

Separación de poderes públicos y entidades fiscalizadoras superiores*

*Aimée Figueroa Neri***

RESUMEN

Este trabajo propone una perspectiva del principio de separación de poderes con base en la relación objetiva que surge del control financiero *ex post* a cargo del Legislativo, sin excluir la relación subjetiva entre los poderes públicos y de estos con las instituciones encargadas de ese control, conocidas como entidades fiscalizadoras superiores. El análisis parte del diseño que las constituciones políticas establecen para esos órganos fiscalizadores, utilizando el caso de México y comparándolo con otros nueve países.

PALABRAS CLAVE: separación de poderes públicos, control financiero, entidades fiscalizadoras superiores, rendición de cuentas, federalismo fiscal.

ABSTRACT

The present article argues that the principle of separation of powers should be addressed from a perspective based on an objective relationship that emerges from the *ex-post* financial control carried out by the legislative branch. This perspective does not exclude the subjective relationship between the same public powers and the relationship between those powers and the institutions that are in charge of the *ex-post* financial control, known as Supreme Audit Institutions. The analysis is based on the design that political constitutions establish for the supreme auditing institutions. The case of Mexico is analysed and compared to other nine countries.

KEY WORDS: Separation of powers, oversight, supreme audit institutions, accountability, fiscal federalism.

FORO

* Este trabajo es una actualización de la comunicación aceptada y presentada en el *VIII Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Derecho Constitucional "Constituciones y Principios"* celebrado en la Ciudad de México del 6 al 10 de diciembre de 2010, presentado en idioma inglés bajo el título "Separation of powers and financial oversight". La autora agradece las críticas a esta versión de Fabiola Figueroa y Tonatiuh Bravo Padilla.

** Investigadora del Departamento de Políticas Públicas del Centro Universitario de Ciencias Económicas Administrativas de la Universidad de Guadalajara, México.

INTRODUCCIÓN

El control financiero que ejerce el poder Legislativo sobre el Ejecutivo ha sido uno de los principales instrumentos del sistema de candados y contrapesos de los estados democráticos, aunque la aprobación de los presupuestos de egresos y la revisión *ex post* del gasto público no siempre son utilizadas por los congresos y parlamentos con la misma intensidad.

En los últimos años, en México y en algunos países latinoamericanos se han reformado el ordenamiento jurídico y el diseño institucional del control parlamentario sobre el uso de los recursos públicos con la finalidad de fortalecer la vigilancia del poder Legislativo sobre el Ejecutivo y mejorar los equilibrios entre ellos y con los partidos políticos. Entre estos cambios resaltan las reformas o creación de nuevos órganos de control externo denominadas en el ámbito internacional como entidades fiscalizadoras superiores (EFS) y que se reconocen como instituciones pilares del sistema de rendición de cuentas; estas EFS, conceptual y legislativamente, han adquirido la independencia o autonomía respecto del poder Ejecutivo y también del Legislativo, al cual continúan auxiliando en sus labores de control externo a la gestión financiera y, a través de ello, de vigilancia sobre el ejecutivo al ser este el titular de la administración pública.

En este escenario, tanto la doctrina como la legislación y la gestión pública han enfrentado, entre otros retos, la concepción clásica del principio de separación de poderes para dar cabida a órganos constitucionalmente autónomos –incluidas las EFS– que, de alguna forma, deben seguir vinculadas al Legislativo y contribuir a la mejora de la gestión financiera del sector público a cargo del Ejecutivo.

Por otra parte, la dimensión territorial del principio de separación de poderes en los países con sistemas federales ha presentado escollos para la efectividad del control financiero a cargo de esos órganos fiscalizadores y para una rendición de cuentas integral de las finanzas públicas.

Este trabajo examina y compara el caso de México y otros nueve países con base en el diseño que establecen las constituciones políticas a las EFS y su relación con los poderes públicos y las bases del federalismo. Se propone una perspectiva del principio de separación de poderes a partir de la relación objetiva que surge del control financiero *ex post* a cargo de los parlamentos o congresos, con especial interés en la información que se genera, sin excluir la relación subjetiva entre los poderes públicos y de estos con las entidades fiscalizadora superiores, en los ámbitos nacional y subnacionales de los estados federales.

