

## **LAS TRES “E” O LAS TRES “I” DE LA FISCALIZACIÓN EN MÉXICO**

Hortencia RODRÍGUEZ SÁNCHEZ<sup>1</sup>

### **SUMARIO**

I. *Introducción.* II. *Antecedentes.* III. *La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.* IV. *La Auditoría Superior de la Federación.* V. *La rendición de cuentas.* VI. *Cuestiones relevantes.* VII. *El Convenio número 4-13.* VIII. *Conclusiones.* IX. *Fuentes de información.*

### **RESUMEN**

En México se han establecido varios medios e instituciones de control y fiscalización en los tres niveles de Gobierno, para alcanzar la eficiencia, eficacia y economía en el uso de los recursos públicos. Uno de los elementos más importantes es, sin duda, la honradez de quienes tienen a su cargo tareas gubernamentales y que están obligados a responder ante la sociedad sobre el uso que hacen de los recursos que les son confiados.

La permisividad, el despilfarro y la discrecionalidad en la Administración Pública que se han visto, de manera creciente, como conductas que deben tener un costo para quienes incurrir en ellas y no para quienes los colocan en el cargo.

### **PALABRAS CLAVE**

Administración pública. Control. Fiscalización. Corrupción. Servicio público. Gestión de gobierno.

### **ABSTRACT**

In Mexico, various means and institutions of control and supervision have been established at the three levels of Government, to achieve efficiency, effectiveness, and economy in the use of public resources. One of the most important elements is, without a doubt, the honesty of those who do government tasks and who are obliged to answer to society about the use they make of the resources entrusted to them.

The permissiveness, waste and discretion in the Public Administration that have been increasingly seen as behaviors that must have a cost for those who incur them and not for those who place them in office.

### **KEY WORDS**

Public administration. Control. Inspection. Corruption. Public service. Government management.

---

<sup>1</sup> Académica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

## **I. INTRODUCCIÓN**

A través del tiempo, en México se han establecido varios medios e instituciones de control y fiscalización en los diferentes ámbitos de competencia, es decir, en los tres niveles de Gobierno; para llegar a conocer la eficiencia, eficacia y economía en el uso de los recursos públicos.

Vale la pena decir, que tiempo atrás la mayoría de los hombres han buscado aquello que les permitiera tener la certeza jurídica de que los recursos asignados al Estado habían sido utilizados con apego a las disposiciones legales; la comprobación de que se ha llevado a cabo la gestión pública por entero, y que se han generado diversos actos con el fin de obtenerla.

De esta forma, se describe la existencia de la relación entre dos claros contrastes; por un lado, la realización de los gastos de los recursos asignados a la Administración Pública con eficiencia, eficacia y economía; y por el otro, la ineficiencia, la ineficacia e irresponsabilidad del gasto de los recursos con los que es dotado el Estado; que permita conocer y establecer claramente la existencia de la óptima utilización de los recursos por parte del gobierno, toda vez que, es casi una línea invisible la que los separa y a veces los confunde.

Asimismo, uno de los elementos más importantes es, sin duda, la honradez de quienes tienen a su cargo tareas gubernamentales y que están obligados a responder ante la sociedad sobre el uso que hacen de los medios que les son confiados; y puedan justificar su actuar, ante una sociedad cada vez más interesada e involucrada en la información; lo que conlleva, necesariamente, a una actitud más crítica del ciudadano frente al hecho público.

No hay que olvidar, la permisividad, el despilfarro y la discrecionalidad en la Administración Pública que se han visto, de manera creciente, como conductas que deben tener un costo para quienes incurren en ellas y no para quienes los colocan en el cargo.

## **II. ANTECEDENTES**

A raíz de la conquista del país en 1524, la Corona Española creó en la Nueva España el Tribunal Mayor de Cuentas, cuya finalidad era revisar los ingresos y gastos del conquistador Hernán Cortés; su objetivo era recaudar y administrar las rentas de la Corona, conforme a los mismos procedimientos de la Contaduría Mayor de Cuentas del Reino de Castilla.

Precisamente, la Contaduría Mayor de Hacienda tiene su origen en el Tribunal Mayor de Cuentas de España creado en 1453, cuando las Cortes Españolas expiden las disposiciones para que se constituya un órgano con funciones de inspección, examen, aprobación y finiquito del manejo administrativo de la Real Hacienda<sup>2</sup>.

Sin embargo, es hasta 1814 con la Constitución de Apatzingán que se presenta el primer antecedente constitucional en México sobre la facultad de examinar y aprobar la cuenta pública por parte de un órgano distinto e independiente del Poder Ejecutivo<sup>3</sup>.

A su vez, el 25 de octubre de 1821 se creó la Junta de Crédito Público, cuya función era dictaminar los créditos que la Nación debería reconocer.

Asimismo, el 8 de noviembre de 1821, se expidió el Reglamento Provisional para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, por medio del cual se creó la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda, aun cuando ya existía la Junta de Crédito Público.

De esta forma, el 10 de mayo de 1826, se expidió el Reglamento para la Sección de Hacienda de la Contaduría Mayor que impuso al Contador Mayor la obligación de revisar personalmente los presupuestos generales de gastos y las cuentas del secretario del Despacho de Hacienda y exponer a la Comisión Inspectoras las observaciones que ocurrieran.

Tres días después, se publicó el Reglamento para la Sección de Crédito Público de la Contaduría Mayor, en el que se mencionaba que el Contador Mayor respectivo tendría las mismas atribuciones que su homólogo de hacienda, únicamente en el ámbito del crédito público<sup>4</sup>.

Dichas disposiciones estaban encaminadas a establecer y proteger la independencia de la función de fiscalización superior, la que quedaba exenta de la intervención del Ejecutivo.

---

<sup>2</sup> Véase a Moya López, Laura A., "México: Su evolución social, 1900-1902, Aspectos teóricos fundamentales"; *Revista Redalyc*, México, año 14, núm. 41, septiembre-diciembre de 1999.

<sup>3</sup> En este sentido, en el Artículo 114 de este ordenamiento, se establece: Examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la hacienda pública. Véase el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814.

<sup>4</sup> Véase el Reglamento para la Sección de Crédito Público de la Contaduría Mayor del 13 de mayo de 1826.

Ahora bien, el Tribunal Mayor de Cuentas funcionó justamente tres siglos, de 1524 hasta 1824, toda vez que, con la primera Constitución Federal de la República Mexicana, expedida el 4 de octubre de 1824, se presenta el segundo antecedente constitucional importante, al señalar en el Artículo 50, fracción VIII, que el Congreso General tendría como facultad exclusiva la de fijar los gastos generales de la nación, establecer las contribuciones necesarias para cubrir el gasto público, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al gobierno<sup>5</sup>.

La Constitución de 1824 creó la obligatoriedad del poder ejecutivo de rendir cuentas del ejercicio de los recursos que manejara, estableció la fiscalización superior de los recursos públicos como facultad del Poder Legislativo, y crea a la Contaduría Mayor de Hacienda con facultades para constituirse en el órgano técnico de fiscalización de la Cámara de Diputados.

