

Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, a cargo del diputado Jorge Álvarez Máynez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El suscrito, diputado Jorge Álvarez Máynez, miembro del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, y en apego a las facultades y atribuciones conferidas por el artículo 73, numeral XXII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6, numeral 1, fracción I, y artículos 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someten a la consideración de esta asamblea, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 74, 93, 108, 109 y 113, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 13, fracción I, y 103, y se adiciona una fracción XV al artículo 15, recorriendo las subsecuentes fracciones, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

Exposición de Motivos

La alternancia en el país llegó por primera vez en 2000 con la elección de Vicente Fox Quezada, el primer candidato emanado de un partido diferente al Partido Revolucionario Institucional. El cambio en el régimen político trajo consigo la celebración de elecciones libres en un ambiente de competencia donde la oposición tiene posibilidades reales de ganar los comicios.

La expectativa y los retos de la alternancia eran muchos, entre otros, el inicio de una lucha contra la impunidad, el reconocimiento de la verdad y la justicia para las víctimas de crímenes del pasado; el combate a la pobreza y la marginación rural, indígena y femenina; y la reconciliación nacional con base al reconocimiento de la diversidad y la apertura de espacios de participación política de la ciudadanía. Sin embargo dentro de estos temas fundamentales había dos que sensibles para el país: el combate a la corrupción y la pobreza.

La llegada de la alternancia en el 2000 sería la culminación de un proceso derivado de diversos hechos que le antecedieron. Uno de los sucesos más significativos fue la derrota del PRI en las elecciones internas de 1997 que se tradujo en perder por primera vez en la historia del país la mayoría en el Congreso, hecho que inauguraría un sistema de pesos y contrapesos plasmado en la Constitución pero que había sido letra muerta por varias décadas.

Una de las facultades fundamentales para hacer valer un verdadero contrapeso de poderes es la que le concede la Constitución al Poder Legislativo de poder fiscalizar el gasto público y exigir cuentas al Ejecutivo, que en la práctica renunció a dicha atribución debido a la hegemonía que ejerció el PRI durante la segunda mitad de ese siglo. Hacer válida dicha facultad le llevaría al Legislativo en la LVI Legislatura (1997-2000) trabajar en una reforma constitucional que creó en 1999 la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

Para diciembre de 2000 se dio la promulgación de Ley de Fiscalización Superior de la Federación en la cual se dotó a la ASF de autonomía técnica y de gestión, y se otorgaron mayores facultades para la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal; asimismo, se impulsaron nuevos procedimientos de revisión, entre otros, el de iniciar las prácticas de auditoría al desempeño, y se establecieron facultades en la determinación de daños y perjuicios y el fincamiento de responsabilidades económicas resarcitorias.

La creación de la ASF sería la cúspide de una época en la que se creó todo un andamiaje institucional que vendría a dismantelar el sistema político anacrónico de corrupción, opacidad y de abusos que hubo en el ejercicio de gobierno de un solo partido. Por ejemplo, en 1990 nace el Instituto Federal Electoral (IFE) con la encomienda de organizar elecciones en un entorno de equidad e imparcialidad que pudiera garantizar la certeza y credibilidad sobre los resultados. Ante la opacidad y la discrecionalidad con la que se manejaban los recursos públicos se creó el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Datos Personales, con el objetivo de que las instituciones se convirtieran en una caja de cristal para que el ciudadano pudiera saber en qué y dónde se gastaban sus recursos.

El año en que Vicente Fox llegó a Los Pinos, México había obtenido una calificación de 3.3 en materia de integridad y honestidad, según Transparencia Internacional; para 2006, al finalizar su gobierno, el país obtenía la misma calificación. Es decir, la alternancia que había llegado con grandes promesas esperanzadoras de cambio no fue capaz de cambiar la percepción de corrupción que había en el país.

En abril de 2009, con objeto de fortalecer al Órgano de Fiscalización Superior, se abrogó a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y se expidió la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Esta nueva estructura legal introdujo relevantes modificaciones, entre las que destacan la modificación a los plazos de rendición de la Cuenta Pública y del Informe de su Fiscalización,

fijando el 30 de abril y el 20 de febrero del año siguiente, respectivamente. Se estableció que la ASF pueda verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas públicos mediante auditorías de desempeño. La ASF ya podría fiscalizar directamente los recursos federales que ejerzan estados, municipios y las demarcaciones del Gobierno del Distrito Federal. De igual manera para fiscalizar los recursos federales que ejerza cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, así como los que se transfieran a fondos, fideicomisos, mandatos y contratos análogos, de conformidad con las leyes respectivas, entre muchas otras.

