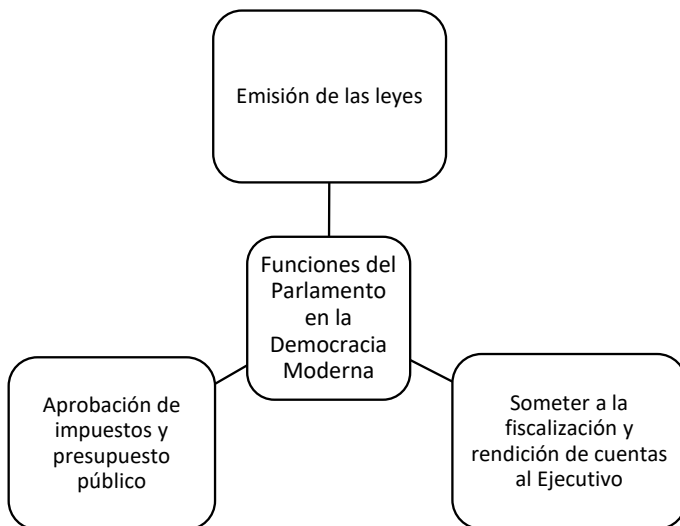
La función legislativa a su vez, consiste no solo en la creación de las leyes, sino en la posibilidad de corregir y aprobar o rechazar el presupuesto y las cuentas públicas.

En cuanto a la función de fiscalización o control, se asegura que el gobierno implemente las políticas y programas de acuerdo con las determinaciones del parlamento. Esta función de supervisión se realiza de manera *ex ante* o *ex post*, ya sea respectivamente, en el proceso de preparación de una política o en la supervisión de la ejecución de la misma.

La supervisión se realiza por intermediación de la entidad de fiscalización superior, pero fundamentalmente con la recepción del informe del resultado de la cuenta pública para su análisis, discusión y, en su caso, aprobación por parte de la Cámara de Diputados.

Alejandro Romero Gudiño

Figura 2
Triada esencial de las funciones parlamentarias



Fuente: Elaboración propia.

Se ha adoptado de forma amplia el término *accountability* como sinónimo de rendición de cuentas. Para el politólogo argentino Guillermo O'Donnell²⁴ (2004) es necesario diferenciar entre la rendición de cuentas o *accountability* vertical, la cual consiste precisamente en el sometimiento al refrendo electoral mediante el cual se conserva el control por parte de los ciudadanos sobre el ejercicio de sus gobernantes.

En cuanto a la rendición de cuentas horizontal, según O'Donnell, corresponde al funcionamiento del mecanismo de pesos y contrapesos, propio de la división de poderes. En este nivel está la relación que se da entre la Cámara de Diputados como titular de la fiscalización que es ejercida por intermedio de la Auditoría Superior de la Federación (la entidad superior de fiscalización, EFS) sobre todos los entes que componen el sector público federal.

Se habla de un “modelo Westminster” para referirse a la conformación de la entidad de fiscalización superior (EFS) sujeta a control parlamentario, el cual explica la clasificación

²⁴ O'Donnell, G., op. cit

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

que se ha hecho de los entes de fiscalización distinguiéndola de aquellos de modelo francés o de “corte de cuentas”. En el caso de México el modelo Westminster corresponde a la relación existente entre la Auditoría Superior de la Federación, a la que hace referencia el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la comisión parlamentaria que recibe y analiza los informes de ésta, a saber, literalmente, la comisión de cuenta pública (*public account committee*: PAC, por sus siglas en inglés) que en México recibe la denominación de Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación a tenor de lo establecido en el artículo 74 fracción VI de la Constitución y por el Título Sexto de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

A nivel mundial, la entidad responsable de establecer las bases normativas, la coordinación internacional y los estándares a cumplir es la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés). Se le considera un organismo autónomo, independiente y apolítico, con un estatus especial en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

Algunos destacados académicos²⁵ consideran que de la Declaración de INTOSAI de Lima (1977), que propone la necesaria independencia de la EFS, se sigue que ésta sea una autonomía constitucional, incluso de la Cámara de Diputados. En tal sentido, respecto al caso mexicano, se exponen temores de una injerencia política que impida a la Auditoría Superior de la Federación alcanzar el cumplimiento de sus fines, sin embargo, no se presentan evidencias que prueben un solo caso de ello.