En este sentido, el 16 de noviembre de 1824, se publicó la Ley sobre el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, en la que se indicó la estructura, atribuciones y características que la Contaduría Mayor de Hacienda tendría bajo la dependencia exclusiva de la Cámara de Diputados<sup>6</sup>.

Se observa que, será precisamente la Cámara de Diputados la que vigile de forma exclusiva el actuar de la Contaduría Mayor, y a su vez, realizará los nombramientos de sus funcionarios.

Conforme a dicha Ley; la Contaduría quedaba dividida en dos secciones; una de hacienda y la otra de crédito público, y cada una de las secciones estaba a cargo de un Contador Mayor; el trabajo de la sección de hacienda debía comprender extractos puntuales, claros, sencillos y bien comprobados de las cuentas de la Tesorería General, Comisarías y Administración de Rentas; en cambio, la sección de crédito se limitaría a la comprobación del estado de la deuda nacional, las sumas amortizadas, los intereses que se hubieren satisfecho, y lo demás que sea conveniente al objeto de su encargo.

---

<sup>5</sup> En el Artículo 50 se establece:

Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes:

... VIII. Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno. Véase Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 4 de octubre de 1824.

<sup>6</sup> Véanse los Artículos 42 al 51 de la Ley sobre el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, vigente en 1824.

Además, el 26 de enero de 1825, se expidió el Reglamento Provisional para la Secretaría del Despacho de Hacienda, considerado como el primer Reglamento de la Hacienda Republicana.

Ahora bien, al transformarse el país en una República Central, se expidieron las Siete Leyes promulgadas en 1836 que abrogaron la Constitución Federal de 1824, y en la tercera de ellas, se rescató a la Contaduría Mayor de Hacienda con sus mismas funciones dentro de la reorganización administrativa y política del país, en el Artículo 52 se estableció:

Toca a la Cámara de Diputados exclusivamente, a más de lo que ha especificado esta ley:

I. Vigilar por medio de una comisión inspectora, compuesta de cinco individuos de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría mayor y de las oficinas generales de Hacienda. Una ley secundaria detallará el modo y términos en que la comisión inspectora deba desempeñar su encargo, según las atribuciones que en ella se le fijen.

II. Nombrar los jefes y demás empleados de la Contaduría mayor.

III. Confirmar los nombramientos que haga el Gobierno para primeros jefes de las oficinas generales de Hacienda, establecidas o que se establezcan<sup>7</sup>.

Posteriormente, las Bases Orgánicas de la República Mexicana del 14 de junio de 1843, le dieron a la Secretaría el carácter de Ministerio de Hacienda.

Así, el 27 de mayo de 1852 se publicó el Decreto por el que se modifica la Organización del Ministerio de Hacienda, quedando dividido en seis secciones, siendo una de ellas la de Crédito Público; antecedente que motivó que en 1853 se le denominara por primera vez Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Casi al mismo tiempo, por Decreto del 26 de noviembre de 1853 la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público se transformó en el Tribunal de Cuentas, el cual no tendría ninguna relación con la Cámara de Diputados.

No obstante, los Contadores Mayores seguirían con las funciones que ya les habían encomendado los ordenamientos pasados por lo que podían exigir cuentas a quienes deberían responder de su manejo; imponer sanciones a los empleados que fueran morosos en cumplir sus providencias y solicitar a las oficinas la documentación necesaria para las tareas de fiscalización.

---

<sup>7</sup> Véase el Artículo 52 de las Leyes Constitucionales, del 30 de diciembre de 1836.

Asimismo, el 16 de diciembre de 1853 se expidió un Decreto restableciendo prácticamente al Tribunal Mayor de Cuentas y pasando la Contaduría Mayor de Hacienda como órgano adscrito a él.

En este sentido, con la expedición de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, se quita vigencia al Tribunal Mayor de Cuentas, y se restablece la Contaduría Mayor de Hacienda con sus funciones de control y vigilancia sobre la hacienda pública del país como órgano dependiente del Poder Legislativo<sup>8</sup>.

En la misma, se incluyen dentro de las facultades del Congreso General la de aprobar el presupuesto de gastos de la Federación, que anualmente debía someter a su consideración el Ejecutivo, imponiendo las contribuciones necesarias para cubrirlo.

A través del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano expedido por Maximiliano de Habsburgo el 10 de abril de 1865, se establece el Tribunal de Cuentas con autoridad judicial, a fin de examinar, liquidar, revisar y glosar las cuentas de todas las oficinas de la nación y cualesquiera otras de interés público que le turnara el emperador<sup>9</sup>. Esta situación duró hasta 1867, cuando el presidente Benito Juárez restauró la Contaduría Mayor de Hacienda y dejó sin efectos lo que había llevado a cabo el Emperador Maximiliano de Habsburgo.

De esta forma, el Congreso de la Unión por conducto de la Secretaría de Hacienda, expidió el 2 de junio de 1868 el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Distrito Federal, que debería regir para el ejercicio fiscal que comenzaría el 1 de julio de 1869. La Contaduría ejercía facultades de control sobre los poderes Ejecutivo y Judicial y sobre ella misma.

Por lo que, sus funciones principales eran la revisión e interpretación de la cuenta pública anual del gobierno federal, es decir, se trataba de un control externo de la Administración Pública, llevado a cabo por un órgano fiscalizador que verificaba la legalidad del ejercicio presupuestal concluido, así como, su cumplimiento, en su calidad de órgano técnico del Poder Legislativo.

---

<sup>8</sup> Véase el Artículo 72, fracción VII, de la Constitución Política de la República Mexicana del 12 de febrero de 1857.

<sup>9</sup> Véase el Artículo 7o. del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano del 10 de abril de 1865.

En este sentido, el 18 de noviembre de 1873, el Congreso expidió un Decreto que precisaba la forma de presentar los proyectos de presupuestos por el Ejecutivo al propio Congreso, estableciendo que comprenderían todos los gastos y obligaciones a cargo del gobierno federal, detallados en presupuestos particulares a los ramos.

En los años siguientes no hubo cambios trascendentales a la estructura u organización de la Contaduría Mayor de Hacienda; pero, fue con el Decreto del 29 de mayo de 1896 que se expide el proyecto de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; esta constaba de 4 Artículos y en ellos se establecía la dependencia de la Contaduría Mayor de Hacienda<sup>10</sup> a la Cámara de Diputados por disposición constitucional; la cual tenía a su cargo la revisión y glosa de las cuentas anuales del erario federal, para verificar si los cobros y gastos se habían efectuado con la autorización necesaria, si estaban debidamente comprobados y, finalmente, si había exactitud en las operaciones aritméticas y de contabilidad.

Sin embargo, es hasta 1904 en que se promulga la segunda Ley Orgánica de la Contaduría como órgano independiente de la Cámara de Diputados; con las atribuciones de revisar y glosar las cuentas anuales del Erario Federal, los cobros y gastos autorizados debidamente comprobados<sup>11</sup>.

En 1910 con la lucha de la Revolución Mexicana, y debido a la inestabilidad social y política que imperaba en el país, es con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en la que se ratificó a la Contaduría Mayor como la entidad legislativa responsable de supervisar los gastos públicos.

