

FISCALIZACIÓN SUPERIOR, CORRUPCIÓN E IMPUNIDAD

Arturo GONZÁLEZ DE ARAGÓN

SUMARIO: I. *Constitución de Cádiz*. II. *Constitución de Apatzingán (Decreto constitucional para la libertad de la América mexicana)*. III. *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824 (Constitución federalista)*. IV. *Bases Constitucionales, 1835 (Constituciones centralistas)*. V. *Siete Leyes Constitucionales, 1836*. VI. *Bases de organización política de la República Mexicana, 1843*. VII. *Constituciones federalistas. Acta Constitutiva y de Reformas, 1847*. VIII. *Constitución de 1857*. IX. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917*.

Después de cumplir un poco más de 192 años de la existencia de la entidad de fiscalización superior de la federación, actualmente Auditoría Superior de la Federación (ASF), y de 100 años de la promulgación de nuestra Constitución de 1917, es ocasión propicia para hacer algunas reflexiones sobre el papel que ha cumplido la fiscalización superior en el desarrollo de nuestro país.

En el Imperio Azteca existía la figura del *Calpixqui*, como recaudador de tributos, responsable de resguardar el tesoro del imperio. El fallar en su encomienda, tenía como consecuencia la pena de muerte.

La rendición de cuentas y la fiscalización (revisión de cuentas) en nuestra historia primigenia se entendían, como la premisa simple y llana de recoger y repartir el tributo y consumirlo en bienestar de toda la sociedad, que fue lo que llevó a un estricto control a cargo del *Tlatoani* (gobernante), quien personalmente llevaba a cabo la tarea de supervisar el ingreso, el recuento y su distribución. En su organización y división territorial, así como en su sociedad cuidadosamente estratificada y con funciones específicas para cada uno de sus integrantes, se percibían claramente el orden y cumplimiento de las normas que regían los derechos y obligaciones de la comunidad.¹

¹ Auditoría Superior de la Federación, *1824-2004, 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México*, presentación C.P.C. Arturo González de Aragón, México, Comisión de Vigilancia, Cámara de Diputados, 2006, p. 14.

ARTURO GONZÁLEZ DE ARAGÓN

Cuando se consuma la conquista española, eran precisamente los aztecas quienes dominaban el territorio mesoamericano y su organización imperaba como orden establecido a lo largo y ancho de la tierra que habitaban. Con la experiencia de su cultura y para contribuir a su economía, los españoles aprovecharon el arraigo de los mecanismos de control y distribución establecidos, enriqueciéndolos con elementos europeos, particularmente españoles, respecto al tema de la rendición de cuentas.²

En México, durante la época colonial, se implantó un sistema económico que, al igual que en otras colonias dependientes de España la “Madre Patria”, tendía a garantizar la vida de éstas, procurando siempre el mayor rendimiento a favor de la corona española.³

El deseo y la demanda de libertad fueron consecuencia del clamor de igualdad y fraternidad. La abolición de la esclavitud decretada por Miguel Hidalgo en 1810 fue expresión de un ánimo generoso que dio a la Independencia un alcance auténtico y que, años más tarde, marcó en los principios constitucionales de Apatzingán. La guerra de independencia en los inicios del siglo XIX culmina con la Constitución de 1824.⁴

Con la promulgación de la Constitución de 1824 se crea la República Federal. Se otorga la autonomía de los estados y la división de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial para gobernar y dirigir los destinos de la nación. Se reconoce la supremacía del Poder Legislativo como depositario de la atribución de emitir leyes y decretos para sostener la independencia nacional, conservar y proveer de seguridad al país, fortalecer la unión de los estados, autorizar los recursos del presupuesto y revisar sus cuentas, buscando con ello, la prosperidad, preservación y seguridad de la nación.

La Contaduría Mayor de Hacienda nació en 1824 como parte del Poder Legislativo, para revisar las cuentas del país. Se encargó al Poder Ejecutivo la organización de la política, la economía y la sociedad, haciendo uso de los elementos que permitieran crear instituciones para el funcionamiento del país.