PRINCIPIOS DE SEPARACIÓN DE PODERES PÚBLICOS Y CONTROL FINANCIERO

El principio de separación de poderes, en su concepción clásica, se fundamenta en la separación de las funciones estatales correspondientes a tres órganos “separados, independientes y equilibrados entre sí”: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.¹ Sin embargo, el tiempo y la evolución doctrinaria del principio han hecho evidente que las funciones estatales no siempre se llevan a cabo en forma separada o en exclusividad por el poder público al que se atribuye y por otra parte, que la complejidad de la actividad estatal hace imprescindible una interacción continua entre los tres poderes públicos.² Además de ello, los nuevos órganos constitucionales autónomos surgidos en las últimas décadas en algunos países latinoamericanos,³ han hecho que recobre vigencia la *teoría de la distinción y la colaboración de poderes*⁴ en lugar de una tajante separación de los mismos.

Por otra parte, el principio de separación de poderes públicos implica una vigilancia entre ellos para controlar el poder político intrínseco que poseen. Tal control debe velar por el respeto a los límites establecidos constitucionalmente a cada uno, al mantener el equilibrio entre ellos y evitar el abuso de las potestades y competencias conferidas⁵ mediante el sistema de candados y contrapesos que, aunque aparece en las doctrinas constitucionalistas de Estados Unidos de América, en la actualidad sigue siendo un elemento fundamental de los estados democráticos.⁶

Existen varios controles del poder Legislativo sobre el Ejecutivo,⁷ entre los cuales sobresale el control financiero, entendido como una serie de mecanismos de vigilancia

-
1. Juan José Solórzabal, “Sobre el principio de la separación de poderes”, en *Revista de Estudios Políticos*, No. 24, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, pp. 215-234. Consultado el 17/09/10, disponible en [<http://revistas.cepc.es/revistas.aspx?IDR=3&IDN=184&IDA=15973>].
 2. Carla Huerta Ochoa, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001.
 3. John Ackerman, “Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina”, en Jorge Carpizo y Carol Arriaga, coords., *Homenaje a Emilio Rabasa*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2010, pp. 3-21.
 4. Juan José Solórzabal, “Sobre el principio de la separación de poderes”, p. 233.
 5. Carla Huerta Ochoa, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, p. 35.
 6. Francesc Vallés Vives, “Control externo del gasto público y Estado constitucional”, *Tesis doctoral per optar al títol de Doctor en Dret*, Barcelona, Departament de Ciència Política i Dret Públic/Universitat Autònoma de Barcelona, 2001, p. 13. Consultado el 10/09/10, disponible en [<http://www.tdx.cesca.es/TDX-1118102-184233/>].
 7. Carla Huerta Ochoa, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, pp. 122-142.

durante las diferentes fases del ciclo de la actividad financiera del Estado:⁸ elaboración y aprobación del presupuesto de egresos, ejecución de este, auditoría del gasto público y evaluación de la calidad del mismo.⁹

Respecto de la primera fase, el principio de autorización legislativa previa de todo gasto público y sus tributos e ingresos para cubrirlo tiene sus raíces en la representación del pueblo en los legisladores –soberanía popular– y es un pilar del sistema de candados y contrapesos. Igualmente, la revisión posterior del gasto público o el control *ex post* a cargo del parlamento forma parte de los mecanismos tradicionales con los cuales el poder Ejecutivo en su función de titular de la hacienda y administración pública, rinde cuentas a los contribuyentes y la sociedad en general, en reflejo, también, de la soberanía popular. El control financiero del Legislativo sobre el Ejecutivo es sustancial al principio de separación de poderes públicos y una de las mejores vías para mantener el equilibrio entre ellos.

El control financiero *ex post*, al que se le conoce también como *control externo*, se realiza una vez concluido el año fiscal o período durante el cual se usan los recursos públicos y con base en el documento oficial entregado por el poder Ejecutivo al poder Legislativo, que contiene el reporte o balance financiero anual.¹⁰ De esta forma, el Legislativo inicia una revisión, externa a la administración pública, vigila la gestión financiera de esta y puede, posteriormente, ejercer su control político sobre el poder Ejecutivo.