En cambio, la tendencia internacional es fortalecer el papel del control parlamentario, lo cual no contradice la independencia de las entidades de fiscalización. Por el contrario, el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico aportan elementos teóricos y empíricos para mostrar que existe un papel crucial en la Auditoría Pública y la Rendición de Cuentas Parlamentaria.

²⁵ Ackerman, John y César Astudillo, *La Autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, UNAM, México, 2009.

Alejandro Romero Gudiño

Por independencia se entiende el que el auditor no esté implicado con el ente auditado de modo que su trabajo sea técnico e imparcial. Por autonomía se entiende que el auditor esté exento de cualquier presión externa que obstaculice su labor. Al respecto, si se observan los diferentes marcos legales existe una mayoría de países que recogen la noción de “independencia” y algunos la de “autonomía”, pero en cada caso sus alcances tienen particularidades que obligan a ser cautelosos al afirmar que se ha establecido un modelo dominante. En la tabla 2, tenemos el concentrado del reporte obtenido de la revisión de 201 países. Se reporta autonomía en el caso de 46 países e independencia en 97 sólo 15 fijan una subordinación de la entidad fiscalizadora respecto del jefe de estado. De 43 países no se pudo obtener este dato. Dado que en México la Constitución ya declara la *autonomía técnica y de gestión* de la ASF, este órgano ya se encuentra en la categoría de autonomía.

Tabla 2
INTOSAI, grados de independencia o autonomía de los EFS

Situación del EFS	EFS	%
Autonomía	34	16.9
Autonomía limitada	12	6.0
Independencia	91	45.3
Independencia limitada	6	3.0
Sin independencia	15	7.5
Sin Dato	43	21.4
Total	201	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en la información de 201 entidades de fiscalización superior.

El papel del EFS y del PAC en su conjunto es muy amplio si consideramos que la revisión de las responsabilidades sobre el gasto público abarca el llamar a cuentas y someter a responsabilidad a quienes ejercen el presupuesto. Si bien la parte principal o proporcionalmente más amplia de este

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

trabajo lo desarrolla la entidad de fiscalización superior, en lo que podríamos denominar la *fase analítica* en la que se somete a auditoría, en sus diversos tipos, la actuación de los organismos públicos obligados; otra porción significativa es la que corresponde a la *evaluación reflexiva* del alcance de las políticas públicas, el desempeño de las entidades de la administración pública y el propio desempeño del EFS. Estas últimas funciones, de un carácter más bien de síntesis, ocurren en la sede parlamentaria mediante el análisis técnico que realiza el PAC y el análisis político que realiza la Cámara de Diputados.

El Comité de Cuenta Pública (PAC) es el primer destinatario de los informes que emite la EFS. A esta comisión le corresponde, como sugieren Hedger y Blick, el *agregar valor* al informe²⁶. Esto lo hacen profundizando en sus contenidos, formulando cuestionamientos, llamando a comparecer a los involucrados, haciendo recomendaciones y dando seguimiento a las acciones del gobierno resultantes de las recomendaciones del parlamento.

