

CAPÍTULO SEXTO
CONTROL EXTERNO E INTERNO.
PERSPECTIVA JURÍDICA

I. Código de Ética	216
Código de Ética de los Servidores Pùblicos de la Administración Pública Federal	216
II. Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal	219
III. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.....	221
IV. Situación actual de la Auditoría Superior de la Federación	223

CAPÍTULO SEXTO

CONTROL EXTERNO E INTERNO. PERSPECTIVA JURÍDICA

Las grandes tradiciones de rendición de cuentas, absorbidas por las instituciones ibéricas desde 1453 y plasmadas en las Cortes españolas, provenientes de usos y costumbres trasplantados por la colonización musulmana e impregnados de caracteres hebraicos y del Asia menor y experimentados con anterioridad en circunscripciones occidentales romano-germánicas (los tribunales mayores, las memorias hacendarias, las glosas de erarios, los registros de libramientos, las secciones de inspección y otras), dominaron un trayecto jurídico secular que se inicia *de iure* en el Renacimiento y culmina, en su expresión más acabada, con la constitución de la Cámara de Cuentas de Andalucía, órgano parlamentario creado el 17 de marzo de 1988 para fiscalizar los fondos públicos de esa comunidad autónoma.

En un sistema democrático parlamentario, como cada vez tiende a ser más el mexicano, corresponde a la soberanía popular, además de la función legislativa, la de control del gobierno; contribuir a que el ciudadano perciba que la administración está regulada, que ese control es auténtico y que, a través del mismo, se conozca todo lo referente a la correcta utilización de los recursos públicos. Para ello es fundamental que la dependencia del ente fiscalizador respecto a la Cámara de Diputados o al equivalente de expresión soberana sea entendida como dependencia orgánica o de ámbito, pero nunca funcional. El Congreso debe garantizar la autonomía e independencia necesarias para que pueda desempeñar eficazmente sus funciones y, en este sentido, tendríamos que hablar, más que de órgano técnico, considerar que estamos frente a un órgano constitucional autónomo.

El trayecto mexicano ha sido largo para —habiéndolo heredado de la legislación española en la Colonia—, llegar a la comprensión y a la expresión jurídica de que el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor a partir de 1978 y de la Auditoría Superior de la Federación a partir

del 2000-2001 sean solamente vigilados en su exacto desempeño y posteriormente, disminuir ese exceso de celo a coordinar y a “evaluar” ese desempeño, a través de la Comisión de Vigilancia y Cuenta Pública de la propia Cámara de Diputados, una vez que las atribuciones fueran asumidas a plenitud por el ente fiscalizador y aunque no es menos cierto que la Cámara podrá hacerlo *en los términos que disponga la ley*, esto debe entenderse sin perjuicio de la autonomía técnica y de gestión que la propia soberanía popular y el Constituyente permanente reconoció a la nueva Auditoría Superior de la Federación.

Aunque resulte paradójico y a la luz de lo que muchos tratadistas han insistido en considerar como tendencias centralizadoras constantes del Estado mexicano, en este tema de la fiscalización observamos que, independientemente de que los reyes españoles ejercieron una presión constante para implantar en la Nueva España el Tribunal Mayor de Cuentas para cumplir en las nuevas tierras con la revisión del Estado de la Hacienda Real, obligándolo a redactar una memoria relativa a la cuenta general de cada presupuesto y trasplantando íntegramente lo que en ese sentido demandaba la Constitución gaditana de 1812, los líderes de opinión de la clase política criolla que hacían imponer sus criterios en el destino de la nueva federación establecieron desde 1814 en el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana como atribuciones del “Supremo Congreso” las de examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la hacienda pública y es a partir de este momento que la acción fiscalizadora del gasto público forma parte de las atribuciones del Congreso.

No se trata de una cuestión menor, toda vez que a lo largo del siglo XIX vemos como la institución fiscalizadora va tomando perfiles que tienden hacia su autonomía. Basten citar los casos de la Constitución de la Primera República Independiente (1824) que faculta al Congreso para revisar anualmente las cuentas del gobierno federal; el Decreto de 16 de noviembre de ese año *Sobre arreglos de la administración de la hacienda pública* que abandona el concepto español de *Tribunal de Cuentas* y crea la *Contaduría Mayor de Hacienda* bajo la dependencia exclusiva de la Cámara de Diputados. Guadalupe Victoria logra que el contador mayor de hacienda autorice los libros de la Tesorería General de la Nación.

Es realmente importante destacar que hasta en los momentos constitucionistas más delicados del siglo XIX, cuando se impone el centralismo y abroga la Constitución de 1824, las mismas “Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836” respetan la prevalencia, las caracterís-

ticas y las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda. La Constitución del 5 de febrero de 1857, en la fracción VII del artículo 72, faculta al Congreso para la aprobación del presupuesto federal y en su fracción XIX para nombrar y remover libremente a los empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda; sin embargo, el 10 de mayo de 1862 Benito Juárez decreta que se faculta al contador mayor de hacienda para solicitar a las secretarías del despacho, corporaciones y particulares responsables toda la información que sea necesaria. Esta herramienta jurídica se asemeja en su espíritu a la que faculta actualmente a la Auditoría Superior de la Federación para revisar el destino de los haberes públicos entre los poderes de la Unión, entes públicos federales, entidades federativas, municipios que ejerzan recursos públicos federales y cualquier persona física o moral pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos de origen público federal, ¡a 140 años de distancia!

El republicanismo juarista no para en mientes. En 1867 emite la disposición jurídica titulada “De la Presentación de los Proyectos del Presupuesto”, en la que establece con precisión las actividades de la Contaduría Mayor de Hacienda. En agosto de ese mismo año el Poder Legislativo deja de ser unicameral y se deposita en dos cámaras: la de Senadores y la de Diputados, confiriéndole a la segunda el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda e influye a Porfirio Díaz con esa dinámica histórica para que el 6 de junio de 1904 promulgue la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y en 1906 expida su Reglamento Interior.