Es importante decir que, el 27 de octubre de 1932 tuvo lugar en la Cámara de Diputados, la iniciativa de ley, por la que el Ejecutivo Federal planteaba la reforma de la Ley Orgánica de las Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917; en ella se propuso, que la Secretaría de Hacienda asumiera íntegramente las facultades y responsabilidades inherentes a su carácter propio de administradora del patrimonio de la Federación, tanto respecto al manejo de fondos (recaudación, pago, contabilidad, glosa y rendición de cuentas), como en cuanto a la fiscalización.

---

<sup>10</sup> La ley contiene cuatro Artículos, en el último (4) al contador mayor se le asignan \$5,000.00 pesos anuales en vez de \$4,600.00 que venía devengando. Véase la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, vigente en 1896.

<sup>11</sup> Véase el Decreto de la Ley Orgánica de la Contaduría, vigente en 1904.

Además, en la década de los años cuarenta, se realizan las primeras acciones en materia de inspección fiscal y el 13 de abril de 1936 se publica la Ley del Servicio de Inspección Fiscal, cuyo principal objetivo era vigilar, por el examen de la actuación administrativa, la correcta gestión y manejo de los intereses fiscales del Gobierno Federal<sup>12</sup>, y en el Artículo 49 se estableció:

La inspección en los actos del personal de la Federación que tenga a su cargo funciones de inspección de carácter fiscal, diversas de las que corresponden al servicio de que trata esta ley.

Limitándose a comprobar que el personal cumpla debidamente con las obligaciones que le imponga su cargo, en todo aquello que pueda afectar los intereses fiscales del gobierno, y a procurar que se enmienden y repriman, en su caso, las irregularidades en que llegare a incurrir en ese aspecto de su actuación<sup>13</sup>.

En este orden, el desarrollo económico y social que el país había alcanzado le permitió al Ejecutivo Federal en 1946 enviar una iniciativa a la Cámara de Diputados de una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la cual fue aprobada sin discusión<sup>14</sup>.

En esta Ley, la Secretaría de Hacienda conservó las facultades de formular y vigilar el ejercicio del presupuesto de egresos, dirigir los servicios de inspección y policía fiscales, llevar la contabilidad, formular la glosa preventiva de ingresos y egresos, mantener las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda, dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades, y manejar la deuda pública, entre otras<sup>15</sup>.

Así las cosas, el Presidente Adolfo López Mateos en 1958 creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, con el nombre de Secretaría de la Presidencia de la República<sup>16</sup>. La cual, por reforma en 1976 por el Presidente José López

---

<sup>12</sup> Véase el Artículo 1o. de la Ley del Servicio de Inspección Fiscal, del 13 de abril de 1936.

<sup>13</sup> Véase el Artículo 49 de la Ley del Servicio de Inspección Fiscal, del 13 de abril de 1936.

<sup>14</sup> Véase el Diario Oficial de la Federación del 21 de diciembre de 1946, página 2.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> La Secretaría de Programación y Presupuesto de México fue creada por el Presidente Adolfo López Mateos con el nombre de Secretaría de la Presidencia de la República, el 24 de diciembre de 1958, con el objetivo de concentrar la planeación y estrategias de todas las restantes dependencias de la Administración Pública Federal, con lo cual se convirtió en la práctica en una Jefatura de Gabinete. La Secretaría de la Presidencia adquirió la planificación de las labores que desarrollaría cada una. Véase el Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1958, página 9.

Portillo, modificó sus atribuciones y su nombre; transformándola en la Secretaría de Programación y Presupuesto, a la que le atribuyó muchas funciones que hasta ese momento tenía la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el ramo presupuestal y centró sus funciones en la elaboración de los llamados Planes Nacionales de Desarrollo del gobierno, cuyas principales funciones fueron:

- Recabar los datos y elaborar los planes nacionales sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, y el plan general del gasto público de la Administración Pública Federal; y
- Elaborar la cuenta pública y mantener las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda<sup>17</sup>.

Para los años ochenta, se presenta una transformación de fondo en la estructura de la Administración Pública Federal, que se constituyó por tres ordenamientos importantes: La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley General de Deuda Pública.

Del mismo modo, el 18 de diciembre de 1978 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la última Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda<sup>18</sup>. Ordenamiento que la conceptualizó como el órgano técnico de control y fiscalización dependiente de la Cámara de Diputados, que tiene a su cargo la revisión de la cuenta pública del gobierno federal y la del departamento del Distrito Federal, determinando que en el desempeño de sus funciones estará bajo el control de la Comisión de Vigilancia de la propia Cámara, cuyas funciones consistían en:

- Vigilar que las labores de revisión del gasto público se llevaran a cabo;
- Supervisar la utilización de los recursos asignados;
- Conocer y resolver sobre las responsabilidades administrativas en que pudieran incurrir algunos servidores públicos<sup>19</sup>.

Además, por reforma publicada a esa Ley Orgánica en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982, se crea la Secretaría de la Contraloría

---

<sup>17</sup> Véase el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976, página 7.

<sup>18</sup> Esta Ley abroga la de 1937. Véase el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1978, Segunda sección, página 41.

<sup>19</sup> Véase el Artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, vigente en 1979.

General de la Federación<sup>20</sup>, que permanece con esa denominación hasta la reforma de ese ordenamiento jurídico el 28 de diciembre de 1994, en que se modifica su nombre por el de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo<sup>21</sup>, con su Reglamento Interior del 12 de abril de 1995; cuyas funciones principales serán las de reorientar la función fiscalizadora hacia las áreas sustantivas y las de contacto entre la ciudadanía y la institución<sup>22</sup>.

De esta manera, por Decreto publicado el 30 de julio de 1999, se reforman los Artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>23</sup>.

En el precepto 74 se estableció la nueva entidad de Fiscalización Superior de la Federación, todos los recursos humanos, materiales y patrimoniales en general de la Contaduría Mayor de Hacienda pasarán a formar parte de dicha entidad.

Con la reforma se dio origen a la ley secundaria denominada Ley de Fiscalización Superior de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2000.

No obstante, el 10 de abril de 2003 se cambia su nombre y se le denomina Secretaría de la Función Pública<sup>24</sup>, con tres funciones principales:

- Control, evaluación y vigilancia global de la gestión pública;
- Vigilancia de las responsabilidades de los servidores públicos; y
- Simplificación administrativa<sup>25</sup>.

En este sentido, en septiembre de 2007, el Congreso de la Unión aprobó nuevas reformas a la Constitución Federal mexicana relacionadas con la revisión de la cuenta pública por la Auditoría Superior de la Federación, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, publicadas el 7 de mayo de 2008 en el Diario Oficial de la Federación.

---

<sup>20</sup> Véase el Artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, vigente en 1983.

<sup>21</sup> Véase el Artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, vigente en 1994.

<sup>22</sup> Véase el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, vigente en 1995.

<sup>23</sup> Véase el Diario Oficial de la Federación del 30 de julio de 1999, página 2.