Algunos estudios han puesto en evidencia que no en todos los países el poder Legislativo utiliza el control *ex post* con la misma intensidad y eficacia que la aprobación presupuestaria¹¹ y, desde hace algunos años, se han resaltado las virtudes de este control y su contribución a la rendición de cuentas y mejora de la gestión financiera del sector público.¹² Por otra parte, la complejidad de la gestión financiera del sector público y los

-
8. Conocido también como *ciclo presupuestario*, aunque este concepto, en estricto sentido, se reduce solo a esa etapa de la actividad financiera.
 9. Aimée Figueroa Neri, dir., *Cuenta pública en México. Evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior*, México, Universidad de Guadalajara, 2005, p. 59. Ver también Aimée Figueroa Neri, *Rendición de cuentas hacendaria*, México, Red por la Rendición de Cuentas (en prensa), 2013. Disponible en [www.rendiciondecuentas.org.mx]. Ver Pozuelo Meño, Isabel, “Las relaciones del poder legislativo y las instituciones de control externo”, en *Revista de Auditoría Pública*, No. 49, 2009, s. I., p. 22. Consultado el 18/09/10, Disponible en [http://www.auditoriapublica.com/index2.php#]; y Wehner, Joachim, “Effective Financial Scrutiny”, en Rick Stapenhurst, Niall Johnston y Ricardo Pelizzo, eds., *The role of parliament in curbing corruption*, Washington, World Bank Institute, 2006, pp. 81-92.
 10. En México se denomina *cuenta pública*.
 11. Carlos Santiso, *Political Economy of Government Auditing. Financial Governance and the Rule of Law in Latin America and Beyond*, Londres, Routledge-Cavendish, 2009.
 12. Margaret Neal, *Parliamentary Oversight Finance. Ensuring accountability in public expenditure*, s. I., Commonwealth Parliamentary Association, 2003. Consultado el 18/09/10, disponible en [www.cpahq.org]. Ver también Rick Stapenhurst y Jack Titsworth, “Parliament and Supreme Audit Institutions”, en Rick Stapenhurst, Niall Johnston y Ricardo Pelizzo, eds., *The Role of Parliament in Curbing Corruption*, Washington, World Bank Institute, 2006, pp. 101-108.

conocimientos técnicos requeridos para vigilarla hacen que el control *ex post* del poder legislativo se concrete con el auxilio de un órgano especializado en auditoría gubernamental de los gastos públicos: las entidades fiscalizadoras superiores u órganos supremos de fiscalización.¹³

ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES Y SU RELACIÓN CON LOS PODERES PÚBLICOS

Las entidades fiscalizadoras superiores, con sus diferencias según los sistemas y países,¹⁴ son órganos que actúan en auxilio y por delegación del poder Legislativo, el cual, como se apuntó, es el depositario de la voluntad popular. A partir de la Declaración de Lima sobre las líneas básicas de la fiscalización y la Declaración de México sobre la independencia de las EFS, emitidas por la INTOSAI¹⁵ en 1977 y 2007, respectivamente, la independencia de las EFS respecto del poder Ejecutivo ha sido considerada como una cualidad imprescindible para el buen funcionamiento de estos órganos; no obstante, también se ha observado que las EFS deben ser independientes o autónomas del Legislativo para garantizar una fiscalización y auditorías imparciales y objetivas, alejadas de los intereses políticos o partidistas de los parlamentos; algunos autores en México, se pronuncian a favor de que las EFS adquieran la naturaleza de órgano constitucional autónomo.¹⁶ Por otra parte, aunque algunas EFS tengan facultades judiciales,¹⁷ no son tampoco parte del poder Judicial.

Una vez asumida la independencia de las EFS respecto de los poderes públicos, surgen dos cuestiones importantes vinculadas al principio de separación de poderes: ¿qué tipo de órgano son? y ¿cuál es su relación con los poderes públicos?

Para responder estas preguntas, con base en datos empíricos, se presentan los resultados de una investigación que aborda estos temas y compara la EFS de México con las de otros nueve países,¹⁸ así como datos de otro estudio que compara las 26 EFS

13. Supreme Audit Institutions (SAI) en inglés.

14. En general, se consideran tres tipos o modelos: el Westminster (oficinas de auditoría o auditores generales), el consejo de auditoría (auditores que actúan colegiadamente) y el napoleónico (tribunales o cortes de cuentas).