Hoy en día, y a pesar de los esfuerzos que se han dado para fortalecer el combate a la corrupción con la creación de la ASF, de la Secretaría del a Función Pública, del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, la percepción de corrupción no es hoy mejor que hace 10 años. Según el Índice de Percepción de la Corrupción 2015, herramienta elaborada por Transparencia Internacional (TI), México sigue estancado en el lugar 95 de 168 países al obtener una calificación reprobatoria de 35 sobre 100, casi al mismo nivel que países como Bolivia, Moldavia y Nigeria, que están considerados en una escala de serios niveles de esta malas prácticas, es decir, en la última década no se ha avanzado en uno de los más grandes problemas que tiene el país, la corrupción.¹

En comparación con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la percepción sobre la corrupción en la República Mexicana lo ubicó en el último lugar, separándolo 86 y 79 lugares de sus principales socios económicos, Canadá y Estados Unidos, respectivamente. México ocupó el lugar 79 entre 102 países y el 14 de 19 en América Latina en materia de sobornos, de acuerdo con el Índice de Estado de Derecho 2014 del World Justice Project.²

Según el Foro Económico Mundial, WEF por sus siglas en inglés, la corrupción es ya el principal obstáculo para hacer negocios en México, por encima de la inseguridad. Existe una gran insatisfacción con el sistema democrático en el país, pues, según el Latinobarómetro, sólo el 27% de los mexicanos se encuentran satisfechos con la democracia y el 88% de los mexicanos pensamos que la corrupción es un problema frecuente o muy frecuente.³

Dicha percepción sobre la corrupción no es infundada, escándalos como el de la llamada Casa Blanca, Oceanografía, OHL y acusaciones de desvío y malversación de fondos contra los exgobernadores de Aguascalientes, Coahuila, Guerrero, Nuevo León, Sonora, Tabasco

(por decir algunos), ha contribuido en el profundo desencanto de la sociedad mexicana con las instituciones que forman parte del gobierno. La reciente filtración de los llamados “Panamá Papers” ha puesto a la luz otro evidente caso de conflicto de intereses en el entorno más cercano del Presidente Enrique Peña Nieto, y el abuso de empresarios de las principales televisoras del país, entre ellos Televisa y TV Azteca.⁴ Los costos no son sólo en la percepción de la ciudadanía, la corrupción tiene graves costos económicos que representan un obstáculo al crecimiento en México. Según el WEF los actos de corrupción le cuestan al país cerca el 2% del Producto Interno Bruto (PIB), lo que representa alrededor de 347 mil millones de pesos.⁵ Los costos sociales de la corrupción afectan al bienestar de la ciudadanía; según Transparencia Mexicana, el 14% del ingreso promedio anual de los hogares, está destinado a pagos extraoficiales. Y según el Institute for Economic and Peace, la corrupción y el débil Estado de derecho, están estrechamente vinculados con los niveles de violencia en México.⁶

El trabajo de la Auditoría Superior de la Federación ha podido dar cuenta de los desfalcos de la clase política gobernante, sin embargo, el país requiere que quien haya cometido algún delito por mal manejo de recursos federales pague por ello. Según datos de la Auditoría Superior de la Federación, entre 1998 y 2015, se han presentado 656 denuncias penales por actos de corrupción, de las cuales sólo 19 han terminado en consignaciones; es decir, el 97.10% quedan en la impunidad.⁷

Ante este contexto es de celebrarse que el pasado 27 de mayo de 2015 se haya creado el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), este hecho sin lugar a dudas significa un parteaguas en materia de combate a la corrupción. La creación del SNA ha comenzado con augurios de que finalmente quienes estén involucrados en actos de corrupción paguen por los delitos que cometieron.

El Sistema Nacional Anticorrupción recoge el esfuerzo de la Sociedad Civil organizada logrando avances importantes, dentro de los cuales destacan la integración de las instituciones pilares en materia de combate a la corrupción dentro de un Consejo Técnico Coordinador. Se aumenta a siete años la prescripción de actos y omisiones de responsabilidad administrativa que fuesen graves.⁸ Se crea el Tribunal Federal de Justicia Administrativa que tendrá facultad de sancionar tanto a particulares como a servidores públicos que incurran en faltas administrativas graves.⁹ Se obliga a los servidores públicos a presentar su declaración patrimonial y de intereses a las autoridades competentes¹⁰ y la ratificación por el Senado del titular de la Secretaría

de la Función Pública,¹¹ entre muchas otras.