<sup>24</sup> Véase el Diario Oficial de la Federación del 10 de abril de 2003.

<sup>25</sup> Véase el Artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, vigente en el 2003.

### III. LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Ahora bien, con el fin de tener una idea clara de las dependencias que intervienen en el control y regulación, tanto de la función fiscalizadora como de la optimización de recursos; se describen los antecedentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la siguiente manera:

En México, como se indicó, desde 1821 existía la Junta de Crédito Público; sin embargo, es con la expedición del Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal del 8 de noviembre de 1821, a través del cual se crea la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda<sup>26</sup>.

Posteriormente, el Congreso Constituyente otorga a la Hacienda Pública la importancia que corresponde, cuando expide el Decreto para el Arreglo a la Administración de la Hacienda Pública el 16 de noviembre de 1824, por el que se otorga a la Hacienda la facultad de administrar todas las rentas pertenecientes a la Nación, inspeccionar las Casas de Moneda y dirigir la Administración General de Correos; entre otras<sup>27</sup>.

De esta forma, el 26 de enero de 1825, se expide el Reglamento Provisional para la Secretaría del Despacho de Hacienda, considerado como el primer Reglamento de la Hacienda Republicana y en él se estableció en forma pormenorizada, las atribuciones de los nuevos funcionarios constituidos conforme a la ley de 1824.

Con las Bases Orgánicas de la República Mexicana en 1843 se otorga a la Hacienda el carácter de Ministerio de Hacienda. Así, a través del Decreto del 27 de mayo de 1852, se modifica la organización del Ministerio de Hacienda, quedando dividido en seis secciones, siendo una de ellas la de Crédito Público; antecedente que motivó que con el Decreto del 12 de mayo de 1853 se le denominara por primera vez Secretaría de Hacienda y Crédito Público<sup>28</sup>.

A través de la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 29 de diciembre de 1976<sup>29</sup>, la programación y presupuesto del gasto

---

<sup>26</sup> Véase a Dublán, Manuel, y Lozano, José María, *Legislación mexicana*, México, Imprenta del Comercio, 1876, t. II, p. 554.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 740.

<sup>28</sup> Véase a Dublán, Manuel, y Lozano, José María, *Legislación mexicana*, México, Imprenta del Comercio, 1877, t. VI, pp. 400 y 401.

<sup>29</sup> El Artículo Primero Transitorio señala que se abroga la ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958. Véase el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976.

público federal, anteriormente competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pasó a formar parte de las atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

A fin de fortalecer la política económica y con ello contribuir a la estabilización en el país, por Decreto del 21 de febrero de 1992, se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y se fusionan la Secretaría de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público<sup>30</sup>; a esta se le confirieron, además de las atribuciones en materia fiscal, financiera y crediticia, las de programación del gasto público, de planeación y de información estadística y geográfica.

Con ello, la Hacienda Pública como organismo es la encargada de llevar a cabo la actividad financiera del Estado; su integración y funcionamiento, regulado por la ley; no obstante, aun cuando no se establecía que su función principal fuera la de recaudar impuestos, hoy en día esa es su principal actividad.

#### **IV. LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN**

##### *1. Antecedentes*

Si bien, el Tribunal de Cuentas mantuvo las funciones de fiscalización y vigilancia de la Hacienda Pública durante tres siglos (1524-1824), en la Constitución Federal mexicana de 1824 surgió como órgano fiscalizador la Contaduría Mayor de Hacienda como dependencia de la Cámara de Diputados, con el propósito de practicar el examen y la glosa de las cuentas que debía presentar al Congreso el secretario del Departamento de Hacienda y Crédito Público.

De la misma forma, en 1829 a través de la ley expedida, se incrementaron las funciones de la Contaduría Mayor, facultándola para autorizar los cortes de caja de la Tesorería General de la Federación, registro de los libros de esta, tomar cuenta y razón de las relaciones de todos los contadores, comisarios y recaudadores de fondos; también el órgano fiscalizador registraba y firmaba los nombramientos de todos los empleados civiles y militares.

Posteriormente, las Siete Leyes de 1836, preservaron a la Contaduría Mayor de Hacienda y por Decreto del 16 de diciembre de 1853, se restablece prácticamente el Tribunal Mayor de Cuentas, pasando la Contaduría Mayor de Hacienda como órgano adscrito a él.

---

<sup>30</sup> Véase el Artículo Segundo Transitorio del Decreto del 21 de febrero de 1992, p. 4.

Con la Constitución Federal mexicana de 1857, se quita el Tribunal Mayor de Cuentas y se restablece a la Contaduría Mayor de Hacienda con sus funciones de control y vigilancia. Para el periodo de 1857 a 1867, debido a los problemas que tuvieron lugar en el país, la acción de la Contaduría fue nula; sin embargo, en 1868 con el proyecto de Presupuesto, reinicia sus actividades.

Sin embargo, en 1904 se promulgó la Ley Orgánica de la Contaduría; con la Constitución Federal mexicana de 1917 se ratifican sus atribuciones, expidiéndose una nueva Ley Orgánica, la cual tiene vigencia por más de cuatro décadas porque es hasta el 29 de diciembre de 1978 que se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda<sup>31</sup>.

La figura de la Contaduría Mayor permaneció hasta 1999, toda vez que el 30 de julio de ese mismo año, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional que hace referencia a la nueva entidad de fiscalización superior de la Federación y su Ley significó una verdadera transformación para la rendición de cuentas del Estado mexicano, y se concibió a la Auditoría como un órgano que tenía a su cargo la fiscalización superior de la cuenta pública y que gozaba de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones<sup>32</sup>.

De esta forma, por primera vez en México, en el año 2000 surge un órgano superior y autónomo fiscalizador de la Federación llamado Auditoría Superior de la Federación<sup>33</sup>; al que se le otorga la atribución que había sido manejada de forma exclusiva por la Cámara de Diputados<sup>34</sup>. Y es con la Ley de Fiscalización Superior de la Federación del 29 de diciembre de 2000, que se estableció una nueva etapa en la revisión de la cuenta pública federal, incorporándose el análisis del cumplimiento legal y financiero de las evaluaciones del actuar de las dependencias de

---

<sup>31</sup> Véase el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1978.

<sup>32</sup> Véase el Diario Oficial de la Federación del 30 de julio de 1999.

<sup>33</sup> La palabra autonomía proviene de *autos* y *nomos*, consiste en la facultad que una persona tiene de darse sus propias normas, sea una comunidad o un órgano del Estado; ahora bien, desde el ámbito del Derecho; se describe como la potestad que dentro del Estado pueden gozar algunas entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobiernos propios. Véase a Nava Negrete, Alfonso, "Autonomía Administrativa", *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, IJ-UNAM, 1982, t. A-B, p. 236.

<sup>34</sup> Véanse los Artículos 2o. y 5o. de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, del 29 de diciembre de 2000.

la Administración Pública, en el desempeño y los resultados alcanzados por los programas públicos.

