

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN, Y GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN, A CARGO DE LA DIPUTADA MA. TERESA ROSAURA OCHOA MEJÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

La que suscribe, María Teresa Rosaura Ochoa Mejía, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman diversas disposiciones de las Leyes de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y del Sistema Nacional Anticorrupción, en materia de prescripción, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La corrupción en México ha provocado un sinnúmero de problemas sociológicos y jurídicos, así como políticos e incluso económicos, que asolan a nuestro país y lo han colocado en una lamentable situación de desconfianza por parte de la población para con todo servidor público y con ello una disminución de la credibilidad del estado de derecho e incluso una posición general de repudio que afecta a la economía y la percepción de México en otros países, no solo por los actos y omisiones relativas a tal problemática sino también por la inacción para proceder de las diversas autoridades fiscalizadoras, auditoras e investigadoras.

Las causas de la corrupción en México, al igual que sus consecuencias, son múltiples, sin embargo, uno de los factores determinantes de este fenómeno son los plazos, ya que se consideran insuficientes en algunos casos concretos porque contravienen el fin primordial de la figura jurídica en materia de la presente propuesta.

Por consiguiente, la OCDE ha hecho diversas recomendaciones a México en materia de corrupción, ampliar las facultades de investigación para la detección de casos de corrupción de las autoridades en sus atribuciones y facultades, y principalmente lo relativo al seguimiento de los posibles actos de corrupción y mal uso de recursos.¹

Por tanto, la omisión inducida, debería llegar siempre jurídicamente a resolver cualquier caso de corrupción y aún más tratándose del mal uso, desvío o no rendición de cuentas claras por parte de los servidores públicos y no al argumento fundamentado de que se consuma el plazo breve de prescripción, salidas alternativas a los procedimientos de investigación y substanciación, la investigación o aplicabilidad de la sanción y una resolución firme previo debido proceso de una probable responsabilidad de naturaleza administrativa o la responsabilidad patrimonial del Estado.

“aquella que pueda destacarse claramente de su actuación como titular de un órgano público, cualquiera otra actuación que cause un daño **no puede dejar de imputarse al propio Estado**, considerándola como un hecho propio que genera a su cargo una responsabilidad directa, sobre todo cuando se trata de una irregularidad en el funcionamiento del servicio o de un daño causado por el funcionamiento normal del propio servicio...”²

Sin embargo, después de un paso determinado de tiempo hay delitos que ya no pueden ser juzgados ya que, se produce la prescripción de un delito, es decir que se extingue la responsabilidad penal de una persona, en consecuencia, de haber cometido un delito y de acuerdo con la gravedad de los delitos, tienen distintos plazos de prescripción.³

En el caso mexicano la falta de sanciones a los casos y redes de corrupción por parte de servidores públicos y que, además, ya son del conocimiento de la opinión pública resulta alarmante, dado que, solamente del periodo

2016-2019 ninguno de los casos de corrupción que involucran empresas y funcionarios mexicanos, fue sancionado en México, por lo cual, la percepción de los mexicanos con respecto a actores sociales y autoridades en las que debería recaer la procuración de justicia, combate a la corrupción e instancias de representación es desalentadora.⁴

De ahí que sea preeminente analizar a profundidad la prolongación de los plazos, que no prescriban las acciones y se promueva la imposición de sanciones, más aún cuando se trata de delitos cometidos por parte de servidores públicos "...sanción para la autoridad encargada de investigar y perseguir los delitos, ante su inactividad o deficiente actividad..."⁵ pues de no ser así se sobrepone el beneficio para el inculpado y con ello aumenta de forma negativa la percepción que se tiene del país entre los índices y estándares internacionales que devienen de encuestas, análmise investigaciones para generar estadísticas preocupantes.