El 16 de septiembre de 1824, el Congreso General decretó la Ley para el Arreglo de la Hacienda Pública, y con esa misma fecha, se ordenó la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda que, bajo la inspección de la Cámara de Diputados, se encargó de examinar y glosar las cuentas de gastos y crédito público, de analizar los presupuestos de gastos con su respectivo informe a la comisión de diputados, de hacer cuenta, observaciones y reparos a la recaudación, distribución e inversión de las rentas nacionales, así como de glosar los cortes de caja de las oficinas de Hacienda, que se dividió en dos secciones: la de hacienda y la de crédito público.

La Contaduría Mayor de Hacienda continuó así hasta la promulgación de la ley del 14 de marzo de 1838, en que pasó a formar parte del Tribunal de Cuentas, que se extinguió por decreto del 2 de septiembre de 1846, restableciéndose nuevamente la Contaduría Mayor de Hacienda, hasta 1853, cuando nuevamente se crea el

² *Ibidem*, p. 15.

³ *Ibidem*, p. 16.

⁴ *Ibidem*, p. 17.

Tribunal de Cuentas, el cual tuvo vigencia hasta el 10 de octubre de 1855, fecha en la que regresó a su figura de Contaduría Mayor de Hacienda, que operó hasta 1865 en que se dio la Emisión Provincial del Imperio Mexicano que reconstituyó una vez más el Tribunal de Cuentas, hasta la restauración de la República en 1867. El 20 de agosto de dicho año la Contaduría Mayor de Hacienda retornó a su nombre y concepción original.⁵

A partir de 1867 y hasta 1999, la Contaduría Mayor de Hacienda no sufrió cambios en su denominación, habiendo operado durante ese periodo bajo un proceso más estable en su regulación jurídica, el cual contrasta con la etapa anterior, en la que estuvo sujeta a decretos que respondían, en la mayoría de las ocasiones, a situaciones de coyuntura de orden político, principalmente, así como a necesidades apremiantes y circunstanciales de ese tiempo.

Durante la época porfirista, en que el país gozó de estabilidad y paz, se dio énfasis a la administración pública y al presupuesto federal, lo que impulsó la función y actuación fiscalizadora del Poder Legislativo.

Esas circunstancias derivaron en un cambio sobre la manera de regular atribuciones y funciones, dando la pauta para decretar, en 1896, la primera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, a la que le sucedió, bajo el gobierno porfirista, la de 1904. Reflejo de la paz social y la continuidad de las instituciones en el siglo XX, fue que sólo dos leyes orgánicas resultaron suficientes para conformar su marco normativo: las reformas de la etapa cardenista en 1937 y, dentro del contexto de la reforma administrativa para la planeación del desarrollo, la de 1978.

En este contexto histórico, los grandes cambios y propósitos desde la Constitución de Cádiz hasta la Constitución social de 1917, de forma breve se describen a continuación.

I. CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ

Promulgada el 19 de marzo de 1812, se dividió en 10 títulos integrados por 384 artículos.

Principios

Monarquía constitucional. La soberanía reside esencialmente en la nación. Principio de separación de poderes, limita los poderes del rey y estipula el sufragio universal.

Garantías jurídicas y sociales: libertad de imprenta, derecho a la propiedad, abolición de los señoríos, incorpora como ciudadanos a todos los nacidos en territorios americanos y proclama un Estado católico.

⁵ *Ibidem*, p. 18.

ARTURO GONZÁLEZ DE ARAGÓN

Principales disposiciones

- La nación española está compuesta por los españoles de ambos hemisferios.
- La nación es libre e independiente y no puede ser matrimonio de ninguna familia ni persona.
- La soberanía reside esencialmente en la nación y a ésta pertenece el derecho de establecer sus leyes fundamentales.
- La religión es y será la católica y se prohíbe el ejercicio de otra.
- La nación está obligada a proteger mediante leyes la libertad civil, la propiedad y los derechos legítimos de los individuos que la componen.
- La felicidad de la nación es el objeto del gobierno.
- Los poderes del Estado son tres: el Legislativo, en las cortes reales con el rey; el Ejecutivo, el rey, y el Judicial, con los Tribunales de Justicia.
- La forma de gobierno es la de una monarquía moderada y hereditaria.

Promulgada en México el 30 de septiembre de 1812 por el virrey Francisco Xavier Venegas, fue la primera Constitución formal que rigió en nuestro país.