Con la nueva reforma constitucional al Artículo 79, de fecha 7 de mayo de 2008, se otorgaron mayores facultades a la Auditoría Superior y se establecieron como principios en su desempeño, los de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

Por lo demás, la Ley del 2000 fue abrogada por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicada el 29 de mayo de 2009, en la que se le otorgan nuevas atribuciones a la Auditoría Superior de la Federación<sup>35</sup>.

Sin embargo, las modificaciones continuaron hasta emitirse la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación publicada el 18 de julio de 2016.

Dentro de las funciones de la Auditoría Superior, es preciso mencionar las siguientes:

- Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos;
- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; así como, realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;
- Efectuar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.

---

<sup>35</sup> Véase el Diario Oficial de la Federación del 29 de mayo de 2009.

## 2. La fiscalización

No obstante, la Administración Pública debía adaptarse para hacer frente a los retos de un estado moderno; se debía avanzar en el manejo del Estado y fortalecer los mecanismos de control y vigilancia en el país.

La división clásica en Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial prevé la existencia de áreas de responsabilidad específicas para cada uno de ellos y de límites de acción precisos, determinados a nivel constitucional y por las leyes secundarias que rigen su funcionamiento, lo que garantiza la gobernabilidad y la existencia de un estado de derecho pleno y vigente.

Ahora bien, por Decreto que reforma la Constitución Federal mexicana del 30 de julio de 1999, en el Artículo 73, en la fracción XXIV, se facultó al Congreso de la Unión a expedir la ley que regulara la organización de la fiscalización superior de la Federación<sup>36</sup>, lo que en consecuencia ocasionó la emisión de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación del 2000, a través de la cual se crea la Auditoría Superior de la Federación; cuya principal atribución es fiscalizar la cuenta de la hacienda pública federal e informar de su revisión a la Cámara de Diputados.

Precisamente, la Auditoría Superior va a ser el órgano técnico especializado de fiscalización de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, que con su autonomía técnica y de gestión, podrá regir su actuar; no obstante, se propone la posibilidad de otorgarle autonomía constitucional a fin de llevar a cabo su función de manera independiente.

Asimismo, se encarga de fiscalizar el uso de los recursos públicos federales en los tres Poderes de la Unión; los órganos constitucionales autónomos; los estados y municipios; y en general cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales, de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Federal y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Por lo que, se determinó que la atribución de vigilar el uso de los recursos presupuestales debía recaer en una institución que ejerciera la función de fiscalización y su adscripción a un órgano del Poder Legislativo, de acuerdo con su potestad para determinar la integración y el monto del presupuesto; y se ejercería esta función a través de un órgano técnico.

---

<sup>36</sup> Véase el Diario Oficial de la Federación, 30 de julio de 1999.

La fiscalización superior, ha sido un fenómeno prácticamente universal entendido como la vigilancia que una entidad independiente en materia de auditoría hace del manejo de los recursos públicos; la fiscalización es un término que también se usa como sinónimo de rendición de cuentas, a pesar de no serlo. La fiscalización es un mecanismo para supervisar los actos de gobierno, pero no siempre implican la obligación de los gobernantes para informar de manera periódica sobre sus decisiones y acciones.

Existe un elemento central para que la fiscalización superior pueda desempeñar esta importante función; y es el carácter independiente de la institución responsable; así como, la confianza en los resultados derivados de la labor auditora que se vería seriamente comprometida si la institución a cargo de esta función fuera percibida como subordinada a aquellos órganos de gobierno a quienes debe revisar.

Se ha dicho que, los resultados de los informes de los recursos públicos de la Auditoría, han señalado que hay ocasiones en que se aplican con transparencia y honestidad; pero no en todos los resultados se cumple con la eficiencia, eficacia y economía; así como, con los objetivos contenidos en los programas comprendidos en el presupuesto, por lo que la Auditoría Federal tiene las atribuciones de ver que se cumplan; y realizar una efectiva rendición de cuentas.

Así que, la Auditoría Superior puede revisar si las acciones gubernamentales, sufragadas con el dinero público, están realmente encaminadas a satisfacer las necesidades de la nación; en virtud de que la defensa de los intereses de la ciudadanía representa la línea de base de la acción fiscalizadora.

Es importante tener claridad, ya que, el Auditor estará en condiciones de medir el comportamiento y valorar a los entes sujetos a fiscalización, a través de revisiones, a fin de que se tenga una apreciación adecuada de lo que persigue la creación del sistema.

En este sentido, la Auditoría Superior podrá fiscalizar a través de auditorías si el gasto de los recursos se ha realizado con eficiencia, eficacia y economía; conceptos que se describen de la siguiente manera:

### A. *La eficiencia*

La palabra eficiencia deriva de *efficientia*, que se refiere al uso racional de los medios para alcanzar un objetivo predeterminado<sup>37</sup>, es decir, cumplir un objetivo con el mínimo de recursos disponibles y tiempo.

Trabajar con eficiencia equivale a decir que la entidad debe desarrollar sus actividades siempre bien, la eficiencia tiene relación con poder utilizar los medios disponibles de manera racional para llegar a un fin; se entiende como la capacidad de alcanzar un objetivo fijado con anterioridad en el menor tiempo posible y con el mínimo uso posible de los recursos, lo que supone una optimización.

Es decir, se refiere a la relación entre los recursos utilizados y la producción de bienes y servicios; una actividad eficiente maximiza o minimiza el resultado de un gasto y se busca lograr el máximo aprovechamiento y a su vez, se garantice la calidad requerida.

El indicador de eficiencia relaciona dos variables; la mejor combinación y la menor utilización de recursos para producir bienes y servicios, por lo que, la eficiencia será mostrar la optimización de los gastos empleados para el cumplimiento de las metas presupuestarias.

La eficiencia vinculada a este tema, en el que el Auditor determinará el grado de eficiencia en la utilización de los recursos humanos, financieros, materiales y naturales en el desempeño de las actividades propias de la entidad, basado en consideraciones factibles, de acuerdo con la realidad objetiva del momento en que la entidad realizó su gestión.

### B. *La eficacia*

La palabra eficacia deriva del latín *efficacia*, entendida como la capacidad de alcanzar el efecto que se espera o se desea tras la realización de una acción<sup>38</sup>.

La eficacia es el nivel en que una actividad alcanza sus objetivos, metas y otros efectos que se habían propuesto; por lo que debe comprobarse que el servicio se haya cumplido en la cantidad y calidad esperadas; y que sea socialmente útil el producto obtenido o el servicio prestado.

---

<sup>37</sup> Véase a Alfaro Jiménez, Víctor Manuel, Meléndez George, León Mago, y Nares Rodríguez, Guillermo, *Glosario de términos jurídicos*, México, Patria, 2009.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

Esto es, la eficacia se refiere al grado de avance y/o cumplimiento de una determinada variable respecto a la programación prevista; para efecto de la evaluación presupuestal, la eficacia se aplica al grado de ejecución de los ingresos y gastos respecto al cumplimiento de las metas presupuestarias.

Por lo que, el Auditor deberá comprobar el cumplimiento de la producción o el servicio y hacer comparaciones con el plan y los períodos anteriores para determinar progresos o retrocesos; debe considerar la durabilidad y nivel de satisfacción de aquellos a quienes está destinado.