15. Siglas en inglés, utilizadas en general, International Organization of Supreme Audit Institutions.

16. John Ackerman y César Astudillo, *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2009. Disponible en [<http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2739>].

17. Algunas EFS, con la denominación de *Tribunal de Cuentas* (*cours des competes*), conservan este nombre por tradición, pero no son tribunales en estricto sentido del término.

18. Aimeé Figueroa Neri, dir., *La auditoría superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, México, Auditoría Superior de la Federación/Cámara de Diputados, 2007.

de los países de la Unión Europea;¹⁹ ambos trabajos se basan en la legislación vigente durante los análisis de los autores.

En la tabla 1 se muestra la variedad de EFS y su clasificación como órganos que deben gozar de independencia y, al mismo tiempo, seguir vinculados al poder Legislativo, ya que este es el titular originario del control financiero y delega, como se apuntó, en las EFS la revisión técnica *ex post* del gasto público. En caso contrario, es decir, que no se mantenga esta estrecha vinculación y la EFS sea completamente independiente del Legislativo, el principio de separación de poderes públicos se lesionaría, en apariencia, ya que perdería el control directo sobre la gestión financiera del Ejecutivo.

En relación con la independencia, en estos diez casos se examinó además de lo legislado en la Constitución Política o equivalente de cada país, que las leyes especiales de cada EFS garantizaran tres dimensiones de independencia o autonomía: organizativa, funcional y financiera. Por su cuenta, Clark, De Martinis y Krambia-Kapardis reportan, en 20 de los 26 casos estudiados, una adecuada independencia de las EFS respecto del poder ejecutivo, garantizada en la ley. Con las reservas metodológicas necesarias, en cuanto a lo exacto de la similitud, tomando en cuenta los indicadores de los autores para verificar la independencia,²⁰ sus resultados apuntan a que la independencia organizativa –que podemos suponer incluye la financiera– oscila entre 16 y 20 casos y la funcional, entre 11 y 12.²¹

Al aumentar la independencia de las EFS han surgido nuevas formas para vincularse con los poderes públicos, basadas en la colaboración más que en la división estricta de funciones estatales y desde la perspectiva de que la vigilancia y el control financiero del legislativo sobre el ejecutivo ha de comprender todo el ciclo financiero público para ser efectivos y no solo la fase presupuestaria; además de la revisión técnica a cargo de las EFS, existen otros mecanismos y facultades del legislativo, entre ellos, el control político, que deben ser utilizadas con mayor intensidad.²²

19. Colin Clark, Michael de Martinis y María Krambia-Kapardis, “Audit quality attributes of European Union supreme audit institutions”, en *European Business Review*, vol. 19, No. 1, s. l., 2007, pp. 40-71.

20. Los autores utilizan siete indicadores para valorar la independencia de las EFS, y la investigación de Figueroa Neri (2007) agrupa cuatro de estos (free of direction/control from anyone; discretion in determining type of audits and auditee; head of SAI to determinate the terms and conditions of office staff; head of SAI to appoint contractors to conduct audits) en las dimensiones de autonomía organizativa y funcional, consideradas en la tabla 1.

21. Colin Clark, Michael de Martinis y María Krambia-Kapardis, “Audit quality attributes of European Union supreme audit institutions”, p. 52.

22. Jaime Cárdenas Gracia, “El estado de la fiscalización y el control legislativo al poder en México”, en John Ackerman y César Astudillo, *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2009. Disponible en [<http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2739>]. Ver también Margaret Neal, *Parliamentary Oversight Finance. Ensuring accountability en public expenditure*; Joachim Wehner, “Effective Financial Scrutiny”; y Rick Stapenhurst, y Jack Titworth, “Parliament and Supreme Audit Institutions”.