La Constitución de 1917 otorga amplísimas facultades fiscalizadoras al Poder Legislativo y crea una Comisión en el seno de la Cámara de Diputados para *vigilar el exacto desempeño* de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, criterio que sigue en vigor hasta la Ley Orgánica del 29 de diciembre de 1978 que abroga la del mismo jaez del 31 de diciembre de 1936. Finalmente, el 30 de diciembre de 2000 nace la entidad superior de fiscalización, llamada Auditoría Superior de la Federación, que tiene por propósito fortalecer la función sin transgredir la revisión posterior del control legislativo y que goza de autonomía técnica y de gestión, como órgano de Estado para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, sin estar sujeta para aprobar estas últimas a ninguna instancia del Poder Ejecutivo federal.

En materia de órganos de control interno o de autorrestricción del propio aparato público, los pasos han sido balbuceantes pues los mismos nunca han dejado de ser apéndices del Poder Ejecutivo, sin facultades para rebasar

ese ámbito de competencia. Así, es difícil encontrar en todo el siglo XIX otra institución que no fuera la Tesorería General de la Federación o el ministerio de Hacienda, que tomaran cartas en el asunto de las cuentas generales del erario, pues hasta cuando el gobierno mexicano estuvo en manos extranjeras, durante la invasión francesa, Maximiliano de Habsburgo emitió el 1 de abril de 1865 el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano por el cual recomendaba restablecer el Tribunal de Cuentas a la manera española, mismo que de un plumazo, el 20 de agosto de 1867, la República restaurada eliminó para poner en su lugar a la Contaduría Mayor de Hacienda.

Aparte de este accidente jurídico, se encuentra el esfuerzo porfirista de la Ley del 30 de mayo de 1881 y el Reglamento del 29 de junio ordenando que la presentación de los presupuestos y todos los gastos y obligaciones que debía reportar el erario federal recayera en facultades de fiscalización de la Tesorería General, que tenía el derecho de glosar las cuentas de todas las oficinas recaudadoras y la facultad para formular las observaciones que resultaran de la glosa practicada (las oficinas debían adaptar su contabilidad a la de la Tesorería General).

Como un órgano de control interno, el 25 de diciembre de 1917 se crea, a propuesta del diputado Luis Cabrera en el Constituyente, en un artículo primero bis que decía: “El Departamento de Contraloría se organizará bajo la forma de departamento especial, independiente de la Secretaría de Hacienda y bajo las inmediatas órdenes del presidente de la República”. Por disposición legal el jefe de este departamento era el contralor general de la nación, cuyo nombramiento y remoción correspondía al jefe del Ejecutivo de una revolución triunfante, cuyos proyectos ambiciosos y de gran calado eran difícilmente controlables, tan es así que la escasez de fondos públicos fue el obstáculo insuperable para ir consolidando la tesis sobre la necesidad de que todos los países contasen con un banco central, alentado en muchos sentidos por las conferencias celebradas en Bruselas por la Sociedad de las Naciones. Es así como el Banco de México creado el 1 de septiembre de 1925, aparece como dueño del escenario de la autorregulación, la circulación monetaria, las tasas de interés, los tipos de cambio sobre el exterior, la centralización de las reservas bancarias, la absorción del servicio de la Tesorería del gobierno federal y apuntalando todo el proceso del desarrollo estabilizador mediante un manejo atinado de la política de encaje legal que fracasó en 1982. A partir de ese año, los esfuerzos, si así puede llamárseles, han estado dirigidos en lo fundamental a controlar los indicadores macroeconómicos y tratar de influir en la política de precios del mercado.

Al lado del Banco de México palideció y fue agonizando lentamente el Departamento de Contraloría que procuró coordinar los servicios públicos, extender la vigilancia a la existencia de mercancías, simplificar la documentación fiscal y proponer, junto con las Comisiones de Eficiencia creadas desde 1926, medidas encaminadas a establecer mejores sistemas de trabajo y reducción de los presupuestos. El problema mortal lo enfrentó cuando la nueva Ley Orgánica de la Contraloría tuvo que tratar a esta dependencia como uno de los órganos de la administración, lo que la situaba en un rango inferior a las secretarías de Estado y obviamente le restaba autoridad para intervenir en todas las cuestiones que representaban una afectación para las oficinas del Ejecutivo. El acta de defunción fue el debate de esa propuesta de ley el 27 de octubre de 1932, que decidió la desaparición del Departamento de Contraloría “que afecta seriamente la regularidad funcional de la administración pública”.

Después de este incidente, la Secretaría de Hacienda tuvo que reabsorber esas funciones pero la iniciativa de una nueva ley de secretarías y departamentos de Estado de Miguel Alemán Valdés, aprobada sin ninguna discusión, privó a la Secretaría de Hacienda de las facultades de autocontrol interno para conferirlas a una nueva dependencia: la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa que operó hasta 1958, año en el que la flamante secretaría de nueva creación se transformó en Patrimonio Nacional y se creó la Secretaría de la Presidencia. A partir de entonces se originaron problemas de coordinación entre las tres secretarías, por lo que hubo necesidad de precisar sus respectivos ámbitos, a través del establecimiento de diversas comisiones intersecretariales, cuyos planes y programas debían someterse a la consideración del jefe del Ejecutivo y a los secretarios de Hacienda, Patrimonio y Presidencia en forma conjunta. El control administrativo de las entidades de la administración paraestatal quedó fundamentalmente a cargo de la Secretaría de la Presidencia con base en el decreto de 13 de marzo de 1959. A toda esta etapa se le llama benévolamente “sistema triangular de control”. Sin embargo, a estos destinos se deben la aparición en escena de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la General de Deuda Pública que dieron origen a un monstruo de igual tamaño: la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En 1982 y bajo la bandera política de la “renovación moral de la sociedad” se planteó la creación de la Contraloría General de la Federación con rango de secretaría de Estado, misma que se transformó en 1994 en la

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo encargada, entre otras cosas, de la normatividad en materia de adquisiciones, servicios, obra pública, conducción de la política inmobiliaria federal y aplicación de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la potestad de sancionar sólo por falta administrativa (amonestación, suspensión temporal, destitución, sanción económica e inhabilitación temporal) al sujeto que no salvaguarde los principios que imperan en el servicio público.