De esta forma, se establecen las siguientes diferencias:

Eficiencia	Eficacia
Es cuando se alcanzan los mismos objetivos, pero utilizando el menor número posible de recursos (hacer las cosas bien).	Se hacen las cosas de la manera correcta y así alcanzar el resultado deseado (hacer las cosas correctas).
Se piensa cómo puede ser el futuro dependiendo de agregar o separar ciertos recursos (se limita a la situación actual).	El logro de los objetivos finales (visualiza las cosas a largo plazo).
Se centra en los medios.	Se enfoca en los fines.

### C. La economía

Por su parte, la economía se refiere a los términos y condiciones bajo los cuales se adquieren y utilizan los recursos humanos, financieros y materiales, tanto en la cantidad y calidad apropiadas, como al menor costo posible, y de manera oportuna.

Para que una entidad trabaje con economía, es necesario que los activos fijos tangibles, los inventarios, los recursos financieros y la fuerza de trabajo; no se compre, gaste y pague más de lo necesario.

Para conocer si se cumple con ello, el Auditor deberá comprobar, entre otros aspectos, si la entidad invierte racionalmente los recursos; si se utilizan de manera adecuada, respecto de los parámetros técnicos y de calidad; y si se emplean óptimamente los recursos monetarios y crediticios.

De igual forma, al ser mostrados los resultados de la entidad en el informe de auditoría, los tres elementos como la eficiencia (la producción de los mejores

resultados), la eficacia (se presenten los efectos deseados), y la economía (los gastos correctos al menor costo) deben relacionarse ente sí.

Si lo anterior, se vincula con la Administración Pública, es preciso decir que, al convertirse el Estado en un ente económico, requiere de grandes recursos económicos para estar en condiciones de abastecer los servicios públicos a los que está comprometido.

Ahora bien, el incremento de la demanda de la sociedad de contar con información sobre el grado de eficiencia, eficacia y economía con que son aplicados los recursos con que se financia el gasto público, a través del pago de sus contribuciones y la fiscalización superior que se realiza; constituye uno de los instrumentos más característicos y útiles del equilibrio entre poderes que debe existir en un Estado democrático como el nuestro.

## **V. LA RENDICIÓN DE CUENTAS**

La rendición de cuentas es un término utilizado por toda la población, toda vez que, desde la Constitución Federal mexicana de 1917, los ciudadanos tienen derecho de pedir cuentas a sus gobernantes representativos, en todas las jerarquías existentes, para lo cual se requiere estar informados sobre cómo se puede llevar a cabo este derecho.

La palabra rendición es el proceso y el resultado de rendir; este verbo, que tiene diferentes acepciones, puede emplearse con referencia a entregar o conceder a alguien lo que le corresponde; y cuenta, por su parte, es la acción y la consecuencia de contar, enumerar, hacer un cálculo.

El concepto de rendición de cuentas hace mención a la obligación de una persona o de una entidad de presentar ciertos informes respecto a movimientos económicos o financieros; de este modo, al rendir cuentas, se deben presentar balances o estados contables.

En sentido amplio, la rendición de cuentas implica informar o brindar explicaciones sobre algo, haciéndose responsable de lo dicho y lo hecho y, en muchos casos, respondiendo preguntas al respecto.

Se ha dicho que, tres son los aspectos relevantes como el de información, justificación y sanción que convierten a la rendición de cuentas; en un concepto de términos afines, como la vigilancia, la auditoría, la fiscalización o la penalización, y todos con el fin de controlar el poder del Estado.

En este sentido, se agregó la naturaleza pública de la información, ya que los resultados de las revisiones y auditorías deben darse a conocer a la opinión pública, una vez que hayan sido presentados a la Cámara de Diputados; en términos técnicos esto representa una rendición de cuentas, entendida como un proceso cotidiano y básico para el alcance de una Administración Pública eficiente.

Cuando se exigen cuentas, se sigue cuestionando; el derecho a la crítica y al diálogo; es decir, la capacidad de asegurar que los funcionarios públicos respondan por sus acciones; rendir cuentas implica la obligación de los funcionarios públicos de informar sobre sus decisiones; y que las expliquen. La rendición de cuentas involucra tanto el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios.

La rendición de cuentas es en realidad el control del poder para desenvolverse en una multiplicidad de factores que se complementen; aunque no hay un tipo de rendición de cuentas que solucione completamente la ineficiencia, la ineficacia y la corrupción; y sí es posible implementar procedimientos simultáneamente para acotar la discrecionalidad del poder.

En el ámbito político la rendición de cuentas se considera un concepto de dos dimensiones que denota, por un lado, la responsabilidad de los políticos y funcionarios públicos de informar, y justificar sus actos, y por otro, la capacidad para imponer sanciones negativas a los funcionarios y representantes que violen las normas de conducta; es decir; rendir cuentas es estar por obligación disponible a ser requerido a informar del cumplimiento de responsabilidades<sup>39</sup>.

Los gobernantes deberán abrirse a la inspección pública; así como, explicar y justificar sus actos y deben estar supeditados a las sanciones en caso de incurrir en falta o ilegalidad.

La exigencia de publicidad no sólo se dirige a los actores que rinden cuentas, sino también a quienes exigen cuentas. En México, la rendición de cuentas no solamente aspira a sacar al ejercicio del poder a la luz pública; ella misma, si quiere ser efectiva y vista como efectiva, tiene que ser pública.

Los ejercicios confidenciales de rendición de cuentas, realizados a puertas cerradas, generalmente carecen de credibilidad; la falta de publicidad los convierte

---

<sup>39</sup> Véase Andreas Schedler, "Conceptualizing Accountability"; Andreas Schedler, Larry Diamond, y Plattner, Marc F., *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 26.

en una farsa; en el país se exige a los funcionarios públicos que realicen la declaración patrimonial, al mismo tiempo que deben presentar la de ingresos y la de intereses; de no hacerlas públicas. Es poco probable que una rendición de cuentas a escondidas funcione y se perciba como una práctica eficaz de control<sup>40</sup>.

Actualmente, en el país se han puesto en marcha instituciones, procedimientos y leyes que van desde el acceso a la información en manos del gobierno por parte de los ciudadanos, hasta la remoción de los funcionarios; desde la implementación de contralorías administrativas hasta la corrección por parte de otro Poder, el Judicial o el Legislativo.

La rendición de cuentas presume el deber de los servidores públicos de responsabilizarse por sus actos en el ejercicio de sus funciones y la facultad del Estado de sancionarlos en caso de que incumplan sus obligaciones. Sin transparencia, la propia rendición de cuentas no puede llevarse a cabo, pues la información es el instrumento que permite mantener a los servidores públicos bajo el escrutinio de la sociedad. De sus principales características se pueden mencionar las siguientes:

- La rendición de cuentas suele ser obligatoria cuando alguien gestiona dinero público;
- Rendir cuentas es también establecer un diálogo, abrir un puente de comunicación permanente, institucional, sin pretextos, entre funcionarios y ciudadanos;
- En su dimensión de responsabilidad se dirige a la transparencia por lo regular relativa, nunca absoluta; la exigencia de información y justificación con nociones afines como vigilancia, supervisión y monitoreo;
- La transparencia es una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno; sin embargo, la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información pública para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior.