Tabla 1
Naturaleza jurídico-institucional e independencia de las EFS

EFS	Tipo institución	¿Quién controla a la EFS?			Independencia		
		Dependiente de	o	Respon- sable	Organi- zativa	Funcional	Financiera
BRH Alemania	Órgano independiente			Parlamento y Senado	sí	sí	sí
AGN Argentina	Organismos de asistencia técnica del Congreso	Congreso			no	no	no
CGR Chile	Organismo autónomo			Congreso y Presidente	sí*	sí	sí
CGE Ecuador	Organismo técnico superior			Congreso y Presidente	sí	sí	sí
TCU España	Órgano supremo fiscalizador	Cortes generales			sí	sí	sí
GAO EUA	Órgano auxiliar del Congreso			Congreso	sí	sí**	sí
SAO Finlandia	Órgano independiente, adjunto al Parlamento			Parlamento	sí	sí	sí
TSC Honduras	Organismo constitucional rector del sistema de control externo			Congreso	sí	sí	sí
ASF México	Organismo autónomo auxiliar de la Cámara de Diputados del Congreso	Cámara de Diputados del Congreso			sí	sí	sí
NAO Reino Unido	Órgano independiente, auxiliar del Parlamento			Parlamento	sí	sí	sí

BRH: Tribunal Federal de Cuentas de Alemania AGN: Auditoría General de la Nación de Argentina
 SAO: Oficina de Auditoría del Estado de Finlandia CGR: Contraloría General del Estado de Chile
 TSC: Tribunal Superior de Cuentas de Honduras CGE: Contraloría General del Estado de Ecuador
 ASF: Auditoría Superior de la Federación, México TCU: Tribunal de Cuentas de España
 NAO: Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido GAO: Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de EE.UU.

* Con excepciones.

** Con particularidades, por los diseños institucionales y relación con el Congreso.

Fuente: Aimée Figueroa Neri, dir., *La auditoría superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, p. 237.

Entre esos mecanismos destacan: la petición de informes; la comparecencia de los funcionarios responsables de la administración pública; las investigaciones especiales; el equipo de asesores del congreso o parlamento; la contratación de despachos externos y, sobre todo, un control concomitante –par y paso– del poder legislativo, sobre todo del ciclo financiero, incluyendo la colaboración entre los controles internos de las dependencias de la administración pública y la EFS. En este abanico de opciones que puede generar mucha información de diversos orígenes, la revisión técnica de la EFS sobre el gasto público se convierte en un instrumento importante, pero no el único del control financiero.

Por su parte, la relación entre la EFS y el poder legislativo, configurada más como una colaboración que como una dependencia, pertenencia o subordinación, motiva el interés por el *modus operandi* de la colaboración, sin perder de vista el principio de separación de poderes y el equilibrio deseable entre ellos. En opinión personal, los informes o reportes de las EFS constituyen la guía para diseñar y regular la ruta de la colaboración. Para completar el panorama del que surge esta propuesta, se apuntan algunas ausencias y problemas que presenta el control financiero *ex post* en los sistemas federales.

CONTROL FINANCIERO PARLAMENTARIO EN SISTEMAS FEDERALES

Cameron y Falleti²³ advierten que la mayor parte de la literatura sobre federalismo se refiere a las relaciones entre los gobiernos nacionales y subnacionales, y escasamente a la organización del poder en este último ámbito, desde la perspectiva del principio de separación de poderes públicos. Asimismo, los estudios sobre federalismo fiscal, en su mayoría, se centran en la distribución de potestades impositivas, las competencias sobre recaudación tributaria, y la redistribución de ingresos y recursos públicos entre los órdenes nacional, subnacional y local, y muy poco sobre el control *ex post* del gasto público en sistemas federales. Igualmente, las investigaciones acerca del control financiero y las EFS se han enfocado a la esfera nacional y es notoria la ausencia del análisis de las relaciones de estas EFS con sus homólogas en el ámbito

23. Maxwell A. Cameron y Tulia G. Falleti, “Federalism and the separation of powers at the subnational level”, en *2004 Annual Meeting of the American Political Science Association*, s. 1., 2-5 de septiembre de 2004. Disponible en [http://www.politics.ubc.ca/fileadmin/template/main/images/departments/poli_sci/Faculty/cameron/Federalism_and_the_Separation_of_Powers_Aug11-04b1.pdf].

subnacional y los mecanismos institucionales del poder Legislativo y la EFS federales para fiscalizar los recursos que se transfieren a los niveles subnacionales y locales.