Sin embargo, es muy frecuente, por no distinguir entre lo que constituye una mera falta administrativa y un delito tipificado, observar entre los mandos de la Secodam, hoy Secretaría de la Función Pública, un fenómeno de extralimitación de funciones en el que pretenden sustituir al defensor originario de la sociedad que es el ministerio público y esto ha llevado a la flamante secretaría a perder casi todas las impugnaciones que los perjudicados han elevado ante los tribunales del Poder Judicial federal, amén de que las reformas del 13 de marzo de 2002 a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas han generado problemas de interpretación teórica jurídica en cuanto a la discrecionalidad con la que se ha hecho obligatoria la suscripción de los mal llamados códigos éticos, redactados por la administración con tendencias religiosas y, lo que es peor, la arbitrariedad de garantizar faltas administrativas de servidores públicos con inmuebles adquiridos aun antes de asumir el desempeño de sus cargos. Estos despropósitos, así como el relativo a que la autoridad sea juez y parte en el otorgamiento de obra pública y después en la supervisión del gasto del Ejecutivo federal han dado al traste con una intención que en principio pudo parecer alentadora como parte de los instrumentos de control interno y que resalta, a todas luces, el equipamiento jurídico que dio nacimiento al órgano de control externo que es la Auditoría Superior de la Federación.

I. CÓDIGO DE ÉTICA

Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal

Los principios generales que los servidores públicos deben observar en el desempeño de un empleo, cargo o comisión, encuentran su base legal en

nuestra ley fundamental. En efecto, el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, entre otros aspectos, que con la finalidad de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones, las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarán sus obligaciones.

A este respecto, las obligaciones de los servidores públicos se presentan en forma concreta en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual establece en 24 fracciones las distintas obligaciones que todo servidor público debe observar en el desempeño de un empleo, cargo o comisión. Es de señalarse que la omisión o contravención a alguna de las citadas obligaciones puede dar origen a responsabilidades de diverso tipo.

En este sentido, se debe tener presente en todo momento que, como servidores públicos, se puede incurrir, ya sea por acción o por omisión, en hechos que den origen a responsabilidades de carácter penal, civil o administrativo, que pueden traer como consecuencia la aplicación de alguna sanción prevista en nuestra legislación, mismas que pueden consistir desde una amonestación, suspensión del empleo, destitución del puesto, sanción económica, o inhabilitación temporal, hasta la privación de la libertad, entre otras.

Con la finalidad de garantizar el adecuado cumplimiento de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen el servicio público, con fecha 31 de julio de 2002, la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el oficio-circular por el que se da a conocer el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, a efecto de que impere invariablemente una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño en situaciones específicas que se les presenten, propiciando de esta manera una vocación de servicio público en beneficio de la colectividad.

Al asumir un cargo, el servidor público manifiesta su compromiso y vocación para atender los asuntos que interesan y afectan a la sociedad, adquiriendo al mismo tiempo una responsabilidad por sus actos que se refleja en la satisfacción de las necesidades colectivas. En este sentido, el servicio público implica responsabilidades que derivan de las funciones inherentes al cargo que se desempeña.

En consecuencia, la ética del servidor público se convierte en un elemento indispensable para atender de la mejor manera las demandas sociales en un régimen democrático.

El Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal se presenta como un conjunto de reglas generales de conducta sustentadas en los principios rectores del servicio público, que tienen como propósito orientar las acciones individuales de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones para atender las demandas de la sociedad.

Dicho Código de ética contiene 12 reglas generales de conducta, aplicables a los servidores públicos de la administración pública federal, como son:

- Bien común.
- Integridad.
- Honradez.
- Imparcialidad.
- Justicia.
- Transparencia.
- Rendición de cuentas.
- Entorno cultural y ecológico.
- Generosidad.
- Igualdad.
- Respeto.
- Liderazgo.

Finalmente, un sistema de profesionalización no estaría completo si soslayara la necesidad de contar con garantías para dar seguridad a los servidores públicos que se dedicaron con excelencia y dedicación a sus labores, ya sea durante su trabajo o bien a partir de su jubilación.¹¹⁷ Es claro que el Código de ética no deja de ser un instrumento meramente axiológico, en el que hay buenas intenciones, pero que resulta difícil de llevar a un campo técnico-jurídico, toda vez que carece de objetividad, pues no puede ser determinado el supuesto de hecho y, por consiguiente, la consecuencia jurídica aplicable a toda norma.¹¹⁸

¹¹⁷ Schuster Fonseca, Juan, *Modernización administrativa y profesionalización de los servidores públicos en México*, Universidad en Ciencias Administrativas, 1999-2000, pp. 125-130.

¹¹⁸ *Diccionario Jurídico Espasa*, Espasa Siglo XXI, Madrid, 2002, p. 1031.

II. LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

La creciente pérdida de credibilidad de los gobiernos, manifestada hacia la desconfianza de las instituciones, así como en su capacidad y eficiencia, ha conducido a los responsables de la administración pública a proponer y realizar un conjunto de reformas tendientes a revertir los procesos y procedimientos administrativos, caracterizados por la ineficiencia, el dispendio y la corrupción de funcionarios.

Con este motivo, en las últimas décadas hemos asistido a la realización de reformas que han buscado incidir en la transformación de las instituciones gubernamentales, a través de la creación de una nueva estructura legal e institucional que permite superar las rigideces e insuficiencias de los modelos administrativos vigentes.¹¹⁹

Uno de los aspectos que se ha tratado de resolver es el relativo a la profesionalización de los servidores públicos, con el propósito de elevar su productividad y niveles de responsabilidad.