Por su parte, a la Auditoría Superior de la Federación se le otorgan más facultades, como la de atracción para que pueda fiscalizar las finanzas estatales y municipales.¹² Se elimina el principio de anualidad y posterioridad en el proceso de revisión de cuenta pública, para que la auditoría pueda llevar a cabo revisiones a gastos en curso y no una vez que fueron efectuados, así como de ejercicios anteriores.¹³ Asimismo, se le otorga la facultad para fiscalizar a los órganos autónomos, participaciones federales a las entidades federativas, y recursos federales dentro de fideicomisos.¹⁴

Sin embargo temas delicados y trascendentes quedaron fuera de esta reforma, como la referente a brindar una mayor autonomía e independencia a la ASF. Tampoco se incorporó la obligatoriedad al cumplimiento a las recomendaciones derivadas de las auditorías al desempeño, ni la posibilidad de que el Presidente de la República fuera sujeto de responsabilidad administrativa por los actos u omisiones en que incurra en el desempeño de sus funciones. Por último, se dejó fuera la obligación de los servidores públicos, de presentar su declaración de impuestos.

Por tanto, resulta importante fortalecer las auditorías al desempeño, pues su importancia radica en conocer si los entes públicos cumplieron con sus objetivos, metas y atribuciones, así como el ejercicio de los recursos de acuerdo con la normativa y con el fin para el cual fueron asignados, bajo los principios de eficacia, eficiencia y economía; así como la calidad de los bienes y servicios, la satisfacción del ciudadano y el comportamiento de los actores.¹⁵

La relevancia de este tipo de auditorías según Benjamín Fuentes¹⁶ radica en que proporciona un examen independiente de las políticas públicas, comprobando su impacto sobre las poblaciones objetivo a través de indicadores de calidad (ej. grado de satisfacción ciudadana); examina la validez y fiabilidad de los sistemas de medición de desempeño, y permite analizar el comportamiento de los actores políticos involucrados (tanto el de los entes responsables de la implementación de las políticas, como el de sus operadores).¹⁷

Es decir, las auditorías al desempeño elaboradas por la ASF, permiten evaluar qué tan bien operan los programas públicos, de acuerdo a los principios anteriormente enunciados. Sin embargo, las recomendaciones que hoy se emiten en auditorías al desempeño se limitan a observaciones sin que sean vinculantes, dejando a la voluntad de la entidad fiscalizada encargada del programa de atender o no dicha

recomendación. De esta manera, a través de una auditoría al desempeño de la ASF, el ejercicio de un programa con deficiencias detectadas, puede mejorar y seguir funcionando en años posteriores.

Por otra parte, una mayor autonomía de la ASF permitirá evitar políticas nocivas que restrinjan el alcance de sus auditorías. Por tanto, es necesario que la Cámara de Diputados pierda su facultad de fincar responsabilidades, a través de la Comisión de Vigilancia, a servidores públicos de la ASF, en términos de lo establecido en el artículo 103, fracción III de Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación:

Artículo 103 .- La Unidad tendrá las siguientes atribuciones:

III. Recibir quejas y denuncias derivadas del incumplimiento de las obligaciones por parte del Auditor Superior de la Federación, auditores especiales y demás servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, iniciar investigaciones y, en su caso, con la aprobación de la Comisión, fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones que correspondan, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;

Es así, que resulta indispensable que se elimine la facultad de la Comisión de Vigilancia de sancionar a servidores públicos de la ASF, y que sea el Tribunal Federal de Justicia Administrativa quien, derivado de la investigación que realice la Comisión de Vigilancia, sancione o no a los servidores públicos denunciados. De este modo, la ASF podría realizar sus auditorías más libremente.

Asimismo, se propone que sean la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación quienes hagan la distinción entre faltas administrativas graves y no graves, atribuibles a servidores públicos, y no los órganos de control interno de las dependencias, a fin de evitar manipulación por partes de éstas al determinar responsabilidades de sus servidores públicos.

De igual manera, se establece que el Comité Coordinador del Sistema - integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 60. de la Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana-, pueda realizar recomendaciones vinculantes a las autoridades, con el

objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno.

Por último, se propone que el Presidente de la República sea sujeto de responsabilidad administrativa por los actos u omisiones en que incurra en el desempeño de sus funciones, y se imponga la obligación a servidores públicos de presentar su declaración patrimonial, de intereses y de impuestos.

Por todo lo anteriormente expuesto, se somete a su consideración, la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma los artículos 74, 93, 108, 109 y 113, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 13, Fracción I, y 103, y se adiciona una fracción XV al artículo 15, recorriendo las subsecuentes fracciones, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Artículo Primero. Se reforman los artículos 74, 93, 108, 109 y 113, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 74 . Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. ... V.

VI. [...].

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, **dicha autoridad podrá emitir las recomendaciones vinculantes para la mejora en el desempeño de los mismos, y promover las responsabilidades que sean procedentes ante las autoridades competentes, en los términos de la Ley .**

[...].