El federalismo fiscal presupone la existencia de una gran cantidad de relaciones y mecanismos para obtener, gestionar, distribuir y gastar los recursos públicos. En este panorama, los tres poderes públicos se duplican o triplican según los ámbitos de gobierno y de administración pública. Si a ello le añadimos a las EFS nacional y subnacionales, que gozan de independencia o una gran autonomía como ya se afirmó, las relaciones fiscales intergubernamentales sobre el control financiero *ex post* a cargo del Poder Legislativo constituyen un vasto campo de investigación. Para mostrar algunos ejemplos de los problemas que suscita este escenario, se recurre a algunas investigaciones sobre el caso mexicano.²⁴

En México, en la última década se han creado o fortalecido los organismos involucrados en la rendición de cuentas, la transparencia de la información pública y las EFS, que en el ámbito nacional se denomina Auditoría Superior de la Federación. De igual modo, se han formulado diversas reformas legislativas tendentes a corregir la opacidad, ausencias y problemas para un mejor control financiero, tanto interno como externo, *ex ante* y *ex post*. Las últimas reformas federales y con impacto en las constituciones y leyes subnacionales fueron en 2008-2009²⁵ y en 2012-2013.²⁶

Las causas de estas reformas son múltiples; entre ellas, resaltan las dificultades que enfrentaba la Cámara de Diputados y la Auditoría Superior de la Federación (ASF)²⁷ para controlar el gasto público descentralizado (federalizado), incluidas las lagunas y los defectos de la legislación que les aplica, y, por otro lado, los límites que impone el principio de separación de poderes en su dimensión territorial y los principios del federalismo fiscal: respeto de la soberanía estatal, la autonomía de los municipios y la libre administración hacendaria, entre otros.

-
24. Aimeé Figueroa Neri, *Rendición de cuentas hacendaria*. Ver también de la misma autora “Fiscalización superior del gasto federalizado: virtudes y vicios”, en Jesús Meza León, Aimeé Figueroa Neri, Ismae Orozco Loreto, *Federalismo y planeación en Jalisco: aportes temáticos para su debate*, México, Instituto del Federalismo Prisciliano Sánchez, 2011. pp. 36-56. Ver Aimeé Figueroa Neri, “Tras los vestigios de los recursos públicos de Jalisco y sus municipios: fiscalización superior de sus cuentas públicas”, en David Gómez Álvarez, *Capacidades institucionales para el desarrollo humano: conceptos, índices y casos*, México, PNUD/Universidad de Guadalajara/Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados, 2010, pp. 383-430.
 25. Reforma a los artículos 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para homologar la autonomía y características de las Entidades Fiscalizadoras Superiores Locales con la Auditoría Superior de la Federación. Ver también en Aimeé Figueroa Neri, dir., *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)*, México, Auditoría Superior de la Federación/Cámara de Diputados, 2009.
 26. Reforma a la Ley General de Contabilidad Gubernamental de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación de ese país, el 12 de noviembre de 2012 y enfocada a la transparencia y rendición de cuentas de los recursos públicos en los tres ámbitos de gobierno (federación, estados y municipios).
 27. En México, el control externo y *ex post* del gasto público está a cargo solo de la Cámara de Diputados, y la ASF es un órgano técnico auxiliar de esta cámara.

Hasta antes de la reforma federal de 2008-2009, dos vías se habían abierto para que la ASF fiscalizara el gasto público federalizado o descentralizado: los convenios de esta con las entidades fiscalizadoras superiores locales (EFSL) y la resolución de las controversias constitucionales en las que el poder judicial, a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), ha delimitado la competencia de la ASF, la naturaleza de los recursos federales y ha acotado la función de la ASF en el sistema de rendición de cuentas del país. Aunque la coordinación y colaboración son más deseables que las controversias constitucionales, estas son un ejercicio saludable para la vigilancia entre los poderes públicos y los gobiernos nacional, subnacionales y locales, y un garante del control de la constitucionalidad que debe primar en un auténtico Estado de derecho.

En cuanto a los convenios entre los poderes legislativos y los órganos fiscalizadores locales con la Auditoría Superior de la Federación, transcurrieron más de seis años para que la totalidad fueran suscritos; es evidente que la vía “amistosa” de la fiscalización del gasto descentralizado no es la más pronta ni eficaz como tampoco la vía litigiosa de las controversias, que implica un lento y políticamente tenso recorrido para los poderes públicos involucrados. Además de las interrogantes planteadas en los apartados anteriores, surge una más: ¿cómo debe ser el control financiero *ex post* entre poderes públicos en un sistema federal?²⁸ En el último apartado, esbozamos algunas ideas que contribuyen a abrir un cauce adecuado de las relaciones a partir de un entendimiento del principio de separación de poderes más como una colaboración que como una división estricta de las funciones estatales.