En el artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación se establece que se podrán instaurar o concertar acuerdos con entes fiscalizados por la propia Auditoría Superior de la Federación, y de tales reuniones se emitirán actas, las cuales revisten una serie de formalidades, de modo que, es importante analizar la razón o motivo de dichas reuniones y tener en cuenta cómo poder legislar en razón de hacer más estricto el procedimiento para la certeza de que estas reuniones se lleven en la legalidad y que no se puedan hallar subterfugios que den pauta a posibles tratos o acuerdos que no sean incluidos en actas o que la norma se incumpla.

Es necesario volver más rígida la forma en la que se emitan tales actas y en **que intervengan aún más servidores o fedatarios públicos en ello, para dotar de mayor certeza al acto de formular acuerdos previas recomendaciones,** ⁶ **adicionando una porción normativa que indique que "las reuniones de resultados preliminares a que se refiere el presente artículo se llevaran a cabo en presencia de un fedatario o notario público..."**

Al mismo tiempo, hacer más rígido y diferenciado el vínculo entre la Auditoría Superior de la Federación y la Cámara de Diputados puede ser posible modificando el artículo 44 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, de manera que en tales relaciones, además de intervenir las Comisiones de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación,⁷ intervengan en los diversos asuntos y facultades relacionados la Comisión de Transparencia y Anticorrupción,⁸ de Presupuesto y Cuenta Pública analizando los informes individuales, informes específicos y el informe general solicitando y enviando sus respectivos análisis homologados en uno solo a las demás Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados.

Lo anterior, para el solo efecto de dar observaciones breves y una opinión general o específica respecto de la gestión financiera, manejo y custodia así como aplicación y administración de recursos públicos federales, responsabilidad hacendaria, información financiera y contable, patrimonial, presupuestaria y programática, programas federales y demás de entidades públicas en concordancia y correspondencia con los respectivos ramos de cada comisión ordinaria legislativa, modificando con respecto a lo anterior el artículo 44 de la ley así también el artículo subsecuente⁹ en virtud de que las comisiones unidas establecidas con anterioridad formulen recomendaciones a la Auditoría Superior de la Federación las cuales se incluirán en las conclusiones del informe general.

Otro aspecto importante a resaltar en la ley multicitada es lo referente a la coadyuvancia de la Auditoría con la Fiscalía Especializada en los procesos penales, el **artículo 67** debe esclarecer expresamente la autoridad competente que conocerá de las impugnaciones que haga la propia Auditoría cuando la Fiscalía especializada en la investigación de los delitos que afecten a la hacienda pública federal, puesto a que es muy común que los ministerios públicos respectivos de cada fiscalía ejerciten diversas soluciones alternas a la judicialización, o en su

caso medios alternos de solución como los que se mencionan en la propia ley (declinación de competencia, reserva, no ejercicio o desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento).

En el haber de la regulación de las responsabilidades por actos y omisiones que afectan la hacienda pública federal versan muchos ordenamientos sobre diversas situaciones normativas, de entre responsabilidades administrativas graves y no graves así como tipos penales por actos de corrupción, en este sentido las diversas sanciones que se establecen y que muchas veces están vacías, tales como la inhabilitación temporal de los servidores públicos que incurran en actos u omisiones que afecten severamente el patrimonio del Estado, entre los múltiples ordenamientos encontramos la multicitada Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, las leyes penales con delitos especiales al respecto.

Sería pertinente tener en claro, que el artículo 78 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación debe modificarse de manera que **“la acción para fincar responsabilidad e imponer sanciones por responsabilidades administrativas graves prescribirá en diez años”**, ya que se considera inviable que se vuelva imprescriptible pero resulta insuficiente el actual plazo de siete años que es a la luz de la Constitución federal¹⁰ el plazo mínimo y por ende puede aumentarse de manera racional y proporcional dada su ineficacia.