[...].

[...];

VII. ... IX.

Artículo 93 .- [...].

[...].

[...].

Las cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tienen la facultad de integrar comisiones como para investigar cualquier asunto de interés público. Los resultados de las investigaciones serán del conocimiento de las autoridades competentes.

[...].

[...].

Artículo 108 . Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos **al presidente de la República**, a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Se deroga.

[...]

[...]

Los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, **su declaración de situación patrimonial, de intereses y de impuestos** ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley.

Artículo 109 . Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

I **II** .

III . [...].

La Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación estarán facultadas para hacer la distinción entre faltas administrativas graves y no graves.

[...].

[...].

[...].

[...].

[...], y

IV . [...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:

I. [...];

II. [...], y

III. [...]:

a) [...];

b) [...];

c) [...];

d) [...];

e) [...].

Derivado de este informe, **emitirá recomendaciones vinculantes a las autoridades** , con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. **Las autoridades destinatarias de las recomendaciones deberán atender las recomendaciones que emita el Comité .**

[...].

Artículo Segundo.- Se reforman los artículos 13, fracción I, y 103, y se adiciona una fracción XV al artículo 15, recorriendo las subsecuentes fracciones, todos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Artículo 13 .- Las observaciones que, en su caso, emita la Auditoría Superior de la Federación derivado de la fiscalización de la Cuenta Pública, podrán derivar en:

I. Acciones promovidas, incluyendo solicitudes de aclaración, pliegos de observaciones, promociones de intervención de la instancia de control competente, promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, **incluyendo las referentes al desempeño** , denuncias de hechos y denuncias de juicio político, y

II. Recomendaciones **vinculantes** , incluyendo las referentes al

desempeño.

Artículo 15 .- Para la fiscalización de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación tendrá las atribuciones siguientes:

I ... XIII

XIV. Formular recomendaciones **vinculantes** al desempeño para mejorar los resultados, la eficacia, eficiencia y economía de las acciones de gobierno, a fin de elevar la calidad del desempeño gubernamental;

XV. Promover las responsabilidades al desempeño en los términos de la Ley ;

XVI ... XXIX.

Artículo 103 .- La Unidad tendrá las siguientes atribuciones:

I. ... II.

III. Recibir quejas y denuncias derivadas del incumplimiento de las obligaciones por parte del Auditor Superior de la Federación, auditores especiales y demás servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, iniciar investigaciones y, en su caso, con la aprobación de la Comisión, **promover las responsabilidades que sean procedentes ante la autoridad competente** , en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;

VI ... XIII.

[...]

Notas

1 Transparencia Internacional (2015) Índice de percepción de la corrupción.

http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/comparacion_ipc-2007_a_2015.pdf

2 World Justice Project (2015) Rule of Law Index. Consultado en: <http://data.worldjusticeproject.org/#/groups/MEX>

3 Casar, María Amparo (2015) *Anatomía de la Corrupción*. IMCO. Consultado en;

http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/mexico-anatomia-de-la-corrupcion/

4 Pulido, Miguel. *Panama Papers en México: impunidad sistemática*. Aristegui Noticias. Consultado en:

<http://aristeguinoticias.com/0704/mexico/panama-papers-en-mexico-impunidad-sistemica-articulo-de-miguel-pulido-video/>

5 Ídem.

6 Institute for Economics & Peace (2016). Índice de Paz en México. Consultado en:

http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2016/04/%C3%8Dndice-de-Paz-M%C3%A9xico-2016_ES.pdf

7 Impunes, 97% de denuncias por corrupción de la ASF. Consultado en:

<http://www.newsdelivermexico.com.mx/index.php/categoria-nacional/9151-impunes-97-de-denuncias-por-corrupcion-de-la-asf>

- 8 Artículo 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 9 Artículo 122, BASE QUINTA de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 10 Artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 11 Artículo 72, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 12 Artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 13 Ibid.
- 14 Ibid.
- 15 ¿Qué hacemos y cómo lo hacemos? Auditoría Superior de la Federación.
- 16 Maestro en Economía Internacional por la Universidad de Essex. Fue director del programa Cooperación Económica Asia-Pacífico. También fue director de Investigación de Dumping y Subvenciones. Actualmente es el coordinador de relaciones institucionales en la Auditoría Superior de la Federación (ASF).
- 17 Relevancia y Práctica de Auditorías de Desempeño en la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Benjamín Robles. Red por la Rendición de Cuentas. <http://rendiciondecuentas.org.mx/relevancia-y-practica-de-auditorias-de-desempeno-en-la-auditoria-superior-de-la-federacion-asf/>

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)