En 1814, una vez expulsados los franceses de España, Fernando VI rechazó el régimen de Cádiz y mediante un golpe de estado reinstauró el antiguo régimen absoluto hasta 1820.

En 1820 una rebelión liberal obligó a Fernando VI a acatar la Constitución de Cádiz, que fue proclamada por segunda vez en México el 3 de mayo de ese año.

II. CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN (DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA)

Promulgada el 22 de octubre de 1814. Conformada por 22 capítulos integrados por 242 artículos. Elaborada por el Congreso Nacional designado por el bando insurgente, con base en los *Sentimientos de la Nación* de José María Morelos y Pavón.

Principios

Régimen republicano de gobierno. Se otorga la facultad de dictar leyes y estatuir la forma de gobierno que más convenga a la sociedad; establece que la soberanía reside originalmente en el pueblo; los tres poderes no pueden ser ejercidos por una sola persona ni una sola corporación; el ejecutivo se compondrá por tres personas en igualdad de autoridad y responsabilidad; en cuanto a la forma de organización se da la división de poderes; principios de igualdad, de seguridad, de propiedad, de libertad y la presunción de inocencia, proclama a la religión católica como la única.

Principales disposiciones

- La soberanía es imprescriptible, inajenable e indivisible.
- Se reputan ciudadanos de América todos los nacidos en ella, así como los extranjeros que no se opongan a la libertad de la nación y profesen la religión católica, apostólica y romana.
- La ley es la expresión de la voluntad general, en orden a la felicidad común y debe ser igual para todos.
- La felicidad del pueblo consiste en el goce de la igualdad, la seguridad, la propiedad y la libertad.
- Las supremas autoridades son el Supremo Congreso Mexicano, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia.

Vigencia: nunca estuvo vigente.

III. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 1824 (CONSTITUCIÓN FEDERALISTA)

Jurada el 5 de octubre de 1824. Consta de 171 artículos distribuidos en ocho (VIII) títulos. Esta Constitución se basa en la de Cádiz y en la Constitución de Estados Unidos.

Principios

República federal representativa. La nación mexicana es soberana y libre de España y de cualquier otra nación; faculta la división de poderes; funciona con un congreso bicameral; el poder ejecutivo reside en una persona; se establece la figura del vicepresidente; el poder judicial reside en la corte superior de justicia.

Garantías jurídicas y sociales: restringe el principio de igualdad por la permanencia del fuero eclesiástico y militar; restringe la libertad de culto; establece la libertad de imprenta.

Principales disposiciones

- El Poder Ejecutivo se deposita por cuatro años en un individuo, el presidente, cuyas faltas serán suplidas por un vicepresidente. La elección de ambos la llevan a cabo las legislaturas de los estados.
- El Poder Legislativo se deposita en dos cámaras, la de Senadores y la de Diputados, una de las cuales se renovará totalmente cada dos años.

ARTURO GONZÁLEZ DE ARAGÓN

- El Poder Judicial se deposita en una Suprema Corte, en Tribunales de Circuito y en Juzgados de Distrito.
- Consagra como única religión a la católica.
- Crea la Contaduría Mayor de Hacienda.

Vigencia: hasta 1835.

IV. BASES CONSTITUCIONALES, 1835 (CONSTITUCIONES CENTRALISTAS)

Fin al sistema federal e inicia la etapa centralista.

Principales disposiciones

- Establece como única religión a la católica.
- Sistema de gobierno republicano, representativo y popular.
- El poder se dividía en Legislativo, dividido en dos cámaras, una de Diputados y la otra de Senadores, elegidos popular y periódicamente; Ejecutivo, reside en un presidente, mexicano por nacimiento, elección popular indirecta y periódica, y Judicial, Suprema Corte de Justicia y en los tribunales y jueces que establece la ley constitucional.
- El territorio se divide en departamentos, al frente de los cuales habrá gobernadores y juntas departamentales.

V. SIETE LEYES CONSTITUCIONALES, 1836

Primera ley constitucional, trataba de los mexicanos, sus derechos y obligaciones, así como de los demás habitantes de la república.