El objetivo fundamental de estos esfuerzos es el de restaurar la credibilidad de los ciudadanos en sus gobiernos volviendo sus estructuras administrativas más eficientes y, sobre todo, más comprometidas con las verdaderas demandas, expectativas y necesidades de la sociedad.

El pasado 10 de abril de 2003 (20 años después de que se expidió el Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil), se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, la cual se fija como propósito establecer la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito, con la finalidad de propiciar y estimular el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.

Del contenido de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, se advierte que los principios rectores bajo los cuales operará el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la administración pública centralizada serán la legalidad, la eficiencia, la objetividad, la calidad, la imparcialidad, la equidad y la competencia por mérito.

El servicio profesional de carrera guarda una estrecha relación con la ética de los servidores públicos, de la cual se considera que deriva un círcu-

¹¹⁹ Pardo, Ma. del Carmen, *La modernización administrativa en México*, INAP, El Colegio de México, México, 1996.

lo vicioso; lo anterior en virtud de que algunos servidores públicos carecen de una verdadera vocación de servicio y desempeñan un puesto, cargo o comisión en la administración pública, más por tener un trabajo que asegure un ingreso que por contar con un espíritu de servicio a la ciudadanía, a fin de contribuir a la solución real y objetiva de los problemas que se les presenten; a este respecto, se pierde de vista que el servidor público fuera de las instituciones o dependencias en las que presta su servicio, también es un ciudadano, que de alguna manera es objeto de diversas deficiencias en la prestación del servicio público que requieren de la atención de otros servidores públicos, carentes de vocación en la prestación del mismo, de ahí la importancia de profesionalizar en la administración pública el servicio público.

De lo anterior, se advierte que se debe crear una conciencia entre la sociedad y el gobierno a efecto de revalorar el desempeño del servidor público; es decir, los servidores públicos deben tratar con respeto y sentido humano a la ciudadanía, atendiendo en forma diligente la problemática que se les plantee, a fin de romper con costumbres negativas que van en demérito del servicio público y de las propias instituciones.

En este orden de ideas, la Secretaría de la Función Pública juega un papel muy importante, dentro del Sistema de Servicio Profesional de Carrera, debido a que dicho Sistema será dirigido por esa dependencia del Ejecutivo federal, misma que establecerá un Subsistema de Planeación de Recursos Humanos, en el que se procesará y registrará la información para la definición de los perfiles y requerimientos de los puestos incluidos en el Catálogo de Puestos de la Administración Pública Federal Centralizada, incluyendo sus órganos descentrados y los departamentos administrativos; otorgándole la ley en la materia, la facultad para negar la autorización de un cargo que no esté incluido y descrito en el Catálogo de Puestos. De igual manera operará el Registro Único del Servicio Profesional de Carrera, el cual contendrá información básica y técnica en materia de recursos humanos de la administración pública.

Con la entrada en vigor de la ley en cuestión se garantiza la eficiencia en la prestación de los servicios, ya que al conservar en el servicio público a las personas más capaces y con experiencia, la beneficiada será la sociedad, además del servidor público al capacitarse y profesionalizarse.

Si bien es cierto que la necesidad de establecer un servicio público profesional no es algo nuevo, la reforma al servicio civil de carrera se ha convertido en uno de los ejes rectores de la modernización administrativa.

Entre las ventajas se encuentran la eliminación de la cultura de la lealtad individual; la generación de seguridad laboral con base en el mérito; la preservación de la memoria institucional; la capacitación a los servidores públicos de manera permanente y continua; resultados que redundan en ganancias de productividad, así como la factibilidad de su implementación.

Por lo que se refiere a las desventajas, se encuentran la disminución de oportunidades de empleo para quienes no se encuentran incorporados a dichos sistemas; la inefficiencia provocada por la estabilidad laboral; la parcialidad en los sistemas de selección y evaluación; la complejidad de las instituciones, así como el aislamiento, la discrecionalidad y la inmovilidad.

La importancia del servicio profesional de carrera para la administración del gobierno democrático mexicano se basa principalmente en las exigencias y expectativas que caracterizan el tiempo de interfase política e institucional que actualmente se vive y que reclama erradicar vicios administrativos pasados.¹²⁰

III. LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL

La democracia mexicana es hoy una democracia que actualmente se ha ido robusteciendo; sin embargo, existen problemas de dirección y de gestión, sin que se considere que pueda encontrarse en una situación de crisis.

En las actuales circunstancias, el gobierno democrático y la administración pública se encuentran en una situación de interfase entre la operación del viejo régimen y el perfil del nuevo estilo de gobierno. Política y administrativamente vivimos un entreacto entre lo viejo que no acaba de morir y lo nuevo que no acaba de nacer. Esta interfase se caracteriza por un tiempo de reformas de principios, normas, procedimientos, prácticas, que buscan superar los aspectos del pasado que resultan inaplicables y construir el futuro social deseado.

De cara al pasado, la renovación de la administración pública mexicana trata de evitar la reedición de la crisis fiscal y del colapso económico, la agudización de la pobreza y la desigualdad y la eventual regresión a situa-

¹²⁰ Aguilar, Luis F., *Profesionalización del servicio público en México: hacia la innovación y la democracia*, Memorias, Universidad Iberoamericana, Gárgola Ediciones, México, 2003, pp. 18-20, 22.

ciones autoritarias. De cara al futuro, busca tener respuestas que contribuyan a la consolidación de la democracia y a asegurar la viabilidad y posicionamiento de México en las nuevas condiciones internacionales del siglo XXI.¹²¹

Las reformas actuales tienen como propósito y finalidad otorgar forma al actual gobierno democrático que comienza a perfilarse como un proceso de gobierno menos presidencialista, en razón del mayor peso del Poder Legislativo, y un proceso menos gubernamentalista, en razón de que las organizaciones de la sociedad económica y civil que influyen decisivamente en el señalamiento de los objetivos colectivos a realizar y en la indicación de las formas de coordinación para producirlos. Como efecto de esta nueva forma de gobierno, ha ido emergiendo también una nueva administración pública.