Por ello el PAC participa del proceso de auditoría pública y al mismo tiempo ayuda a alcanzar el objetivo parlamentario de asegurar que el gobierno rinda cuentas frente al electorado. Bajo esta visión, es claro que las dos dimensiones de la *accountability* se refuerzan mutuamente. En contrario de aquellas opiniones que consideran que la Auditoría Superior de la Federación debe quedar enteramente como organismo autónomo, desvinculado de la Cámara de Diputados, la interacción entre la EFS y el PAC contribuye en beneficio de ambas partes. Por un lado, le da legitimidad a la intervención del PAC y a la Cámara, ya que éste fundamenta sus pronunciamientos en auditorías y evaluaciones con carácter técnico y riguroso efectuadas por el EFS. La composición multipartidista y representativa del PAC, así como el hecho de que sea encabezada por un integrante de la oposición, asegura la independencia del EFS. Si también se cumple la condición mencionada previamente de dar valor agregado mediante la profundización y el cuestionamiento al Poder Ejecutivo, entonces se hace patente que conviene una estructura de este tipo en la que queda en el ámbito de la soberanía del Legislativo el ejercer el componente de

²⁶ Hedger, E. y Blick, A. *Enhancing accountability for the use of public sector resources: how to improve the effectiveness of public accounts committees*, ODI, London, 2008, p.4.

Alejandro Romero Gudiño

accountability vertical, que no existiría bajo la figura de una auditoría superior enteramente autónoma.

Cuando, derivado del trabajo de la entidad de fiscalización superior se siguen procesos en contra de funcionarios por conductas que corresponden a responsabilidades, esto no requiere la intervención del parlamento sino de la fiscalía anticorrupción o aquella entidad procesal competente. En cambio, el valor agregado que el PAC y el Parlamento suministran a los informes de auditoría del EFS debe ser uno de los objetivos a alcanzar como parte del proceso de rendición de cuentas. No se trata solamente de identificar ineficiencias, sino de establecer causas, hacer recomendaciones para mejorar el desempeño gubernamental, minimizar el impacto de las conductas inadecuadas, etcétera. Esto, no sustituye el énfasis que se hace en la persecución de las malas conductas, sino que lo complementa y le da proyección.

Aunque existe una equiparación, expuesta en este documento, entre Legislativo y Parlamento, ambos términos connotan funciones diferentes, esto es, la tarea de elaborar leyes y la de representación popular, a las que toca agregar una tercera que es la de control o fiscalización. Cualquier intento de establecer un parámetro para la evaluación tiene que comenzar por la comprensión de aquello que pretende medir, de ahí la importancia de precisar la naturaleza y función de esta corporación del Estado que en estos tiempos cobra una importancia medular.

En su definición de parlamento, Bobbio y Matteucci hablan de cuatro funciones del parlamento, pues a las de representación, legislativa y de control sobre el Ejecutivo, agrega la de legitimación política (ver figura 3)²⁷.

La representación sociopolítica debe ser suficientemente para reflejar la pluralidad ideológica de la sociedad, tanto en la representación de las mayorías como de las minorías. La constitución del Parlamento consiste en la expresión de la voluntad política del pueblo de la que son depositarios los diputados, no así los senadores, cuya representación es de naturaleza diferente.

²⁷ Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci, *Diccionario de política*, t. II, México, Siglo XXI Editores, Cámara de Diputados.

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

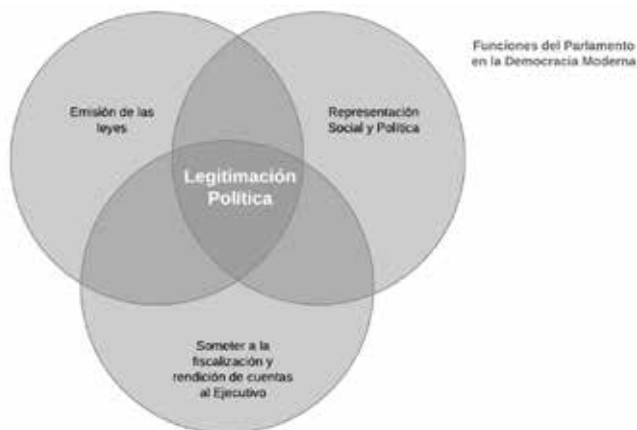
La función legislativa consiste no sólo en la creación de las leyes, sino en la posibilidad de corregir y aprobar o rechazar el presupuesto y las cuentas públicas.