---

<sup>40</sup> Véase la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Vigente en 2020.

Por lo que, es preciso decir que, la transparencia es un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas.

## **VI. CUESTIONES RELEVANTES**

En este sentido, describir la evolución de la dependencia encargada de fiscalizar los recursos tributarios y patrimoniales con los que cuenta el Estado; así como su aplicación en tiempo y lugar; y poder así conocer lo correspondiente a la eficacia, la eficiencia y la responsabilidad de los recursos en el país; permite tener una idea general de su avance.

Es posible observar que, en México existe un considerable número de órganos de control y fiscalización, tanto al interior como al exterior de las distintas entidades de la Administración Pública; como la Secretaría de la Función Pública<sup>41</sup>, las Contralorías estatales, la Auditoría Superior de la Federación, las Entidades Fiscalizadoras Superiores Locales y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; de los cuales se espera que tengan la capacidad de mantener una vigilancia constante y adecuada sobre el desempeño de los entes públicos.

Sin embargo, hay que reconocer que, hasta ahora, esa amplia gama de órganos de fiscalización y vigilancia, han tenido un resultado limitado; y la población ha podido observar, un panorama poco propicio, de la situación real de la gestión pública, respecto de los entes auditados en sí.

A través de su función, la Auditoría Superior ha advertido que la disparidad de los esfuerzos por vigilar el uso de los recursos públicos en el ámbito federal, estatal y municipal; no ha permitido frenar cabalmente la opacidad, la discrecionalidad ni tampoco los manejos corruptos, es decir, la ilegalidad, ineficiencia e ineficacia de los recursos, aun cuando se hayan tomado acciones concretas y orientadas a buscar una mejora en tal situación, y que por cuestiones de impunidad no se haya obtenido.

---

<sup>41</sup> La Secretaría de la Función Pública era un organismo del Estado mexicano que tenía como propósito coordinar, evaluar y vigilar el ejercicio público del gobierno federal. El 8 de septiembre de 2009, el Presidente Felipe Calderón Hinojosa anunció su desaparición ante las fuertes críticas generadas por esta dependencia y como una necesaria medida de austeridad en el marco de la crisis que afectó a México de 2008 a 2009. Se encuentra en desaparición, ya que el Gobierno del actual Ejecutivo fijó entre sus compromisos la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción. Véase Excelsior, *La Razón, Diario Orizaba*: "Ley Anticorrupción se atora en el Senado", 25 de marzo de 2013.

Ahora bien, aun cuando, se tengan las instancias de vigilancia necesarias, la desvinculación entre las mismas; las diferencias en cuanto a mandatos y marcos legales; su grado de independencia; así como, aspectos técnicos relativos a la planeación de revisiones, metodologías a aplicar o la disparidad en los calendarios de entrega de resultados; han contribuido a limitar el alcance de sus esfuerzos y la efectividad de sus acciones<sup>42</sup>.

En un régimen como el nuestro, en el cual hay suficiente poder congregado para mantener el orden y tomar decisiones que sean acatadas por la población, ese poder no está concentrado del todo; así que, quien detenta el poder debe saber que su uso ineficaz o abusivo puede generarle problemas; puede ser removido de su cargo o ser llevado a los tribunales, situación que hasta este momento no se ha presentado.

Se ha dicho que, México es una democracia y que cobrar impuestos en un nivel congruente con las exigencias del gasto por parte de la población no resulta sencillo, toda vez que, el contribuyente percibe la falta de aplicación del beneficio del gasto público y que, al ser asignado a diversos programas, reciente sin lugar a duda la falta del pago de aquellos.

En este sentido, para hacer menos difícil esta situación se considera que se requieren mecanismos de representación adecuados y claridad en el ejercicio del gasto; hay que generar la transparencia en la rendición de cuentas del uso de los recursos públicos; toda vez que, se corre el riesgo de que la población este menos enterada del destino del gasto, y que el Estado no cuente con la capacidad económica para responder a las demandas sociales.

De esta forma, el Estado deberá generar acciones que le permitan cumplir con eficiencia, eficacia y economía el gasto público; y que no se transforme en situación adversa, principalmente por lo que en materia de auditorías del desempeño corresponda.

Lo anterior, con relación a la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación que coinciden, comúnmente, con el de la discusión de los paquetes de reforma fiscal a fin de cada año.

---

<sup>42</sup> Tan solo en el capítulo II, intitulado "Sanciones" de la Ley del Servicio de Inspección Fiscal, estas son de carácter irrisorio, en el sentido de multar con \$10.00 a \$500.00 pesos, para quienes infrinjan esta disposición. Véanse de los Artículos 81 a 86 de la Ley del Servicio de Inspección Fiscal, del 13 de abril de 1936.

Un ejemplo de esta situación se puede encontrar en el Artículo 14, último párrafo de la Ley del Servicio de Administración Tributaria vigente, que obliga al Presidente de este, es decir, al Jefe del Servicio de Administración Tributaria a presentar al Congreso de la Unión, dentro de los primeros 45 días de cada año, un programa de trabajo para el año que comienza y la información de la actividad recaudatoria del año anterior<sup>43</sup>. Desafortunadamente, en México no se cumple satisfactoriamente el requisito de dar a conocer el impacto recaudatorio que conllevan estas disposiciones, razón por la que se genera la especulación en la población.

Es claro que la transparencia, la fiscalización y la rendición de cuentas son instrumentos fundamentales; que se deben construir con la confianza entre sociedad y gobierno; lo más apegado a la legalidad, con eficiencia y eficacia; no obstante, no se presenta tal cumplimiento.

## **VII. EL CONVENIO NÚMERO 4-13**

En este sentido, la integración de un Sistema Nacional de Fiscalización surge de la necesidad de unificar esfuerzos, en todos los niveles de gobierno y desde todos los ámbitos de análisis, a fin de verificar si la gestión gubernamental y el uso de los recursos públicos en el país han sido utilizados de forma eficiente<sup>44</sup>.

El Sistema se encuentra integrado por la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, las Entidades de Fiscalización Superiores Locales y las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas<sup>45</sup>.

De la misma forma, en la Ciudad de México, el 23 de octubre del 2012; en el marco de la Tercera reunión del Sistema Nacional de Fiscalización, se firmó el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Fiscalización, participando la Auditoría

<sup>43</sup> Véase el Artículo 14 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, vigente en 2020.

<sup>44</sup> En este sentido, se ha establecido que el Sistema Nacional de Fiscalización es el conjunto de mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno, con el objetivo de maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en todo el país, con base en una visión estratégica, la aplicación de estándares profesionales similares, la creación de capacidades y el intercambio efectivo de información, sin incurrir en duplicidades u omisiones. Véase el Artículo 3o., fracción XII de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, vigente en 2020.

<sup>45</sup> Véase el Artículo 37 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, vigente en 2020.