La construcción de la nueva forma de gobierno, así como de la administración pública se manifiesta y efectúa en una serie de reformas legales y en diversas actividades que reconstruyan la naturaleza de la administración pública y la de su capacidad administrativa.

En este orden de ideas, se crea el servicio profesional de carrera como un conjunto de normas y procedimientos que se inspiran en principios o valores rectores del servicio público, los cuales regulan el ingreso, la formación, capacitación, certificación de competencias, permanencia, separación del servicio público, a través de la evaluación competitiva por méritos de los servidores públicos, por experiencia en el campo o por su desempeño en el propio servicio público.

Como parte de los instrumentos de Control y Transparencia esgrimidos por la ASF, el 11 de junio de 2002, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier entidad federal; siempre y cuando dicha información no tenga el carácter de información reservada o confidencial en términos de los artículos 13 y 14 de la propia ley.

En esa ley se establece que la Auditoría Superior de la Federación, entre otros sujetos obligados, en el ámbito de su respectiva competencia, establecerá, mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particula-

¹²¹ *Ibidem*, p. 17.

res el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en la propia ley.

A este respecto, la entidad de fiscalización superior consideró la creación de un órgano colegiado que garantizara la transparencia de la gestión institucional mediante la difusión de la información que genera la propia Auditoría Superior, contribuyendo con el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública a fin de garantizar el ejercicio y derecho de acceso a la información y proteger aquella que se considere reservada y confidencial en poder de la entidad.

Con tal motivo, el 11 de junio de 2003 la entidad de fiscalización superior publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Acuerdo por el que se establece la integración y funcionamiento del Comité de Información de la Auditoría Superior de la Federación, en el cual se establecen los lineamientos para la integración y funcionamiento del Comité, con el objeto de definir las responsabilidades de cada uno de sus integrantes en el proceso de recepción y entrega de la información derivada de la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

En este sentido, destaca la participación de la Auditoría Superior de la Federación, debido a que es a esta institución a quien se le encarga el control externo del gasto público, comprobar si la gestión financiera se ajustó a las disposiciones normativas aplicables y constatar la consecución de los objetivos de los programas de gobierno, en ejercicio de las facultades que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga; por lo que la información que genera derivada de las auditorías que practica, y que se presenta en los informes respectivos, serán de gran utilidad para la toma de decisiones por parte de la ciudadanía para el proceso de democracia que se vive actualmente en el país.

IV. SITUACIÓN ACTUAL DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

Con fecha 31 de marzo de 2003, la Auditoría Superior de la Federación presentó a la Cámara de Diputados el Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública 2001, en el cual se presenta el resultado de la práctica de las revisiones incluidas en el Programa de Auditorías, Visitas e Inspecciones.

De acuerdo con lo que se indica en dicho informe el examen se efectuó a los poderes de la Unión, a los entes públicos federales, a las entidades federativas y a los municipios.

La fiscalización superior de la cuenta pública 2001 inició con la revisión del Informe de Avance de Gestión Financiera correspondiente a enero-junio de 2001, presentado por el Ejecutivo federal a la Cámara de Diputados, el 31 de agosto de 2001, notificando a las entidades fiscalizadas las observaciones sobre la evaluación de los procesos concluidos, integrando los comentarios correspondientes en el informe al que se ha hecho referencia.

El Programa de Auditorías, Visitas e Inspecciones, para examinar el Informe de Avance de Gestión Financiera incluyó la ejecución de 48 auditorías, y el correspondiente a la cuenta pública abarcó 307, totalizando 355 revisiones.

Las 307 revisiones efectuadas respecto de la cuenta pública incluyeron 39 revisiones (12.7%) para atender solicitudes derivadas de puntos de acuerdo de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, ampliéndose nueve revisiones más en sus objetivos y alcances con el mismo propósito. Por otra parte, la entidad de fiscalización solicitó la revisión de una situación excepcional.

Con relación a la naturaleza de las 355 revisiones practicadas, 30 (8.5%) correspondieron a auditorías de desempeño; 286 (80.5%) de regularidad; y 39 (11%) a auditorías especiales.

Las relativas a auditorías de regularidad, 58 (20.3%), las llevaron a cabo los órganos de fiscalización de las legislaturas de los estados, en coordinación con la Auditoría Superior de la Federación; éstas tuvieron como objetivo verificar la aplicación de los recursos federales canalizados mediante el ramo general 33 denominado “Aportaciones federales para entidades federativas y municipios”.

Las auditorías se efectuaron a 134 entes públicos, 40.0% de un total de 335, orientadas hacia la revisión de aquéllos que ejercieron o administraron los mayores volúmenes de recursos públicos y que presentaron las variaciones más significativas en el ejercicio del gasto y en el cumplimiento de metas. Del ramo general 33 la entidad de fiscalización superior de la federación efectuó auditorías en 31 (96.9%) de las 32 entidades federativas.

Derivado de las auditorías practicadas el órgano técnico determinó 3,023 observaciones, de las cuales derivaron 4,113 acciones promovidas, integradas de la siguiente manera:

- De las 3,023 observaciones, 293 (9.7%) corresponden al Informe de Avance de Gestión Financiera 2001 y 2,730 (90.3%) a la cuenta pública de 2001.
- De las 4,113 acciones promovidas por la Auditoría Superior de la Federación, 416 (10.1%) corresponden al Informe de Avance de Gestión Financiera y 3,697 (89.9%) a la cuenta pública.

