

Iniciativa con Proyecto de Decreto Que reforma diversas disposiciones de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, suscrita por senadores del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano.

Los suscritos, **Senadores del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano**, con fundamento en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 8, fracción I del Reglamento del Senado de la República, sometemos a consideración la siguiente **Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Una de las facultades fundamentales para hacer valer un verdadero contrapeso de poderes es la que le concede la Constitución al Poder Legislativo de fiscalizar el gasto público y exigir cuentas al Ejecutivo. Hacer válida dicha facultad le llevaría al Legislativo en la LVI Legislatura (1997-2000) a trabajar en una reforma constitucional para crear en 1999 la Auditoría Superior de la Federación.

En diciembre de 2000 se promulgó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación en la cual se dotó a la Auditoría Superior de la Federación de autonomía técnica y de gestión, y se le otorgaron facultades para la revisión de la Cuenta 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 Auditoría Superior de la Federación sería la cúspide de una época en la que se creó todo un andamiaje institucional que vendría a dismantelar el sistema político de partido hegemónico. Por ejemplo, en 1990 nace el Instituto Federal Electoral con la encomienda de organizar elecciones en un entorno de equidad e imparcialidad que pudiera garantizar la certeza y credibilidad sobre los resultados. De igual manera, y ante la opacidad y la discrecionalidad con la que se manejaban los recursos públicos, se creó en 2003 el ahora denominado 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.

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 Fiscalización, fijando el 30 de abril y el 20 de febrero del año siguiente, respectivamente. Se estableció que la Auditoría Superior de la Federación pueda verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas públicos mediante auditorías de desempeño. La Auditoría Superior de la Federación 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.

Posteriormente, el 18 de julio de 2016, se publicó -junto con diversas reformas en materia de combate a la corrupción- en el Diario Oficial de la Federación, la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, que abrogaría la de 2009. Dicha Ley, nos indica Jorge Villalobos Seañez, contempla diversos cambios, tales como:

1. *"La fiscalización de la Cuenta Pública abarcará la gestión financiera de las entidades fiscalizadas, la deuda pública, la revisión del manejo custodia y la aplicación de los recursos públicos federales.*
2. *La fiscalización directa por parte de la ASF [Auditoría Superior de la Federación] de las operaciones que involucren recursos públicos federales a través de contrataciones, subsidios, transferencias, donativos, fideicomisos, fondos, mandatos, asociaciones público-privadas o cualquier otra figura jurídica.*
3. *La fiscalización directa de la ASF respecto del Gasto Federalizado, tanto las aportaciones federales etiquetadas en el Ramo 33 del PEF, así como las participaciones federales a que se refiere el Ramo 28. En este último caso, se prevé que la ASF podrá llevar a cabo las auditorías a través de mecanismos de coordinación con entidades locales de fiscalización.*
4. *Se prevé la facultad de la ASF para investigar, substanciar y promover ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa la imposición de sanciones por la comisión de faltas administrativas graves, en especial las que deriven en un daño al erario.*
5. *La ASF podrá presentar denuncias y querrelas penales, coadyuvar con la Fiscalía Especializada en Materia de Combate a la Corrupción, y presentar denuncias de juicio político ante la Cámara de Diputados.*
6. *Se realizará un Informe General Ejecutivo sobre los resultados globales y la principal estadística derivada de la función fiscalizadora de la ASF, lo que permitirá que la Cámara de Diputados tener una perspectiva general y concentrada de las funciones de dicho órgano técnico, así como información detallada, a través de los informes individuales, semestrales y específicos que se le den a conocer.*
7. *Toda vez que la Cuenta Pública deberá ser presentada a más tardar al 30 de abril del ejercicio siguiente al que corresponda, su revisión deberá concluir antes del 31 de octubre.*
8. *La ASF deberá fiscalizar las garantías que otorgue el Gobierno Federal respecto a los financiamientos y empréstitos contratados por las Entidades Federativas y los Municipios; además, fiscalizará que los recursos derivados de los mismos se destinen a inversiones públicas productivas, y a su refinanciamiento o reestructura, bajo las mejores condiciones de mercado.*
9. *La ASF podrá fiscalizar ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, e inclusive a la que se encuentra en curso siempre que, en este último caso, deriven de denuncias en las que se presuma el desvío de recursos públicos federales o alguna irregularidad en su manejo, aplicación o custodia, debiendo en todo caso ser autorizado por el Titular de la ASF.*
10. *Se reforman las leyes de Coordinación Fiscal y de Contabilidad Gubernamental para precisar la coadyuvancia de las entidades locales de*

fiscalización superior con la ASF en la fiscalización de las participaciones federales.”