Segunda ley constitucional, creó un cuarto poder: el Supremo Poder Conservador, el cual se depositaba en cinco individuos de los que se renovaba uno cada cuatro años. Fue el primer tribunal creado para juzgar exclusivamente los actos de autoridad emanados de los tres poderes generales y cuyas sentencias implicarían la nulidad general del acto impugnado.

Tercera ley constitucional, trataba del Poder Legislativo, sus miembros, la formación de las leyes, las sesiones del Congreso General, y las facultades de las cámaras de Diputados y Senadores.

Cuarta ley constitucional, trataba sobre el Supremo Poder Ejecutivo, que se depositaba en el Presidente de la República por ocho años, con posibilidad de reelección.

FISCALIZACIÓN SUPERIOR, CORRUPCIÓN E IMPUNIDAD

Quinta ley constitucional, se ocupaba del Poder Judicial, que sería ejercido por una Corte Suprema de Justicia integrada por 11 ministros y un fiscal, los Tribunales Superiores de los departamentos, los Tribunales de Hacienda y los juzgados de primera instancia a cargo de jueces subalternos. Se mantuvieron los fueros eclesiástico y militar.

Sexta ley constitucional, establecía la división del territorio, disponía que la República se fraccionaría en departamentos, que a su vez se dividirían en distritos y éstos en partidos. En las capitales de los departamentos había ayuntamientos electos popularmente.

Séptima ley constitucional, trataba de las variaciones de las leyes constitucionales, que no podrían llevarse a cabo en el término de seis años, contados a partir de la publicación de la Constitución.

VI. BASES DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA, 1843

Sancionadas por Santa Anna. Divididas en 11 títulos y 202 artículos.

Principales disposiciones

- Reiteran la independencia nacional, el centralismo.
- Establecen que México adopta la forma de gobierno de República representativa y popular.
- Suprimen el Supremo Poder Conservador.
- Admiten sólo la fe católica.

Vigencia: poco más de tres años y prácticamente no se aplicaron. En 1846 se restableció la Constitución de 1824.

VII. CONSTITUCIONES FEDERALISTAS. ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS, 1847

Integrada por 30 artículos. Instituyó el juicio de amparo.

VIII. CONSTITUCIÓN DE 1857

Promulgada el 11 de mayo de 1857. Contaba con ocho (8) títulos, 128 artículos y un transitorio.

ARTURO GONZÁLEZ DE ARAGÓN

Principios

Gobierno republicano, representativo y federal. División de poderes en ejecutivo, legislativo y judicial; prohíbe la reelección; principio de democracia representativa; congreso unicameral al eliminar al senado; establece el juicio de amparo; se basa en el código francés.

Respecto a las garantías jurídicas y sociales: desamortización de los bienes de la comunidad en general; libertad de enseñanza; igualdad ante la ley; acaba con los fueros y privilegios de la iglesia y el ejército; libertad de asamblea; libertad de portar armas; elimina la prisión por deudas civiles; elimina el tormento, la pena de muerte, las alcabalas y la aduana interna; prohíbe los títulos nobiliarios.

Principales disposiciones

- Sección dedicada a los derechos del hombre.
- Otorga libertades de prensa, enseñanza, trabajo, expresión, petición, portación de armas para seguridad, legítima defensa y tránsito. Garantías procesales y penales; prohíbe las penas trascendentes e infamantes, la retroactividad de la ley, los monopolios y estancos, la propiedad de manos muertas, y garantiza la inviolabilidad del correo. Establece la forma de proceder para suspender garantías.
- Establece las categorías de mexicanos, extranjeros y ciudadanos.
- Establece la división de los tres poderes, su integración, organización y funcionamiento.
- Establece como prerrogativa del ciudadano el voto activo y pasivo, excluyendo de ello a las mujeres.
- La ciudadanía mexicana se adquiere desde los 18 años pero no es hasta los 25 cuando se puede obtener un cargo de elección popular.
- Desaparecen la vicepresidencia y el Senado.
- El voto es universal e igualitario, sin distinción de clases sociales. Sistema de elección indirecto en primer grado y con escrutinio secreto.
- Aparece el principio de que las facultades que no se expresen para la federación se entienden reservadas para los estados.
- Procedimiento de mayoría calificada en el Congreso y en las cámaras de los estados para que obre una reforma constitucional.