Por lo que corresponde a su naturaleza 3,118 (75.8%) son preventivas y 995 (24.2%) correctivas, orientadas de la siguiente manera:

Acciones de tipo preventivo:

- 2,855 recomendaciones correspondieron a casos en que se detectaron deficiencias en la operación o en los sistemas o mecanismos de control interno establecidos, las que se hicieron del conocimiento de las entidades fiscalizadas a fin de evitar la recurrencia en errores y omisiones, fortalecer los mecanismos de operación y mejorar los sistemas de control administrativo.
- 263 (6.4%) recomendaciones relativas al desempeño, con la finalidad de que la dependencia o entidad auditada a la que se dirigió la recomendación mejore la eficiencia y eficacia en la consecución de sus objetivos y metas para contribuir a incrementar la calidad de la gestión gubernamental.

Acciones de tipo correctivo:

- Ante la presunción de un daño al erario federal o al patrimonio de los entes, se formularon 13 (0.3%) *pliegos de observaciones*.
- Por incumplimientos a la normatividad de operación, en 553 (13.5%) casos, solicitó al órgano interno de control en el ente público que evalúara las apreciaciones preliminares emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, y en un caso, iniciara el procedimiento administrativo respectivo, en el ámbito de sus atribuciones.
- En 3 (0.1%) casos se emitieron *señalamientos* y se solicitó la intervención de las instancias recaudadoras para verificar los posibles errores u omisiones en la presentación de las declaraciones o en el pago o entero de impuestos, derechos, productos o aprovechamientos, por parte de los entes públicos auditados.

- En 13 (0.3%) operaciones realizadas por las entidades fiscalizadas con proveedores de bienes o servicios, se solicitó a las autoridades hacendarias analizar la conveniencia y pertinencia de llevar a cabo revisiones directas para requerir el pago de *obligaciones omitidas*, en su caso, y para aplicar las sanciones que por ley procedan.
- En 413 (10%) casos, se solicitó la aclaración o presentación de la documentación correspondiente, por la falta de comprobación o justificación.¹²²

El efecto económico de las principales observaciones determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, fue integrado en tres grupos, a saber:

	<i>Millones de pesos</i>	%
Operaciones no reveladas adecuadamente conforme a principios de contabilidad gubernamental	218,657.3	64.4
Fobaproa-IPAB	45,409.1	13.4
Inobservancia a la normatividad	75,389.8	22.2
Total:	339,456.2	100.0

Las observaciones no aclaradas fueron notificadas a los entes públicos, los cuales contaron con un plazo de 45 días hábiles para emitir respuesta respecto de la atención de las acciones promovidas que derivaron de dichas observaciones, presentando la información y la documentación comprobatoria para solventar las observaciones determinadas en la revisión.

De acuerdo con lo mencionado, el plazo final para que los entes fiscalizados enviaran su información aclaratoria se estableció entre el 11 y el 18 de junio de 2003; al respecto, de conformidad con lo manifestado por la Auditoría Superior de la Federación, se recibió la mayoría de las respuestas correspondientes, procediéndose a efectuar el análisis respectivo.

Derivado de lo anterior, la Auditoría Superior de la Federación informó, al 15 de agosto de 2003, el avance de la situación que presenta la solventación

¹²² Auditoría Superior de la Federación, *Informe ejecutivo de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública de 2001*, México, 2003, pp. 7-10.

de las observaciones-acciones de cada uno de los tres grupos señalados con anterioridad.

Cuenta pública 2001. Solventación de observaciones
Informe de avance al 15 de agosto de 2003. Resumen
(Millones de pesos)

Concepto	Efecto económico	Resarcido o recuperado	No solventado con acción promovida por la ASF	Reconocido y solventado	Pendiente de solventar	
Criterios contables de registro y revelación	218,657.3	0.0	0.0	218,116.9	540.4	0.2
Fobaproa-IPAB	45,409.1	0.0	26,084.4	16,392.4	2,932.3	6.5
Inobservancia de las normas	75,389.8	697.5	0.0	54,153.4	20,538.9	27.2
Total (15 de agosto)	339,456.2	697.5	26,084.4	288,662.7	24,011.6	7.1
%	100.0	0.2	7.7	85.0	7.1	

De los datos mencionados se advierte que la actuación de la Auditoría Superior de la Federación ha sido muy superficial, pues los resultados no han sido los óptimos.

En efecto, el órgano técnico de la Cámara de Diputados fue dotado de diversas atribuciones con motivo de la reforma al artículo 79 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 30 de julio de 1999, creando la entidad de fiscalización superior de la federación, denominada Auditoría Superior de la Federación; al respecto, se amplían sus facultades al instruir al órgano para fiscalizar 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 el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se deban rendir; agudamente, a los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares sin más limitante alguna que sea en forma posterior a la ejecución del gasto, es decir, un año después.

Dicha facultad fiscalizadora se amplió a la revisión de situaciones excepcionales que la Ley de Fiscalización Superior de la Federación determina, en las que se le faculta para requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe; en caso de que estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos señalados por la ley, se dará lugar al fincamiento de responsabilidades correspondientes, de los cuales tampoco ha mostrado avances significativos o trascendentales al ejercer tal atribución, como se ha observado de los datos que la propia entidad de fiscalización manifiesta en su Informe ejecutivo de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública de 2001 y del Informe de avance al 15 de agosto de 2003, relativo a la solventación de observaciones.