En cuanto a la función de fiscalización o control, se asegura que el gobierno implemente las políticas y programas de acuerdo con las determinaciones del parlamento. Esta función de supervisión se realiza de manera *ex ante* o *ex post*, ya sea respectivamente, en el proceso de preparación de una política o en la supervisión de su ejecución.

Todo esto corresponde, en el mismo nivel, a la supervisión de los actos administrativos; para efectuar el control, el parlamento puede emplear audiencias, hacer comparecer a los secretarios, elaborar preguntas, crear comisiones especiales de investigación y establecer procesos para el nombramiento o aprobación de ciertos cargos.

Al respecto, vale la pena recordar que Sartori habla del parlamento como una fórmula política que sirve “para que sociedades complejas, populosas y cada día más especializadas, construyan un sistema que permite a todos los individuos participar de las decisiones comunes sin tener que ocupar todo su tiempo o tener un conocimiento enciclopédico”²⁸.

Figura 3. Funciones parlamentarias.



Fuente: Elaboración propia con base en Bobbio y Matteucci.

²⁸ Véase Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza Editorial, 1999. pp. 257-277.

Alejandro Romero Gudiño

Desde luego, esta tarea la desempeñan los legisladores con el apoyo de equipos técnicos y especializados que deben gozar de independencia y estabilidad.

El Dr. Leonardo Bolaños ha hecho precisiones cruciales para entender las funciones del Poder Legislativo Federal. Por principio, que éste se compone de cuatro órganos colegiados a saber: el Congreso General, la Comisión Permanente, la Cámara de Diputados y el Senado de la República, cuya existencia se actualiza en momentos diferentes y con facultades distintas en cada caso²⁹.

La creación de leyes es un quehacer compartido por la Cámara de Diputados y el Senado, pero también es atribución del Congreso General; ambas cámaras ostentan la representación política, pero representan diferentes cosas, el Senado a las entidades federativas y la diputación a la Nación. La función de control también recae en ambas cámaras, pero cada una de ellas controla aspectos diferentes. Con ello, apuntamos a que las funciones parlamentarias están presentes formalmente en ambas cámaras, pero materialmente hay distinciones importantes.

Los artículos 73, 74, 75, 76, 77 y 78 Constitucionales definen aquellas facultades que corresponden respectivamente al Congreso, a la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, las facultades internas de cada Cámara y las de la Comisión permanente.

La tabla 3 está distribuida bajo dos premisas: las funciones que tiene el Poder Legislativo, de legislar, representar y controlar, a las cuales se agrega una que es intrínseca al modelo jurídico mexicano, y es que en el Legislativo radica un poder constituyente que funda las instituciones del Estado e incluso las Entidades Federativas.

La segunda premisa es la distinción de órganos, pudiendo tratarse de la Cámara de Diputados, el Senado, la Comisión Permanente y el Congreso, en quien radica propiamente la facultad legislativa pero que ejercen ambas cámaras.

²⁹ Cfr. Bolaños, Leonardo, *El control Político Parlamentario en el nombramiento de altos servidores públicos en el gobierno del Estado Mexicano*, México, Cámara de Diputados y coeditores, 2018, pp. 53-58.

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

La Cámara de Diputados, como representante de la sociedad, vigila que los recursos públicos obtenidos de la sociedad sean ejercidos de acuerdo con el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para ello se vale de un equipo técnico representado por la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

Por ejemplo, respecto del ejercicio presupuestal, la rendición de cuentas corresponde a la obligación constitucional del ente ejecutor del gasto de reportar el destino que se da a los recursos públicos; a quienes se otorgan recursos a través de las políticas sociales y en general las diversas políticas públicas. El ente que recibe este informe, a saber, la Cámara de Diputados, es independiente del ejecutor del gasto, quien tiene esa facultad de acuerdo con los artículos 74 y 79 de la Constitución.