IX. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 1917

Promulgada el 5 de febrero de 1917.

Principios

República democrática, representativa y federal. En cuanto a su organización política es muy similar a la de 1857, estipula la división de poderes, vuelve a ser bicameral y se crean los municipios libres.

En cuanto a las garantías jurídicas y sociales, fue la primera Constitución en incluir los derechos sociales, elimina la reelección, y la figura del vicepresidente; incluye las garantías individuales, la libertad de culto, la enseñanza laica y gratuita y reconoce los derechos de los trabajadores.

En suma, las actividades de la fiscalización superior se encuentran vinculadas a la historia del país. Desde nuestra primera Constitución en 1824, se crea la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual se transformó, en el siglo XIX, en tres ocasiones en Tribunal de Cuentas, para que al triunfo de la República sobre el Segundo Imperio, se regresara a la figura original, creándose, a partir de 2000, la Auditoría Superior de la Federación, la que cumplió en noviembre de 2016, ciento noventa y dos (192) años de vida institucional.

Desde tiempos del Imperio Azteca, origen indígena de nuestra raza, y a partir de la conquista española, con el mestizaje, hemos sufrido de la incompetencia, el abuso y la corrupción de muchos gobernantes, que se han enriquecido de manera cínica e impune con el robo del patrimonio de todos los mexicanos. A partir de 1821, con la independencia, el México libre siempre ha tenido, desafortunadamente, dos compañeras inseparables: *la corrupción y la impunidad*.

México, un país de enormes posibilidades antes y después de la conquista española, no ha podido ver realizadas sus potencialidades, por el abuso, la gran corrupción y la enorme impunidad que lo ahogan en el pantano de las frustraciones.

La corrupción y la impunidad que se viven y padecen en América Latina son producto de sistemas políticos sin contrapesos y sin castigos. La diferencia con los países desarrollados consiste en la existencia de sistemas efectivos que los impiden, lo que en el tercer mundo se propicia y tolera. Es un problema sistémico y no es un asunto cultural.

La corrupción en México tiene como principales causas las siguientes: mala calidad de la educación; pérdida acelerada de valores y principios; exceso de tramitología; leyes, normas y reglas poco claras; discrecionalidad excesiva; diseños institucionales inadecuados; falta de sanción a los culpables (impunidad); manipulación de las leyes por parte de policías, ministerios públicos, jueces, magistrados, ministros y partidos políticos; nombramiento de titulares de órganos de fiscalización superior estatales, contralores internos y auditores externos complacientes; sistemas de control y vigilancia laxos; e inobservancia de las mejores prácticas.

Si queremos mejorar al país debemos adoptar, entre otras, las siguientes políticas públicas: tolerancia cero a la corrupción y a la impunidad; sancionar todos los delitos; vigilar a los sancionadores; control interno preventivo; análisis de riesgos; auditorías forenses; fortalecer el control externo (en 16 años la ASF ha recuperado para el patrimonio público más de 100 mil millones de pesos); terminar con la discrecionalidad de los servidores públicos; trámite base cero y confianza al ciudadano.

ARTURO GONZÁLEZ DE ARAGÓN

Además, debemos reducir los incentivos perversos de la corrupción; exhibir públicamente a los corruptos; eliminar las adjudicaciones directas; hacer públicas las declaraciones patrimoniales, fiscales y sobre conflicto de intereses de los servidores públicos; crear sistemas de monitoreo autónomos; reintegrar a la Tesorería de la Federación todos los subejercicios presupuestales; sujetar a fiscalización de la ASF a los partidos políticos; terminar con el fuero constitucional de todos los servidores públicos; hacer que los cargos de elección popular sean cumplidos hasta el final del mandato; reducir al 50% los recursos públicos destinados a procesos electorales; y por último, deslindar la política de los negocios.

En conclusión, estamos muy lejos de contar con un Estado que tenga los instrumentos requeridos para combatir la gran corrupción y la enorme impunidad que afectan a la sociedad y ahogan a la mayoría de los mexicanos. Cuando en la casa no hay gato, hacen fiesta los ratones.

La corrupción existe en todo el mundo, en todos los niveles y sectores de actividad política, económica y social. La corrupción no es privativa de ningún país, región, continente o actividad alguna. La corrupción es un cáncer que corroee los valores fundamentales del hombre y la calidad de vida de la población. La corrupción y la impunidad han sido los principales enemigos del progreso de México.