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 Auditoría Superior de la Federación, de la Secretaría del a Función Pública, del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y la reciente creación del Sistema Nacional Anticorrupción, del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, la percepción de corrupción no es hoy mejor que hace 15 años. Según el Índice de Percepción de la Corrupción, herramienta elaborada por Transparencia Internacional, México sigue retrocediendo para ocupar los últimos lugares. En 2015 México se ubicaba en el lugar 95 de 167, con un puntaje de 35 sobre 100; para 2017, se ubicó en el lugar 135 de 180 países al obtener una calificación reprobatoria de 29 puntos sobre 100, compartiendo escaño con países como Honduras, Paraguay, República Dominicana y Rusia, que están considerados en una escala de serios niveles de estas malas prácticas. Es decir, en la última década no solo no se ha avanzado, sino que se ha retrocedido en uno de los más grandes problemas que tiene el país, la corrupción.

En comparación con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, la percepción sobre la corrupción en la República Mexicana lo ubicó, en 2015, en el último lugar, separándolo 86 y 79 lugares de sus principales socios económicos, Canadá y Estados Unidos, respectivamente. De igual manera, de acuerdo con el Índice de Estado de Derecho 2017-2018 del World Justice Project , México ocupó en 2018 el lugar 92 entre 113 países, cayendo 4 posiciones respecto a la evaluación de 2016, y el 25 de 30 en América Latina.

Según el Foro Económico Mundial, 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 2017 , solo el 9% de los mexicanos confía en los partidos políticos; únicamente el 20% aprueba al gobierno saliente (el porcentaje más bajo desde 2002); solamente el 18% está muy o algo satisfecho con la democracia en nuestro país; y, el 21% de confía en las instituciones de nuestro país.

Dicha percepción sobre la corrupción no es infundada, escándalos como el de la llamada Casa Blanca, La Estafa Maestra, Odebrecht, Oceanografía, OHL, la filtración de los llamados "*Panamá Papers*", y las acusaciones de desvío y malversación de fondos contra exgobernadores de Aguascalientes, Coahuila, Guerrero, Nuevo León, Sonora, Tabasco (por decir algunos), ha contribuido con el profundo desencanto de la sociedad mexicana con las instituciones nuestro país.

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. De acuerdo con estimaciones del Instituto Nacional de Estadística y Geografía el costo, "a consecuencia de la corrupción por trámites vehiculares, de educación pública, registro civil o contacto con autoridades de seguridad pública es de siete mil 217 millones, equivalente al 0.4% del PIB" ; por su parte, el Fondo Monetario Internacional calcula que su costo representa el 2% del PIB ; y, algunos especialistas señalan que dicho costo podría equivaler al 5% del PIB .

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. Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos de la Auditoría, de 2000 a 2017, ha presentado 872 denuncias (de las cuales, 833 se han presentado de 2010 a la fecha) ante la Procuraduría General de la República, de las cuales, solo 10 denuncias por desvíos han llegado a juicio, y de estas, ninguna ha concluido en sentencia condenatoria, y por ende, no se ha reparado el daño.

Ante este contexto es de celebrarse la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), hecho que, sin lugar a duda, implica 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. Tan solo de 2016 a la fecha, la Procuraduría General de la República ha iniciado 156 carpetas de investigación, a partir de denuncias de la Auditoría Superior de la Federación, de las cuales varias se encuentran pendientes, entre ellas: 70 relacionadas con la gestión de Javier Duarte, 17 respecto de "La Estafa Maestra", por el manejo irregular de fondos de apoyo para el campo, de SAGARPA y por sobrecostos injustificados en la construcción de la "Estela de Luz" en el sexenio del expresidente Felipe Calderón.

Las reformas que dieron origen al Sistema Nacional Anticorrupción le otorgaron nuevas facultades a la Auditoría Superior de la Federación, como la de atracción para que pueda fiscalizar las finanzas estatales y municipales; se eliminó 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; asimismo, se le otorga la facultad para fiscalizar a los órganos autónomos, participaciones federales a las entidades federativas, y recursos federales dentro de fideicomisos.

Sin embargo, aún quedan cosas por hacer para fortalecer a la Auditoría y a los mecanismos de rendición de cuentas en nuestro país. Por tanto, resulta importante fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación. Mediante la presente iniciativa se plantea crear dos nuevas figuras:

- La **investigación preferente por actos de corrupción**, para que las denuncias y querellas presentadas por la Auditoría Superior de la Federación deban ser investigadas y sustanciadas por la Fiscalía Especializada en hechos de corrupción en un plazo no mayor a 45 días hábiles.
- Las **auditorías excepcionales**, que podrán ser solicitadas por el 10 por ciento de los diputados, por el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción o por atracción de la misma Auditoría Superior, y que deberán ser atendidas por la Auditoría.

Además, se propone fortalecer las auditorías de desempeño, pues su importancia radica en conocer si los entes públicos cumplieron con sus objetivos, además de que este tipo de auditorías, según Benjamín Fuentes, proporcionan un examen independiente de las políticas públicas, comprobando su impacto sobre las poblaciones objetivo a través de indicadores. 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, por ello, se propone que estas recomendaciones sean vinculantes para los entes públicos.

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

DECRETO

Que reforma diversas disposiciones de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

ARTÍCULO PRIMERO. - Se reforman las fracciones I y II del artículo 15, la fracción XV del artículo 17 y la fracción III del artículo 67, y se adiciona la fracción V, recorriéndose las subsiguientes, al artículo 4 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para quedar como sigue:

Artículo 4.- Para efectos de esta Ley, se entenderá por:

I. a IV. [...]

V. Auditoría excepcional: auditoría realizada fuera del plan de auditorías a solicitud del diez por ciento de los diputados, del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción o por atracción directa de la Auditoría Superior de la Federación. Los particulares y la sociedad civil también podrán presentar al Comité de Participación Ciudadana solicitudes de auditoría excepcional para su análisis;

VI. al XXXIX [...]

Artículo 15.- [...]

I. Acciones y previsiones, incluyendo solicitudes de aclaración, pliegos de observaciones, informes de presunta responsabilidad administrativa, promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, **incluyendo las referentes al desempeño**, denuncias de hechos ante la Fiscalía Especializada y denuncias de juicio político, y

II. Recomendaciones **vinculantes para los entes sujetos a revisión, incluyendo las referentes al desempeño.**

Artículo 17.- Para la fiscalización de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación tendrá las atribuciones siguientes:

I. a XIV. [...]

XV. Formular recomendaciones **vinculantes para los entes sujetos a revisión**, solicitudes de aclaración, pliegos de observaciones, promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, informes de presunta responsabilidad administrativa, denuncias de hechos y denuncias de juicio político.

XVI. a XXVIII. [...]

Artículo 67.- [...]:

I. a II. [...]

III. Presentar las denuncias y querellas penales, que correspondan ante la Fiscalía Especializada, por los probables delitos que se detecten derivado de sus auditorías. **La Fiscalía Especializada deberá investigar y sustanciar las referidas denuncias y querellas penales en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días hábiles;**

IV. a V. [...]

ARTÍCULO SEGUNDO. - Se adiciona un segundo párrafo a la fracción XX del artículo 10 Ter de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, para quedar como sigue:

Artículo 10 Ter.- La Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción contará con las siguientes atribuciones:

I. a XIX.

XX. Conducir la investigación para la obtención de datos o medios de prueba vinculados a hechos que la ley considera como delitos en materia de corrupción.

Cuando se trate de denuncias y querellas penales interpuestas por la Auditoría Superior de la Federación por los probables delitos que se detecten derivado de sus auditorías, la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción deberá investigarlas y sustanciarlas en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días hábiles;

XXI. a XXVIII. [...]

TRANSITORIOS

PRIMERO. - El presente decreto entrará en vigor el día siguiente a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ATENTAMENTE

**Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano
Senado de la República
LXIV Legislatura
Octubre de 2018**

Verónica Delgadillo García

Clemente Castañeda Hoeflich

Patricia Mercado Castro

Samuel García Sepúlveda

Indira Kempis Martínez

Juan Quiñonez Ruiz

Dante Delgado Rannauro

VILLALOBOS SEÑEZ, Jorge, "El "patito feo" de las reformas anticorrupción: la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas", *La Silla Rota*, en sección Opinión. Disponible en:

<https://lasillarota.com/opinion/columnas/el-patito-feo-de-las-reformas-anticorrupcion-la-ley-de-fiscalizacion-y-rendicion-de-cuentas/116768>

Ídem.

“Índice de Percepción de la Corrupción 2015”, *Transparencia Internacional*. Disponible en: <https://transparencia.org.es/ipc-2015/>

“Índice de Percepción de la Corrupción 2017”, *Transparencia Internacional*. Disponible en: <https://transparencia.org.es/ipc-2017/>

“México es el país más corrupto de la OCDE”, *El País*. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/01/28/mexico/1453942417_968156.html

“Índice de Estado de Derecho 2017-2018 vía World Justice Project”, *IMCO*. Disponible en: <https://imco.org.mx/temas/indice-estado-derecho-2017-2018-via-world-justice-project/>

“Solo 9% de los mexicanos confía en partidos políticos; el nivel más bajo en 22 años”, *Animal Político*. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2017/10/mexicanos-confia-partidos-politicos/>

“Verificado.mx: ¿La corrupción cuesta 9% del PIB en México?”, *Animal Político*. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2018/04/verificado-mx-la-corrupcion-cuesta-9-del-pib-en-mexico/>

Ídem.

Ídem.

“Falla la PGR: Solo 10 de 872 denuncias de ASF por desvíos han llegado a juicio; no hay sentencias”, *Animal Político*. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2017/11/denuncias-auditoria-desvios-recursos/>

“PGR acumula 486 casos por desvío de recursos, sin detenidos o procesados; ASF no presenta denuncias desde marzo”, *Animal Político*. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2018/07/pgr-denuncias-asf-impunidad/>

Ídem.

Ídem.

Ídem.

Ídem.

“Relevancia y Práctica de Auditorías de Desempeño en la Auditoría Superior de la Federación (ASF)”, *Animal Político*. Disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/relevancia-y-practica-de-auditorias-de-desempeno-en-la-auditoria-superior-de-la-federacion-asf/>