De acuerdo con lo que manifiesta el órgano técnico con relación a las observaciones formuladas a las entidades federativas y municipios que no sean solventadas con pleno respeto a la soberanía de los estados y municipios, promoverá, en su caso, las responsabilidades a que hubiere lugar ante los órganos o autoridades competentes de las propias entidades federativas para que, con fundamento en su legislación, resuelva lo conducente, lo cual se considera inadecuado desde el punto de vista legal, pues cuando se acrediten afectaciones al Estado en su hacienda pública federal, atribuibles a las autoridades estatales, municipales o del Distrito Federal, la Auditoría Superior de la Federación procederá a fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, debiendo promover ante los órganos o autoridades competentes las responsabilidades administrativas, civiles, políticas y penales a que hubiere lugar, con lo cual queda de manifiesto que la entidad de fiscalización superior deja de ejercer sin motivo alguno sus atribuciones previstas en los artículos 34, y 46 a 52 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Resulta inadmisible que de los resultados obtenidos de las auditorías practicadas, únicamente se hayan formulado 13 pliegos de observaciones que son el antecedente directo para proceder a iniciar el procedimiento de fincamiento de responsabilidades resarcitorias, para aplicar en su caso, las sanciones pecuniarias a que haya lugar, señalando además en el Informe de

avance de solventación de observaciones que de los 13 pliegos de observaciones promovidos que ascendían a 726.9 millones de pesos, tres de los mismos ya fueron solventados y que los 10 restantes fueron ya formalizados y notificados a los entes fiscalizados correspondientes; a este respecto, se advierte que la información proporcionada por la entidad fiscalizadora es limitada pues el señalamiento de que tales documentos ya fueron “formalizados y notificados a los entes fiscalizados correspondientes”, no es suficiente para tomar un criterio debidamente sustentado, es decir, no se hace referencia al estado actual que guardan los referidos pliegos de observaciones, pues no se indica si el término de 45 días que otorga la ley para su atención ya feneció, si se encuentra en análisis la documentación que al efecto se haya enviado o, en su caso, si la entidad no atendió el requerimiento de información, lo cual es indispensable establecer debido a la relevancia del documento, en virtud de las consecuencias de tipo legal ante la falta de su solventación por parte de los auditados, pues en tal situación derivaría en el fincamiento de responsabilidades resarcitorias.

Por otra parte, de la información presentada en el Informe de avance de solventación de observaciones, se observa un hecho por demás curioso e increíble, pues del total de las observaciones acciones que, derivado de la revisión, se determinaron con un posible efecto económico de 339,456.2 millones de pesos, se solventaron el 85.2% de ellas, es decir, 288,662.7 millones de pesos, más 697.5 millones de pesos, ya recuperado; argumentando la Auditoría Superior de la Federación que las entidades fiscalizadas procedieron a “realizar las acciones, tanto de aclaración y adecuación respectivas, como las de corrección correspondientes, por lo que, con base en ello, dichas observaciones pudieron ser solventadas satisfactoriamente”.¹²³

Los resultados anteriores reflejan la calidad de las auditorías practicadas, por lo que se podría cuestionar la profundidad de las auditorías practicadas en su etapa de ejecución; o en su caso, los objetivos y alcances de las revisiones para verificar si se cumplieron dichos objetivos planteados en su etapa de planeación; pues lo que denota es que las entidades sujetas a revisión realizan su gestión pública en forma adecuada.

En este sentido, se considera que por alguna causa la Auditoría Superior de la Federación no ha iniciado aún el ejercicio de las nuevas facultades con las que la fortalece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexi-

¹²³ Auditoría Superior de la Federación, Revisión a la cuenta pública 2001. Solventación de observaciones. Informe de avance al 15 de agosto de 2003, Internet, pp. 11.

canos, como órgano de carácter externo, independiente y autónomo para el control y fiscalización de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales para fiscalizar 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 el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales.

En efecto, resulta inadmisible que un organismo dotado con facultades para investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales; efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones; determinar los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales; fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes; promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución; así como para presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley; se limite a sí misma realizando requerimientos de información complementarios para que de su análisis esté en posibilidad de pronunciarse sobre su procedencia, como es el caso de las observaciones recomendaciones que al 15 de agosto de 2003 están pendientes de solventación cuyo monto es por 24,011.6 millones de pesos y que representan el 7.1% del monto total de 39,456.2 millones de pesos.

Como se ha señalado, la Auditoría Superior de la Federación no ha iniciado el ejercicio de las nuevas facultades otorgadas que por mandato constitucional le han sido otorgadas, limitándose a simples requerimientos de información, lo cual es un hecho notorio derivado de los resultados obtenidos de las auditorías practicadas con motivo de la revisión de la cuenta pública de 2001 y de la solventación de las observaciones contenidas en el Informe de avance al 15 de agosto de 2003. Parecería que se sigue aplicando la anterior Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda, en donde no se encontraban previstas tales atribuciones, y que las mismas no se aplican por alguna circunstancia, ya sea por desconocimiento de las funciones o porque simplemente no se desea iniciar alguna acción de fondo.

Sin embargo, resulta aún más preocupante que las pocas acciones implementadas por la entidad de fiscalización superior de la federación sean sujetas de impugnación ante nuestro máximo tribunal, como es el caso

de la controversia constitucional presentada en el mes de abril por el Ejecutivo federal en contra de la Auditoría Superior de la Federación, derivada de que el órgano técnico ordenó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público descontarle a Banamex, Bancomer, Banorte, Bital y Banco del Atlántico, créditos que se integraron irregularmente en la deuda reconocida por el Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB). En este caso se impugnaron los oficios del 7 y 20 de marzo de 2003, debido a que la Auditoría Superior identificó créditos que, de acuerdo con los contratos de deuda establecidos, no debieron ser incluidos; la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció en el sentido de dejar sin efecto dicha orden.