En las democracias modernas, cuando una sociedad tolera ilegalidades a sus gobiernos, las consecuencias son desastrosas. La legitimidad de un Estado proviene no sólo de aplicar la Ley, sino precisamente de cumplirla. Afirma un principio de derecho que “Ley sin pena no es Ley”.

En el México Independiente, a partir de la Constitución de 1824, se otorgó al poder ejecutivo, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la responsabilidad de normar la contabilidad gubernamental, con el fin de contar con sistemas homogéneos de registro para la preparación y presentación de las cuentas públicas, sin embargo, esta contabilidad estaba diseñada únicamente para llevar el control presupuestal, con base en el flujo de efectivo, es decir el ingreso y el gasto, olvidando el principio del gasto devengado y el registro, control y preservación del patrimonio público.

Ante esta realidad, que prevaleció de manera increíble durante más de 180 años, sin que el gobierno federal, específicamente la SHCP, fuera capaz de crear la contabilidad patrimonial, la ASF señaló reiteradamente, desde 2003, la necesidad de cambiar el sistema de registro contable del gobierno, con el fin de llevar el registro y control del patrimonio público, por lo que fue observada como una de las más importantes áreas de opacidad y riesgo del Estado mexicano.

Durante nuestra gestión al frente de la ASF, tuvimos conocimiento de diversos eventos que comprobaban el grave saqueo de las haciendas públicas y del patrimonio de todos los mexicanos. En una reunión nacional con órganos fiscalizadores, conocimos que en un estado de la república se habían perdido cerca de dos mil vehículos en tan sólo un año. La causa de esta situación se ubicaba en el hecho de que el sistema de contabilidad con base en ingreso-gasto no generaba registros de activos, ni su reflejo en las haciendas públicas, y menos aún, inventarios para controlar y preservar el patrimonio público, pues toda erogación se contabilizaba como gasto.

Detectamos casos en los que los municipios no contaban con ninguna documentación comprobatoria de los gastos efectuados y en otros casos, en los cambios de administración municipal, no se elaboraban actas de entrega-recepción y los servidores públicos salientes dejaban instalaciones vacías, sin recursos económicos, archivos ni bienes y con deudas contraídas, a las que debían hacer frente los funcionarios municipales entrantes. El peor de los mundos.

Conocimos otros casos en los que los inmuebles adquiridos con dinero público se escrituraban a nombre de personas físicas; increíble, pero cierto. Además, como resultado de varias auditorías efectuadas al patrimonio inmobiliario del país, pudimos observar y confirmar las graves irregularidades en esta materia.

Por todo ello, entendimos que el papel de la ASF no sólo era el de fiscalizador en representación del Poder Legislativo y de la sociedad, sino también, el de realizar la función fiscalizadora con una actitud proactiva, que marcara caminos, que señalara pautas, para detectar los grandes problemas que enfrentaba la administración pública, aportando soluciones para resolverlos.

Esta situación se hizo pública, en lo que llamamos “áreas de opacidad y riesgo”, las cuales se venían reflejando en los informes de la revisión de las cuentas públicas que rendíamos a la Cámara de Diputados.

Como resultado de la acción fiscalizadora, comprendimos la gran trascendencia de estas áreas sensibles, sobre las cuales se requerían de respuestas puntuales de la administración pública para atenderlas. Estas debilidades debían convertirse en oportunidades de mejora del Estado mexicano.

Ante la importancia de los diagnósticos y las consecuencias que tenían para el país, se publicó una obra titulada *Áreas de opacidad y riesgo en el Estado federal mexicano: oportunidades de mejora*.

Esta publicación contenía el diagnóstico y el pronunciamiento sobre 17 grandes áreas de opacidad y riesgo, las cuales correspondían a las siguientes materias. 1. Eficiencia recaudatoria. 2. Fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos. 3. Educación pública en sus componentes de calidad y cobertura. 4. Pensiones y jubilaciones. 5. Recursos federales transferidos a estados y municipios. 6. Proyectos de infraestructura productiva de largo plazo. 7. Recursos destinados a procesos electorales. 8. Sistema contable gubernamental. 9. Sistema de evaluación del desempeño. 10. Donativos de recursos públicos. 11. Mejora regulatoria. 12. Remuneraciones de servidores públicos. 13. Preservación del medio ambiente. 14. Subejercicios presupuestales. 15. Disponibilidades de recursos. 16. Discrecionalidad de servidores públicos. 17. Regulación y supervisión del estado.