LA INFORMACIÓN FINANCIERA COMO BRÚJULA DE LAS RELACIONES

La naturaleza del ciclo financiero hace que coexistan y se traslapen en los calendarios naturales, y durante varios años, las diferentes etapas de numerosos presupuestos de egresos y revisiones de gastos públicos, por lo que es necesario un control financiero continuo por parte del poder Legislativo sobre las acciones y los resultados del poder Ejecutivo. Un buen ejemplo de ello y de las labores de la EFS, lo tenemos en el caso alemán, cuyo Tribunal Federal de Cuentas acompaña, sin depender orgánicamente de él, al parlamento en todas las etapas del ciclo financiero y en algunas, al propio poder Ejecutivo (ver tabla 2).

En todo el ciclo que se muestra en la tabla 2, la información (contenida en los distintos documentos, como proyectos, leyes e informes) va marcando la ruta de colaboración entre

28. Al respecto del caso mexicano, Aimée Figueroa Neri, *Rendición de cuentas hacendaria*.

los poderes públicos, sin detrimento de la división de funciones de cada uno de ellos. Las relaciones entre estos poderes se concentran más en el objeto de la relación que en los sujetos: la información y su importancia para la toma de decisiones de cada uno de sus ámbitos de actuación. De esta toma de decisiones, depende la mejora de la gestión financiera del sector público, gracias a las recomendaciones y alertas que pueda emitir la EFS y, como consecuencia de ellas, las medidas de control que emprenda el poder legislativo.

Año natural		Tabla 2 Proceso de fiscalización, BRH			
		2003	2004	2005	2006
Año presupuestario	2004	<p>Enero a julio Ejecutivo elabora proyecto de presupuesto</p> <p>Julio a diciembre BT y BR discuten proyecto y aprueban ley de presupuesto</p>	<p>Ejercicio / Ejecución presupuestaria</p>	<p>31.3. MF entrega CPA a BT, BR, BRH</p> <p>12.12. BRH entrega IA a BT, BR, Ejecutivo</p>	<p>10.2. BR descarga (aprueba) CPA</p> <p>7.9 BT descarga (aprueba) CPA</p> <p>Julio BRH entrega el informe de seguimiento a BT, BR, Ejecutivo</p>
		<p>BRH asesora a Ejecutivo, BT, BR</p>	<p>BRH fiscaliza según su plan anual de trabajo</p>	<p>Reciben y revisan CPA y IA:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Subcomisión de cuenta pública de la CP del BT revisa CPA • Comisión de Finanzas del BR 	

CPA: Cuenta Pública Anual (Jahresrechnung des Bundes)

MF: Ministerio de Finanzas (Bundesministerium der Finanzen)

BT: Bundestag (Parlamento)

BR: Bundesrat (Senado)

BHR: Bundesrechnungshof (Tribunal Federal de Cuentas)

IA: Informe anual del Tribunal Federal de Cuentas (Bemerkungen des Bundesrechnungshofes)

Gob: Gobierno federal (Bundesregierung)

CP: Comisión de Presupuesto (Haushaltsausschuss)

IF: Informe de seguimiento del Tribunal Federal de Cuentas (Ergebnisbericht des Bundesrechnungshofes)

Fuente: Aimée Figueroa Neri, dir., *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, p. 64.

Lo anterior también puede suceder en las relaciones entre los poderes públicos nacionales y subnacionales y propiciar un control financiero integral, una vigilancia y un equilibrio que atienda de mejor manera el espíritu del principio de separación de poderes: la distribución horizontal y territorial del poder y su control así como la orientación de las funciones públicas a una mejora de las actividades del Estado.