De igual manera, en el mes de septiembre se presentó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación una nueva controversia constitucional interpuesta por el Ejecutivo federal contra actos de la Auditoría Superior de la Federación, con motivo de las órdenes a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que giró para que se reduzca el monto del pago a diferentes bancos por considerar que miles de créditos que pasaron a ser parte de la deuda pública son irregulares, es decir, se plantea la inconstitucionalidad de la Auditoría Superior referente a la emisión de 16 oficios girados a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la Secretaría de la Función Pública y al Instituto de Protección al Ahorro Bancario, en los que se instruye se regularicen supuestas anomalías en créditos por varios miles de millones de pesos, cuestionando el Ejecutivo federal la forma en que se llevó a cabo la auditoría de la cuenta pública, ya que califica sus observaciones y recomendaciones como resultado de una “presunta revisión”.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación manifestó su interés en estudiar y definir si la Auditoría Superior de la Federación cuenta con facultades o no para girarle órdenes a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Instituto de Protección al Ahorro Bancario, toda vez que en principio se propuso sobreseer el asunto argumentando que la controversia del Ejecutivo se había presentado en forma extemporánea; sin embargo, se reconsideró tal postura en virtud de que se estima que existen elementos que permiten entrar al estudio del fondo del caso.

Estas acciones socavan la credibilidad de la Auditoría Superior de la Federación y obstaculizan el entorno político. Evidencian el futuro incierto de la institución, ya que se soslayan las nuevas facultades de la entidad en su ejercicio por parte de su titular, pues los resultados que se presentan son cuestionables, debido a que no señala en forma concreta la base y fundamento de su actuación, además de no tener claras cuáles atribuciones puede

ejercer, pues en una entrevista radiofónica de fecha 31 de julio de 2003, a pregunta del entrevistador en el sentido de si tiene facultades la Cámara de Diputados para exigir a la federación que no se paguen montos irregulares contemplados en el Fobaproa, el auditor superior respondió que, derivado de las reformas constitucionales, una facultad es la de promover las “sanciones resarcitorias”; “entendiendo y creyendo” que tiene facultades y todo el derecho de hacerlo.

Lo que resulta preocupante es que una entidad creada con tantas expectativas se vea cuestionada y obstaculizada por intereses mezquinos y con el solo afán de desacreditar a este órgano de control.

Se percibe una clara persecución en contra de la ASF, por las denuncias presentadas en contra del auditor superior de la federación, con la finalidad de frenar las investigaciones en torno al caso del Fobaproa y las irregularidades en la administración del actual presidente de la República, ya sea que se trate de subejercicio fiscal o, en su caso, de desviación de recursos en programas. En entrevista con el senador Manuel Bartlett, éste advirtió: “Es una nueva jugada del presidente y de la Procuraduría General de la República, para presionar al titular de la ASF. Es una persecución clarísima, ni siquiera disfrazada, porque hay dos fallos que no les gustan. Por eso ahora resulta que hay un cheque por ahí oculto”.

Se refiere a que durante el sexenio del presidente Salinas (1992), el actual auditor de la federación recibió 1.8 millones de dólares de la Presidencia de la República, por los trabajos que realizó en ese año, desde su despacho privado, como profesional libre, al auditar el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), cuyos emolumentos se saldaron desde una “partida secreta” del presidente de la República. Es claro que es uno más de los obstáculos que enfrenta la ASF, ya que la filtración de esta información, se presentó precisamente a unos días de que el auditor superior de la federación entregara las conclusiones sobre la respuesta gubernamental a las observaciones a la cuenta pública de 2001. Simultáneamente, estaba por resolverse el amparo que solicitó ante la corte el ex auditor, Gregorio Guerrero Pozas, quien argumentaba haber sido destituido de manera ilegal —por violarse su garantía de audiencia— por los legisladores, en noviembre de 2001.

En este sentido, el 28 de octubre de 2003, con una votación de ocho a favor y uno en contra, la corte negó el amparo promovido por el ex auditor (que argumentaba se había violado su derecho sustantivo a ser ratificado, de acuerdo con lo que señala el artículo cuarto transitorio de la Constitución, modificado el 30 de julio de 1999). La corte consideró que la Cámara de

Diputados actuó de manera legal, ya que “la falta de regulación permitió de manera válida, lisa y llana, nombrar a otro auditor superior de la federación, toda vez que el ex funcionario únicamente tiene la calidad de trabajador de confianza y no goza de estabilidad o inamovilidad en el empleo”, expuso el ministro Juan Silva Meza, ponente en el amparo en revisión 315/2003.

Lo anterior redundará negativamente en el juego de las fuerzas políticas, sobre todo porque un fallo en favor del ex auditor podría ser interpretado como una concesión a favor del Ejecutivo federal, ya que de forma indirecta tendría que dejar su cargo el actual auditor de la federación.

Es claro que, por un lado, la inefficiencia mostrada en la revisión de la cuenta pública ha dejado muchas dudas en el ambiente y, por otro lado, los obstáculos políticos que siguen jugando un papel desequilibrante pueden llevar al fracaso y a la falta de credibilidad del órgano de fiscalización, creando un “régimen de excepción”, con el riesgo de reconocer que la Cámara de Diputados tiene “facultades ilimitadas” sobre el actuar de la Auditoría Superior de la Federación, convirtiéndola en un “apéndice” de la Comisión de Vigilancia del cuerpo legislativo, como lo era en la práctica la anterior Contaduría Mayor de Hacienda.

Desgraciadamente, como hemos visto a lo largo de este libro, es indiscutible que ni la Secretaría de la Función Pública, órgano interno de control del Ejecutivo, ni la Auditoría Superior de la Federación, órgano externo de control de todos los poderes, han ejercido a plenitud el mandato recibido. La primera, por su actuación errática e inefficiente y la segunda, por idénticas razones, a las que se suman los obstáculos políticos que debilitan casi cotidianamente su ejercicio.

De tal suerte, es previsible que de continuar presentando resultados como a los que se ha hecho referencia, derivados de la revisión de la cuenta pública, el trabajo de fiscalización superior seguirá siendo muy cuestionado y poco profundo. Desafortunadamente, se verán frustradas las expectativas que se alentaron en la opinión pública cuando el Constituyente Permanente creó ese órgano público constitucional. Quisiéramos equivocarnos, pero muchas veces la cruda realidad de nuestro sistema político se ha impuesto sobre las más loables intenciones.