Tabla 3. Despliegue de funciones constitutivas, legislativas, de control y de representación del Poder Legislativo

CONSTITUTIVAS	
Compartidas Congreso Art 73	
Admitir o formar nuevos Estados a la Unión Federal (I, III) Cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación (V) Imponer contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto VII. En materia de Deuda pública VIII Para impedir que en el comercio entre entidades federativas se establezcan restricciones. IX Crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones. XI	Declarar la guerra XII Levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión Conceder licencia al presidente y constituirse colegio electoral XXVI Aceptar la renuncia al cargo del Presidente de la República XXVII. Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de estos. Establecer casas de moneda XVII Conceder amnistías XXII Art. 77. Aquellas para el gobierno interno y constitución de las propias Cámaras.
Exclusiva del Senado. Art. 76	Facultades subsidiarias de la Comisión Permanente Art. 78
X. Autorizar mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas;	II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.

Alejandro Romero Gudiño

LEGISLATIVAS	
Compartidas Congreso Art 73	
<p>X. Sobre hidrocarburos XIII Preseas y derecho marítimo XV. Guardia nacional XVI. Nacionalidad y salubridad XVII. Vías y medios de Comunicación XIX. Sobre terrenos baldíos XX. Organización del cuerpo diplomático XXI. Leyes generales penales XXIII. Coordinación en materia de seguridad XXIV. Regular a la Auditoría Superior de la Federación XXV. Servicio profesional docente y educación XXVIII. Contabilidad gubernamental XXIX. Establecer contribuciones XXIX-A Solución alternativa de controversias XXIX-B Símbolos patrios XXIX-C Concurrencia en materia territorial y de asentamientos XXIX-D Planeación del desarrollo económico XXIX-E Programación del orden económico y abasto XXIX-F Inversión extranjera XXIX-G Concurrencia en materia medio ambiente XXIX-H Tribunal de Justicia Administrativa</p>	<p>XXIX-I Concurrencia en materia de protección civil XXIX-J Cultura física y deporte XXIX-K Turismo XXIX-L Concurrencia en materia de pesca XXIX-M Seguridad Nacional XXIX-N Cooperativas XXIX-Ñ Coordinación en materia de cultura XXIX-O Protección de datos personales XXIX-P Coordinación en materia de derechos de la infancia XXIX-Q Iniciativa ciudadana y consultas populares. XXIX-R Registros civiles e inmobiliarios XXIX-S Transparencia gubernamental XXIX-T Archivos XXIX-U Partidos y procesos electorales XXIX-V Responsabilidades de servidores públicos XXIX-W Responsabilidad hacendaria XXIX-X Derechos de las víctimas XXIX-Y Mejora regulatoria XXIX-Z Justicia cívica XXX. Procesal civil y familiar</p>
Facultades subsidiarias de la Comisión Permanente	
<p>III. Recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley, las observaciones a los proyectos de ley o decreto que envíe el Ejecutivo y proposiciones dirigidas a las Cámaras.</p>	<p>IV. Convocar al Congreso o alguna Cámara a sesiones extraordinarias.</p>

DE FISCALIZACIÓN Y CONTROL DEL PODER	DE REPRESENTACIÓN
Exclusivas Cámara de Diputados Art 74	
<p>II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación, en los términos que disponga la ley.</p>	<p>I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo</p>