La anterior publicación fue distribuida a todos los poderes y niveles de gobierno, incluyendo legisladores, gobernadores, titulares de dependencias, entidades y órganos autónomos, buscando que se tomaran las acciones requeridas para resolverlas.

Cuando alertamos sobre la falta de control del patrimonio público, se logró convencer a los actores políticos y se contó, venturosamente, con importantes aliados en las Cámaras de Diputados, de Senadores y en los medios de comunicación. Un importante grupo de legisladores de distintas fracciones políticas, comprendieron la

ARTURO GONZÁLEZ DE ARAGÓN

gravedad del problema, y tomaron como propia la atención de esta materia de gran impacto para las finanzas y la preservación del patrimonio nacional.

Sobre el particular, y ante la realidad a la que nos enfrentábamos, firmamos, a principios de 2007, un convenio de colaboración con la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados y las secretarías de la Función Pública y de Hacienda y Crédito Público, con el fin de crear las bases de una contabilidad gubernamental, cuyo objetivo primordial era el registro, control y preservación del patrimonio público.

Ante los escasos avances que mostraba la administración pública en cuanto al objetivo de controlar, registrar y preservar el patrimonio público, propusimos a la Cámara de Diputados una modificación al artículo 73 constitucional, para que el Poder Legislativo tuviera la facultad exclusiva de expedir las leyes y las normas en esta materia, quitando esta facultad a la SHCP.

Afortunadamente, hubo un sacudimiento de conciencias, un entendimiento de la problemática, y un apoyo unánime para aprobar esta reforma al artículo 73 constitucional para legislar en materia de contabilidad gubernamental. Con la aprobación de las Cámaras de Diputados, de Senadores y de los congresos estatales, las modificaciones propuestas fueron aprobadas y publicadas el 7 de mayo de 2008, como parte de diversos cambios a nuestra Constitución.

Derivado de ello, un grupo de diputados de todas las fracciones parlamentarias, entendiendo la alta prioridad del tema, preparó un proyecto de Ley General de Contabilidad Gubernamental, con el objetivo de homogeneizar el registro y control del patrimonio público, así como de la obligatoriedad de operar una contabilidad gubernamental en los tres niveles de gobierno, en todos los poderes de la unión y en los órganos constitucionalmente autónomos. Esta iniciativa fue aprobada y publicada por la Cámara de Diputados el 31 de diciembre de 2008, con lo que se espera terminar con el saqueo indiscriminado e impune del patrimonio público nacional que pertenece a todos los mexicanos.

Ésta es una de las decisiones más trascendentes que ha tomado el Poder Legislativo, que compromete a todos los poderes de la unión y a los tres niveles de gobierno, así como a todos los órganos autónomos. Se trata de una de las más importantes reformas que se han instrumentado en el país, en beneficio de la transparencia, la rendición de cuentas y la fiscalización superior. En estas materias no podemos permitir excepción alguna.

En materia de fiscalización superior, a nivel federal se ha avanzado mucho desde la creación de la ASF, la que no ha avanzado al mismo ritmo es la fiscalización en los estados de la República, que en muchos casos ha sido cooptada por los intereses de los gobernadores y partidos políticos en turno, los que manipulan los Congresos para colocar personas afines para proteger sus intereses políticos, tanto al iniciar las gestiones gubernamentales como al término de las mismas, para quedar impunes contra cualquier intención de ser investigados para que rindan cuentas de su gestión.

Por ello, la fiscalización superior debe ser vehículo e instrumento de una nueva cultura de transparencia y rendición de cuentas, usando la ley como espada y escudo

de su actuación, para hacer que los responsables de ejercer el poder político rindan cuentas de manera pública y transparente del mandato recibido.