Estas reflexiones no pretenden dar una solución o agotar las cuestiones planteadas, las cuales habrá que examinar en cada caso conforme al ordenamiento jurídico que corresponda, las circunstancias especiales de cada país y sus mecanismos institucionales para el control financiero, pero sí se atreven a proponer una perspectiva distinta a la clásica del principio de separación de poderes, con base en las necesidades, objetivos e impacto que busca el control financiero. Insisto en posicionar a la información como brújula de las rutas de colaboración que se deben diseñar para las relaciones entre poderes públicos.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, John, “Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina”, en Jorge Carpizo y Carol Arriaga, coords., *Homenaje a Emilio Rabasa*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2010.
- Ackerman, John, y César Astudillo, *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, Instituto de Investigaciones Jurídica-UNAM, 2009. Disponible en [<http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2739>].
- Cameron, Maxwell A., y Tulia G. Falletti, “Federalism and the separation of powers at the subnational level”, en *2004 Annual Meeting of the American Political Science Association*, s.l., 2-5 de septiembre de 2004. Disponible en [http://www.politics.ubc.ca/fileadmin/template/main/images/departments/poli_sci/Faculty/cameron/Federalism_and_the_Separation_of_Powers_Aug11-04b1.pdf].
- Cárdenas Gracia, Jaime, “El estado de la fiscalización y el control legislativo al poder en México”, en John Ackerman y César Astudillo, *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2009. Disponible en [<http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2739>].
- Clark Colin, Michael de Martinis y María Krambia-Kapardis, “Audit quality attributes of European Union supreme audit institutions”, *European Business Review*, vol. 19, No. 1, s. l., 2007.
- Figueroa Neri, Aimée, *Rendición de cuentas hacendaria*, México, Red por la Rendición de Cuentas (en prensa), 2013. Disponible en [www.rendiciondecuentas.org.mx].
- “Fiscalización superior del gasto federalizado: virtudes y vicios”, en Jesús Meza León, Aimée Figueroa Neri, e Ismae Orozco Loreto, *Federalismo y planeación en Jalisco: aportes temáticos para su debate*, México, Instituto del Federalismo Prisciliano Sánchez, 2011.
- “Tras los vestigios de los recursos públicos de Jalisco y sus municipios: fiscalización superior de sus cuentas públicas”, en David Gómez Álvarez, *Capacidades institucionales*

- para el desarrollo humano: conceptos, índices y casos*, México, PNUD/Universidad de Guadalajara/Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados, 2010.
- Dir., *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)*, México, Auditoría Superior de la Federación/Cámara de Diputados, 2009.
- Dir., *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, México, Auditoría Superior de la Federación/Cámara de Diputados, 2007.
- Dir., *Cuenta pública en México. Evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior*, México, Universidad de Guadalajara, 2005.
- Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001.
- Neal, Margaret, *Parliamentary Oversight Finance. Ensuring accountability in public expenditure*, s. l., Commonwealth Parliamentary Association, 2003. Consultado el 18/09/10, disponible en [www.cpahq.org].
- Pozuelo Meño, Isabel, “Las relaciones del poder legislativo y las instituciones de control externo”, en *Revista de Auditoría Pública*, No. 49, 2009, s.l.. Consultado el 18/09/10, Disponible en [<http://www.auditoriapublica.com/index2.php#>].
- Santiso, Carlos, *Political Economy of Government Auditing. Financial Governance and the Rule of Law in Latin America and Beyond*, Londres, Routledge-Cavendish, 2009.
- Solózabal, Juan José, “Sobre el principio de la separación de poderes”, en *Revista de Estudios Políticos*, No. 24, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981. Consultado el 17/09/10, disponible en [<http://revistas.cepc.es/revistas.aspx?IDR=3&IDN=184&IDA=15973>].
- Stapenhurst, Rick, y Jack Titworth, “Parliament and Supreme Audit Institutions”, en Rick Stapenhurst, Niall Johnston y Ricardo Pelizzo, eds., *The role of parliament in curbing corruption*, Washington, World Bank Institute, 2006.
- Vallés Vives, Francesc, “Control externo del gasto público y Estado constitucional”, *Tesi doctoral per optar al títol de Doctor en Dret*, Barcelona, Departament de Ciència Política i Dret Públic/Universitat Autònoma de Barcelona, 2001. Consultado el 10/09/10, disponible en [<http://www.tdx.cesca.es/TDX-1118102-184233/>].
- Wehner, Joachim, “Effective Financial Scrutiny”, en Rick Stapenhurst, Niall Johnston y Ricardo Pelizzo, eds., *The role of parliament in curbing corruption*, Washington, World Bank Institute, 2006.

Fecha de recepción: 1 de febrero de 2013
 Fecha de aprobación: 15 de marzo de 2013