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

<p>III. Ratificar el nombramiento del Secretario de Hacienda.</p> <p>IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.</p> <p>V. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.</p> <p>VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. A través de la ASF.</p> <p>VII. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p>VIII. Designación de titulares de órganos internos de control.</p>	
<p>Art. 75 Retribución del empleo para el Presupuesto de Egresos.</p>	
Exclusivas del Senado Art 76	
<p>I. Analizar la política exterior y tratados internacionales</p> <p>II. Ratificación de nombramientos</p> <p>III. Autorizar la salida de tropas al extranjero</p> <p>IV. Autorización para disponer de la guardia nacional</p> <p>VI. Resolver cuestiones políticas entre los poderes de las entidades federativas.</p> <p>VII. Jurado de sentencia en juicio político.</p> <p>VIII. Designar ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p> <p>Xi. Aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública</p> <p>XII. Nombrar a los comisionados del organismo garante del artículo 6o.</p> <p>XIII. Nombrar al Fiscal General de la República</p>	<p>V. Declarar la desaparición de poderes en una entidad federativa.</p>
Facultades subsidiarias de la Comisión Permanente	
<p>I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional</p> <p>VI. Conceder licencia hasta por sesenta días naturales al Presidente de la República;</p> <p>VII. Ratificar nombramientos que haga el Presidente.</p>	

Alejandro Romero Gudiño

4. La Comisión de Vigilancia de la ASF: el PAC mexicano.

El artículo 79 de la Constitución no sólo establece las características del trabajo de la Auditoría Superior de la Federación, sino el tipo de informes que debe rendir a la Cámara de Diputados, por lo que, a su vez, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación señala la existencia de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y las atribuciones de la misma.

En la tabla 4 encontramos un concentrado de las comisiones parlamentarias que actualmente intervienen en diferentes etapas del proceso presupuestal.

Tabla 4
Intervención de las Comisiones Legislativas en la Fiscalización Superior

Ley	Descripción de la obligación asignada	Sujeto
LFSSF, art. 66 y 67	La Comisión de Vigilancia evalúa el desempeño de la ASF y presenta al pleno el informe de la revisión de la cuenta.	Comisión de Vigilancia
LFRC, art. 34	La Comisión de Vigilancia realizará un análisis del Informe del Resultado y lo enviará a la Comisión de Presupuesto y se podrá solicitar opinión a otras comisiones ordinarias.	Comisión de Vigilancia
LFRC, art. 36	La comisión de Presupuesto estudiará el informe de resultados y la cuenta pública y someterá el dictamen de la cuenta al Pleno a más tardar el 30 de septiembre.	Comisión de Presupuesto
LFRC, art. 38	Las comisiones de Vigilancia y Presupuesto deberán emitir una opinión sobre las reglas de operación del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado enviado por la ASF a más tardar el 15 de marzo.	Comisiones de Vigilancia y Presupuesto
LFRC, art. 76 y 77	La Comisión de Vigilancia coordina las relaciones entre la Cámara y la ASF y evalúa su desempeño.	Comisión de Vigilancia
LFPRH, art. 110	Las Comisiones de Hacienda y Presupuesto de la Cámara de Diputados analizarán y evaluarán las metas de los programas aprobados.	Comisiones de la Cámara de Diputados

El artículo 78 está enfocado en parte a la función reflejada en los criterios aceptados internacionalmente para el PAC, no

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

obstante, como se aprecia, la Ley no pone al gobierno como su interlocutor principal como aquel al que su labor de control parlamentario está orientada:

Artículo 78.- La Comisión presentará directamente a la Auditoría Superior de la Federación un informe que contenga las observaciones y las recomendaciones que se deriven del ejercicio de las atribuciones que esta Ley le confiere en materia de evaluación de su desempeño a más tardar el 30 de mayo del año en que presente el Informe del Resultado. La Auditoría Superior de la Federación dará cuenta de su atención al presentar el Informe del Resultado del ejercicio siguiente.

Esta situación se explica porque en México la relación con el EFS se da a través de la Comisión de Vigilancia a la cual corresponde efectuar el Análisis de resultados de la Cuenta Pública y, por otro lado, existe la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública a la cual compete conocer el informe y turnarlo para la aprobación del Pleno de la Cámara. Sin embargo, no está claramente vinculado el resultado de la fiscalización con el aprovechamiento de la información y, sobre todo, la oportunidad de la misma para la elaboración, discusión y aprobación del presupuesto de egresos de los ejercicios subsiguientes.