La fiscalización superior debe honrar el compromiso con la sociedad como privilegio de servicio que trasciende el interés particular. Jamás deben negociar sus resultados a través del intercambio de complacencias para obtener una rentabilidad personal que traiciona los objetivos de su función.⁶

La fiscalización superior debe acreditar ante la sociedad y en beneficio del equilibrio de poderes, la neutralidad, el profesionalismo y la proactividad de sus acciones, en defensa de los intereses superiores de los ciudadanos.

La fiscalización superior debe actuar como conciencia y espejo de la sociedad, sin buscar el reconocimiento de la sociedad, no obstante que sean consideradas como instituciones incómodas que no son complacientes con el poder político.

En situaciones extremas las fuerzas políticas ven en la acción y autonomía de las Entidades Fiscalizadoras, un obstáculo a sus propios intereses, lo cual genera una tendencia a limitar sus atribuciones. Las Entidades de Fiscalización Superior no deben ser fábrica de indulgencias plenas.

Las Entidades de Fiscalización Superior deben actuar con la callada responsabilidad del trabajo cotidiano y la mirada fija en los más altos valores de la patria. El control gubernamental nació como resultado lógico de la responsabilidad de los ciudadanos de contribuir a los gastos del Estado y de su derecho a vigilar el buen uso del patrimonio público.

La función de control externo es realizada por conducto de la ASF, la que hoy se conoce como fiscalización superior. La fiscalización superior que cumple debidamente con su responsabilidad es generadora de confianza en la sociedad. Para ganar la confianza de la sociedad, las acciones de la fiscalización superior deben estar estrechamente vinculadas con la ética política y la moral pública.

Fernando del Paso criticó la situación de decadencia que vive México, debido a los muchos gobernantes ineptos y codiciosos que ha tenido, pero también por la abulia de los ciudadanos. Ya no creemos en nuestro país como creíamos antes. Al recibir el Premio Cervantes de Literatura de manos del Rey de España, Felipe VI, el escritor dijo: “Las cosas no han cambiado en México, sino para empeorar, continúan los atracos, las extorsiones, los secuestros, las desapariciones, los feminicidios, la discriminación, los abusos de poder, la corrupción, la impunidad y el cinismo”.⁷

En México, tenemos que terminar con las componendas, las complicidades y las corruptelas de los actores, incluyendo gobernantes, servidores públicos, partidos políticos, legisladores, poderes, sindicatos y empresarios, que no han sabido cumplir el enorme compromiso que tienen para responder al reto que asumieron y tienen de cara a la nación.

Los mandantes somos los ciudadanos y los servidores públicos son los mandatarios, responsables de cumplir y hacer cumplir el mandato recibido. El verdadero

⁶ Auditoría Superior de la Federación, *Discursos pronunciados por el Auditor Superior de la Federación*, C.P.C. Arturo González de Aragón, 2006-2007, México, Comisión de Vigilancia, Cámara de Diputados, 2008, t. II, p. 485.

⁷ Rivera, Ismael, *Reforma*, Opinión, 24 abril de 2016, p. 7.

ARTURO GONZÁLEZ DE ARAGÓN

sustento de la democracia se encuentra en la confianza ciudadana, y ésta no se agota en los procesos electorales.

Lo anterior requiere del concurso y el esfuerzo de todos, del compromiso común para lograr los fines, de saber conciliar la aptitud con la actitud, para ser protagonistas en esta etapa de crisis que vivimos en el país y que demanda liderazgos verdaderamente comprometidos con la ética política y la moral pública, y con los más altos valores de nuestra nacionalidad.

Debemos entender que la sociedad demanda transparencia, probidad y eficiencia en el quehacer público, y que el ejercicio del poder reglamentado y sujeto a instancias de fiscalización, estará más cerca de la confianza de los ciudadanos.

Necesitamos volver a la cultura de la legalidad, detener el debilitamiento constante de la ética política y de la moral pública, y tornar a la probidad y a la integridad personales como formas de comportamiento.

Para inducir el cambio de la administración pública, debemos reforzar la enseñanza y transmisión de los valores éticos y morales que constituyen, por sí mismos, la mejor prevención contra las prácticas corruptas.

Albert Einstein afirmaba: “El mundo es un lugar peligroso, no por las personas que hacen el mal, sino por aquellas que no hacen nada por evitarlo”.