Superior de la Federación, las Auditorías Superiores de los Estados y las Contralorías Estatales.

El Convenio firmado tiene como propósito establecer las bases para el fortalecimiento de dicho Sistema Nacional, por medio de la coordinación de las diferentes instancias cuyas funciones tienen relación con la auditoría, revisión o fiscalización de los recursos públicos, con el objeto de optimizar los recursos humanos, económicos y materiales, al establecer uniformidad en los procedimientos de auditoría, universo fiscalizable, pero sobre todo en los resultados de las auditorías practicadas.

La coordinación de los participantes en la firma de dicho Convenio permitirá contar a nivel nacional con un sistema de fiscalización único y fortalecido que haga frente a las necesidades actuales de la fiscalización y ser acordes a los lineamientos en dicho tema, pero sobre todo a la mística del nuevo gobierno, en torno a la transparencia y combate a la corrupción. Es decir, es la coordinación efectiva entre los órganos de auditoría gubernamental existentes, respetando las competencias y facultades propias de cada ente.

Por ello, se hace énfasis en tres ideas básicas sobre las que se desarrolla del Sistema Nacional que son:

- Es un esquema de coordinación, sin crear un nuevo órgano de fiscalización;
- Respetar las atribuciones legales y mandatos de sus integrantes; y
- Es un proceso que requiere la consecución de objetivos en distintas etapas.

Es importante decir que, el 3 de septiembre del 2013 se firmó un Convenio de Colaboración, entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública<sup>46</sup> y la Auditoría Superior de la Federación, con el propósito de que a través del mismo se puedan establecer acciones de colaboración conforme

---

<sup>46</sup> Esta Secretaría es un organismo del Estado mexicano que tenía como propósito coordinar, evaluar y vigilar el ejercicio público del gobierno federal. El 8 de septiembre de 2009, Felipe Calderón Hinojosa anunció su desaparición ante las fuertes críticas generadas por esta dependencia y como una necesaria medida de austeridad en el marco de la crisis que afecta a México de 2008 a 2009. Se encuentra en desaparición, ya que el Gobierno Federal fijó entre sus compromisos la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción.

a las cuales se consoliden e impulse la transparencia y la rendición de cuentas, y a su vez se dé el fortalecimiento de las actividades de control, vigilancia, fiscalización y evaluación; que actualmente se pretenden.

### **VIII. CONCLUSIONES**

1. El país requiere de una reforma generalizada en pro de elegir los medios idóneos para satisfacer de forma eficaz y eficiente la rendición de cuentas de la utilización de los recursos públicos, por quienes intervengan y a quienes corresponda su control y vigilancia, y así, evitar que se genere la ineficacia, la ineficiencia y la ilegalidad.

2. Se solicita el cambio en la forma de entender y operar el sector público, que no puede quedarse al margen de impulsar la transparencia en el gasto de los recursos públicos.

3. El progreso en los órganos y mecanismos de fiscalización en el país, y de forma preponderante en la Auditoría Superior de la Federación, tienen la nueva exigencia de reconocer sus funciones y lo importante de otorgar resultados a una sociedad cada vez más involucrada en la transparencia del gasto de los recursos.

4. Es casi una línea invisible la que separa y a veces confunde la posibilidad de obtener mayor transparencia en los recursos públicos y un proceso de rendición de cuentas de alta calidad. Se espera que con el Convenio número 4-13, la función pública pueda construir la confianza de la sociedad, para que con su actuar se genere un servicio público de eficacia, eficiencia y economía y no de situación adversa.

## IX. FUENTES DE INFORMACIÓN

### 1. Bibliografía

- ALFARO JIMÉNEZ, Víctor Manuel, MELÉNDEZ GEORGE, León Mago, y NARES RODRÍGUEZ, Guillermo, *Glosario de términos jurídicos*, México, Patria, 2009.
- DUBLÁN, Manuel, y LOZANO, José María, *Legislación mexicana*, México, Imprenta del Comercio, 1876, t. II.
- DUBLÁN, Manuel, y LOZANO, José María, *Legislación mexicana*, México, Imprenta del Comercio, 1877, t. VI.
- LÓPEZ GALLO, Manuel, *Economía y política en la historia de México*, México, Ediciones Caballito, 1965.
- NAVA NEGRETE, Alfonso, "Autonomía Administrativa"; *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, IJ-UNAM, 1982, t. A-B.
- SOLARES MENDIOLA, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación. Antecedentes y perspectiva jurídica*, México, UNAM, 2004.

### 2. Artículos y ensayos

- ANDREAS SCHEDLER, Larry Diamond, y PLATTNER, Marc F., "Conceptualizing Accountability"; *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1999.
- CARPIZO MACGREGOR, Jorge, "Propuestas de modificaciones constitucionales en el marco de la denominada reforma del Estado"; *Revista Latino-Americana de Estudios Constitucionais*, Fortaleza, núm. 8, Janeiro-Junho de 2008.
- MOYA LÓPEZ, Laura A., "México: Su evolución social, 1900-1902, Aspectos teóricos fundamentales"; *Revista Redalyc*, México, año 14, núm. 41, septiembre-diciembre de 1999.

### 3. Legislación

- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, 1824.
- Constitución para la América Mexicana*, 1814.
- Constitución Política de la República Mexicana*, 1857.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2020.
- Decreto de la Ley Orgánica de la Contaduría*, 1904.

*Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, 1865.*  
*Ley de Fiscalización Superior de la Federación, 2000.*  
*Ley del Servicio de Administración Tributaria, 2013.*  
*Ley del Servicio de Administración Tributaria, 2020.*  
*Ley del Servicio de Inspección Fiscal, 1936.*  
*Ley General de Responsabilidades Administrativas, 2020.*  
*Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020.*  
*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1983.*  
*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1994.*  
*Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, 1896.*  
*Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, 1979.*  
*Ley sobre el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, 1824.*  
*Leyes Constitucionales, 1836.*  
*Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, 1995.*

#### 4. Diarios Oficiales

*Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, 22 de octubre de 1814.*  
*Diario Oficial de la Federación, 10 de abril de 2003.*  
*Diario Oficial de la Federación, 18 de diciembre de 1978.*  
*Diario Oficial de la Federación, 21 de diciembre de 1946.*  
*Diario Oficial de la Federación, 21 de febrero de 1992.*  
*Diario Oficial de la Federación, 24 de diciembre de 1958.*  
*Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1976.*  
*Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1978.*  
*Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1982.*  
*Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 2000.*  
*Diario Oficial de la Federación, 29 de mayo de 2009.*  
*Diario Oficial de la Federación, 30 de julio de 1999.*

### 5. *Jurisprudencia*

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, febrero de 2008, p. 1871.

### 6. *Otros*

EXCELSIOR, "Comentarios a la Ley Anticorrupción", *La Razón, Diario Orizaba*, 25 de marzo de 2013.

FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, Documento original de la ponencia *La Autonomía de la Auditoría Superior de la Federación y la Procuraduría General de la República*, presentada en la mesa "El contenido y alcances de la autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación", en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, el 17 de agosto de 2009, dentro del marco del Seminario Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación.