

Que reforma diversas disposiciones de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en materia de auditorías en tiempo real, a cargo del diputado José Mauro Garza Marín, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El suscrito, Mauro Garza Marín, diputado federal del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71 fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6, numeral 1, fracción I, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversos artículos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en materia de auditorías en tiempo real, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

La rendición de cuentas es fundamental en una democracia consolidada, ya que es una forma de vincular permanentemente a gobernados y gobernantes, por lo que esta implica informar, explicar y justificar sobre las acciones de los servidores públicos en el cumplimiento de sus obligaciones y en el manejo de recursos, así como determinar las sanciones que se deriven de su ejercicio.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF), es el órgano técnico especializado de la Cámara de Diputados, dotado de autonomía técnica y de gestión, encargado 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.

La ASF a lo largo de su construcción histórica y legal ha tenido distintas reformas, sin embargo, fue a partir de las reformas constitucionales y legales de 2015 y 2016 para la conformación del Sistema Nacional Anticorrupción que ya no sólo tiene que revisar la forma en que se gastaron todos los recursos federales por parte de las propias entidades de la administración pública federal o que se transfirieron a los estados y municipios como gasto federalizado, sino que ahora también puede fiscalizar las participaciones. Esto implica recursos considerados como propios por las entidades federativas y municipios, y que reciben en el marco de Ley de Coordinación Fiscal. Asimismo, bajo la nueva legislación todo instrumento de deuda estatal garantizado con recursos federales es sujeto a la posible fiscalización.

El universo sustantivo de mayores recursos a fiscalizar demanda una coordinación mucho más eficaz de la ASF con sus contrapartes en los estados, de forma que se consolide un verdadero Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) que pueda darle la vuelta a la captura política han hecho de los órganos de fiscalización locales en detrimento de su función de rendición de cuentas del ejercicio del gasto público.

Para ello es indispensable la construcción de mecanismos de inteligencia para una fiscalización más efectiva implica una revisión de los criterios de selección de las áreas que se auditan por la institución y que deben ser detallados como parte del Informe General y los informes individuales de auditoría. A su vez, este reto se enmarca en los mandatos de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción que establece la obligación de integrar correctamente las distintas bases tecnológicas de información que permitan fortalecer la calidad de las auditorías y lograr que las labores de prevención, investigación y castigo de actos de corrupción sean mucho más eficaces.

Aunque se adelantaron los tiempos para llevar a cabo la revisión de la Cuenta Pública y establecieron tres informes periódicos de auditorías que permiten tener más información sobre el ejercicio del gasto público con mayor prontitud, los tiempos en los que se lleva a cabo esta labor merman la posibilidad para que los hallazgos de la ASF guíen con contundencia las negociaciones presupuestales de cada ejercicio.¹

Distintas organizaciones civiles han señalado las limitaciones de los procesos de fiscalización superior en nuestro país.² En primer lugar consideran indispensable preservar y fortalecer la independencia política de los órganos de

fiscalización superior y los mecanismos para la evaluación y control de su trabajo. Asimismo, resulta indispensable garantizar un estrecho seguimiento y vigilancia efectiva de los órganos de fiscalización superior desde la Cámara de Diputados, los Congresos estatales y las unidades de evaluación y control (UEC).

Por otra parte, resulta indispensable asegurar y ampliar la participación civil y comunitaria en la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior (PAAF); es considerado el pilar de los trabajos de fiscalización, autorizado por el Auditor Superior de la Federación, de ahí la importancia de involucrar otros mecanismos de coordinación con otras autoridades en materia de fiscalización y combate a la corrupción.

Es indispensable fortalecer los mecanismos de auditoría continua, actualmente la ASF tiene facultades realizar auditorías en tiempo real, es decir, iniciar revisiones sobre actos en desarrollo por parte de los entes auditados, con el propósito de evitar la materialización de irregularidades. Cabe señalar que este tipo de auditorías se encuentra condicionada a la existencia de denuncias.

Según la propia ASF, la magnitud de la pandemia sanitaria por Covid-19, ha evidenciado la necesidad de contar con mayores facultades legales para realizar auditorías en tiempo real para los procesos de contratación pública.³ Es importante, que la fiscalización no solo se concentre en las auditorías ex post, cuando los recursos ya se han ejercido y los posibles daños ya se han concretado, sino que es necesario que se involucren anticipadamente las tareas de fiscalización superior para asegurar que los recursos se ejerzan de mejor manera y así evitar pérdidas en una circunstancia crítica.

Además, la realización de auditorías en tiempo real, con un enfoque preventivo y correctivo, ayuda a desincentivar actos contrarios a la integridad, incrementar la eficacia y efectividad en la promoción de acciones legales, acortar los tiempos de procuración de justicia y, lo más importante, brindar mejores elementos para tomar decisiones en materia presupuestal y fiscal.⁴

En los últimos años la ASF ha detectado irregularidades en el análisis de distintas cuentas públicas que han sido retomados por distintos medios periodísticos y han dejado al descubierto el ingenio que caracteriza a las redes de corrupción involucradas en el desvío de los recursos públicos. Sin embargo, tras el escándalo mediático ha habido poca eficacia en las consecuencias legales de los delitos y de las faltas administrativas graves cometidas.

La Cámara de Diputados cuenta con la atribución exclusiva de autorizar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF); y de fiscalizar el uso y aplicación de los recursos. El ciclo presupuestario, de manera extendida, es un proceso con una duración superior a tres años, contemplando seis meses para su diseño, negociación y aprobación; un año para ejercerlo, un año para fiscalizarlo, y 10 meses del año posterior para dictaminar la conclusión de la revisión de la Cuenta Pública.⁵

En este largo proceso, intervienen distintas instancias de la Cámara de Diputados. La etapa de diseño y negociación del PEF está a cargo de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (Comisión de Presupuesto); en la de aprobación, el pleno de la Cámara de Diputados, mientras que en la etapa de fiscalización intervienen la Comisión de Vigilancia y la ASF. Finalmente, para dar por concluida la revisión de la Cuenta Pública concurren estas tres instancias. Una característica que añade complejidad a este proceso holgado es el traslape de subprocesos, incluso de diversas cuentas públicas.

Asimismo, la planeación de la fiscalización de la Cuenta Pública 2021 se empalma con la práctica, el cierre de auditorías e integración de los informes individuales. Este desfase es central porque las áreas técnicas de fiscalización y de revisión (ASF y UEC) trascienden el periodo del encargo de los legisladores que los coordinan a través de la Comisión de Presupuesto y Comisión de Vigilancia.

La limitada participación de las comisiones ordinarias en el proceso de revisión de la Cuenta Pública merma el impacto y consecuencia de la fiscalización. Esto, a su vez, acota sustantivamente la forma en que los informes de fiscalización debieran servir para orientar la toma de decisiones en los procesos de aprobación presupuestal.

Por tal motivo, resulta necesario crear mecanismos que permitan fiscalizar de forma continua, así como mayor participación de la sociedad civil a través del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional

Anticorrupción y de la de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, ello es indispensable, para dar seguimiento al ejercicio del gasto público e informar las decisiones presupuestales, y puedan ser retomados para la discusión presupuestal.

No podemos permitir, que sigan existiendo irregularidades si tenemos forma de evitarlas. El último informe general de Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, la ASF ha identificado 49 mil 766 millones de pesos en irregularidades. Contando las tres entregas, el gasto público presentó irregularidades por 63 mil millones de pesos. Del total de irregularidades 21 mil 587 millones de pesos corresponden directamente a la administración pública federal, es decir, directamente al gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador, esto equivale a todo el presupuesto del programa de Jóvenes Construyendo el Futuro en 2022.⁶

La ASF observó que en el ramo de salud debió utilizar sus recursos de mejor manera para hacer frente a la crisis sanitaria por la pandemia, fue el sector que tuvo mayor monto de irregularidades durante 2020: hay 2 mil 750 millones de pesos sin aclarar. Para dimensionarlo, eso es más que los 2 mil 131 millones que se gastarán para el programa de salud materna, sexual y reproductiva en la Secretaría de Salud. Estas irregularidades representan el 36 por ciento de las inconsistencias del gasto para el desarrollo social.

Por otra parte, el sector Educación de una muestra de 3 mil 547 millones de pesos y se encontraron inconsistencias en más de mil 120 millones. Es decir, de cada 100 pesos gastados por la SEP, la ASF encontró irregularidades en 31.6 pesos. Esta situación es muy preocupante porque se afecta inevitablemente la educación de millones de mexicanas y mexicanos.

Otros hallazgos relevantes por programa presupuestario, en el programa Sembrando Vida de acuerdo con la Auditoría 311-DS⁷ se otorgaron apoyos económicos ordinarios bajo la modalidad de entrega directa en efectivo a 18 mil 533 personas por más de 243 millones 805 mil pesos, sin acreditar que sí se entregaron. También se otorgaron apoyos por más de 565 millones de pesos sin proporcionar información que sustentara que los beneficios para los que se utilizaron tales recursos. Finalmente, se reportaron como ejercidos 81 millones de pesos sin que se demostrará su uso.

También en el programa la Escuela es Nuestra en la Auditoría 124-GB⁸ se observó un posible daño a la Hacienda Pública por 552 mil millones de pesos, debido que no se cuenta con evidencia que demuestre que los recursos otorgados se llevaron a cabo acciones para mejorar las condiciones de infraestructura y equipamiento de los planteles.

Por lo que se refiere a la construcción del Tren Maya en las auditorías 402, 403, 404, 405, 406 y 527,⁹ en 2020 de la revisión de Manifestación de Impacto Ambiental, modalidad regional (MIA-R) Fase 1 del PTM, se identificó que se carece de la definición de fuentes de financiamiento, así como de los costos aproximados de inversión destinados a las medidas de prevención, mitigación y recuperación ambiental y de las fases en las que se pretende aplicar el monto reportado. Por otra parte, la MIA-R no cuenta con la identificación de las causas y efectos de los impactos ambientales, el análisis de congruencia entre los impactos identificados y las medidas determinadas y los indicadores para evaluar la eficiencia y la eficacia de las medidas de mitigación.

Por otra parte, el Tren Maya presenta irregularidades por más de mil 300 millones de pesos, entre los que destacan gastos no reportados, indemnizaciones sin justificación, con gastos sin cumplir con la normativa presupuestal. En 2 años el proyecto ya tiene un sobrecosto del 26.9%. Pasó de 141 mil millones de pesos a casi 179 mil millones de pesos. Y de acuerdo con lo que informó FONATUR a la ASF, el Tren Maya sólo ha gastado el 5.1 por ciento de lo programado entre 2019 y 2020.¹⁰

En cuanto a la construcción del Aeropuerto Felipe Ángeles, la ASF reportó mediante la auditoría 69-GB,¹¹ el grupo auditor identificó que, hasta el año 2052, el AIFA, se encontraría en su máxima etapa de operación, lo cual está condicionado a la construcción de una tercera pista civil.

El trabajo de fiscalización debe estar estrechamente vinculado al de los órganos legislativos, tanto para corregir los problemas de política pública que las auditorías revelan, como para evitar destinar recursos públicos

adicionales a rubros presupuestales donde sistemáticamente se detectan problemas de corrupción o desvío de estos.

En la presente iniciativa, se propone fortalecer las facultades de la Auditoría Superior de la Federación y permitir que puedan ser solicitadas también por la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción en la solicitud de tales auditorías, se propone:

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

Texto vigente	Propuesta de reforma
<p>Artículo 15.- Las observaciones que, en su caso, emita la Auditoría Superior de la Federación derivado de la fiscalización superior, podrán derivar en:</p> <p>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, denuncias de</p>	<p>Artículo 15.- Las observaciones que, en su caso, emita la Auditoría Superior de la Federación derivado de la fiscalización superior, podrán derivar en:</p> <p>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, denuncias de hechos ante la</p>

<p>hechos ante la Fiscalía Especializada y denuncias de juicio político, y</p> <p>II. Recomendaciones.</p>	<p>Fiscalía Especializada y denuncias de juicio político, y</p> <p>II. Recomendaciones vinculantes para los entes sujetos a revisión, incluyendo las referentes al desempeño, estas deben de ser atendidas.</p>
<p>Artículo 59.- Para los efectos de lo previsto en el párrafo quinto de la fracción I, del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cualquier persona podrá presentar denuncias fundadas cuando se presuma el manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos federales, o de su desvío, en los supuestos previstos en esta Ley, la Auditoría Superior de la Federación, previa autorización de su Titular, podrá revisar la gestión financiera de las entidades fiscalizadas, durante el ejercicio fiscal en curso, así como respecto a ejercicios fiscales distintos al de la Cuenta Pública en revisión. Las denuncias podrán presentarse a la Cámara, a</p>	<p>Artículo 59.- Para los efectos de lo previsto en el párrafo quinto de la fracción I, del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Auditoría Superior de la Federación podrá revisar la gestión financiera de las entidades fiscalizadas, durante el ejercicio fiscal en curso, así como respecto a ejercicios fiscales distintos al de la Cuenta Pública en revisión, por denuncia fundada de cualquier persona; a petición de la Comisión; o del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción cuando se presuma el manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos federales, o de su desvío, en los supuestos previstos en esta Ley. Las denuncias o peticiones</p>
<p>la Comisión o directamente a la Auditoría Superior de la Federación.</p>	<p>podrán presentarse a la Cámara, a la Comisión o directamente a la Auditoría Superior de la Federación.</p>

Derivado de lo anterior, se somete a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto

Que reforma diversos artículos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

Artículo Único. Se reforman los artículos 15, fracción II, y 59 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas.

Artículo 15.- Las observaciones que, en su caso, emita la Auditoría Superior de la Federación derivado de la fiscalización superior, podrán derivar en:

- 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, 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, estas deben de ser atendidas.

Artículo 59.- Para los efectos de lo previsto en el párrafo quinto de la fracción I, del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **la Auditoría Superior de la Federación podrá revisar la gestión financiera de las entidades fiscalizadas, durante el ejercicio fiscal en curso, así como respecto a ejercicios fiscales distintos al de la Cuenta Pública en revisión, por denuncia fundada de cualquier persona; a petición de la Comisión; o del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción cuando se presuma el manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos federales, o de su desvío, en los supuestos previstos en esta Ley. Las denuncias o peticiones podrán presentarse a la Cámara, a la Comisión o directamente a la Auditoría Superior de la Federación.**

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 México Evalúa (2018). 8 retos de la Auditoría Superior de la Federación 2018-2025). Disponible en:

<https://www.mexicoevalua.org/8-retos-la-auditoria-superior-la-federacion-2018-2025/>

2 México Evalúa (2021). 15 puntos para mejorar la fiscalización del gasto público en México. Disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2021/03/15-temas-fiscalizacionfinal.pdf>

3 ASF (2021). La Auditoría Superior de la Federación frente a la Pandemia de Covid-19. Disponible en:

https://www.asf.gob.mx/uploads/2886_ASF_frente_a_la_pandemia/09g_ACCIONES_PARA_FORTALECER_LA_FISCALIZACION_.pdf

4 Ibid.

5 México Evalúa (2021). La ASF y la fiscalización superior. Disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2020/10/2020-10-28-anticorrupcion-asfyfiscalizacion-1.pdf>

6 Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad (2022). Radiografía de los hallazgos de la Cuenta Pública 2020. Última revisión 8 de marzo de 2022. Recuperado de

<https://contralacorrupcion.mx/radiografia-de-los-hallazgos-de-la-asf-primera-parte>

7 ASF (2022). Informe 311-DS. Cuenta Pública 2020. Recuperado de:

https://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2020_0311_a.pdf

8 Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad (2022). Última revisión 8 de marzo de 2022. Recuperado de: <https://contralacorrupcion.mx/radiografia-de-los-hallazgos-de-la-asf-primera-parte>

9 Ibid.

10 ASF (2022). Informe General Ejecutivo de Fiscalización de la Cuenta Pública 2020. Última revisión el 7 de marzo de 2022. Recuperado de: <https://informe.asf.gob.mx/>

11 ASF (2022). Auditoría 311-DS. Última revisión el 7 de marzo de 2022. Recuperado de: https://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2020_0069_a.pdf

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de noviembre de 2022.

Diputado José Mauro Garza Marín (rúbrica)