Prolongar el plazo de prescripción es necesario debido a la lamentable realidad de corrupción que existe en el país, el acceso a la justicia es un derecho que implica alcanzar la solución de las presunciones de las partes en conflicto dentro de un tiempo razonable, ya que una demora o retraso injustificado por acción u omisión, se constituye en una violación a las garantías constitucionales y procesales. Además, que, la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas en su sesión 61 aprobó los principios generales para combatir la impunidad, consagrándose el derecho a la imprescriptibilidad, en particular la justicia penal y el derecho a la jurisdicción universal.¹¹

Los plazos de prescripción negativa y caducidad de las facultades disciplinarias y acciones administrativas se han reformado varias veces dadas las necesidades de adaptación de las normas que regulan dichos tiempos jurídicos en los que se podían aplicar sanciones a los infractores por faltas y responsabilidades administrativas.

En virtud de lo anteriormente citado se considera congruente que el plazo de prescripción sea prolongado pero a un tiempo estático, dado a que como se ha visto establecerlo con base en el daño o detrimento económico y que varíe en razón de ello, solo genera mayores complicaciones legislativas ya que como se ve en anteriores legislaturas y reformas no ha funcionado el que se establezca en función de una cantidad y aumente o disminuya de acuerdo al caso concreto, aunque pudiera ser congruente que cuando rebase un daño o detrimento económico multimillonario como lo ha sido en muchos casos se aplique un plazo de prescripción más extenso ya que es necesario y no hay más motivo que el que arroja el simple hecho de que la realidad demuestre que los plazos no son suficientes o no satisfacen los fines que la prescripción negativa indica como dogma jurídico institucionalizado.

Otro aspecto que se destaca es lo dispuesto en la fracción XVI del artículo 81 en la cual se consagra la importancia del vínculo o comunicación entre las sesiones ordinarias de la Comisión, que si bien ya son transmitidas en los diversos medios electrónicos y digitales que tiene el H. Congreso de la Unión y la Cámara de Diputados en particular, lo cual cumple con el fin de tal precepto normativo de articular a la población con los entes fiscalizados, sin embargo se considera importante, y en el marco de gobierno abierto agregar una porción normativa que establezca **“...así como redactar formatos a la luz del gobierno abierto de aquellos documentos relacionados con la fiscalización superior de los entes públicos y difundirlos en Diarios Oficiales, medios tecnológicos o en su caso, si se considera necesaria la secrecía o reserva para la**

correcta tramitación de acciones y substanciación de los procedimientos al efecto, se emitan previa solicitud fundada y motivada sobre el interés que se persiga...”

Los formatos abiertos son aquellas formas que se establecen para que los documentos públicos sean de acceso, conocimiento y entendimiento general de toda la población sin importar su grado de conocimientos o de estudios sobre los trámites y procedimientos burocráticos y el exceso de formalidades en los informes, reportes, comunicaciones y en general todo actuar gubernamental, pues éste solo existe gracias a la suma de las contribuciones de todos los ciudadanos honestos, sin importar su grado de conocimiento y por ende tienen derecho natural de conocer y entender o que se explique por lo menos.

En el artículo 110 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación se recomienda incluir que las peticiones, propuestas, solicitudes fundadas y motivadas provenientes de la sociedad civil organizada y presentadas ante la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación o a través del comité de participación ciudadana al que se refiere la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. **Además, el mismo auditor informará a ambos órganos colegiados acerca de las determinaciones realizadas sobre tales peticiones y denuncias, homologando un informe de participación ciudadana en la fiscalización superior de la federación en formato abierto y publicarlo en el Diario Oficial de la Federación por lo menos cada cinco meses para efectos de publicidad y apertura a la ciudadanía en general.**

Por todo lo anterior resulta urgente y necesario analizar la figura jurídica de la prescripción de responsabilidades administrativas graves y no graves así como responsabilidad penal para que a partir del día en que se extienda el plazo de prescripción se disminuya el término de inactividad pues aquel, actualmente vigente es el mínimo constitucional conforme al artículo 114 y éste último son ineficaces y la realidad lo demuestra y dado a los casos concretos presentados en los últimos años resulta insuficientes una vez reformado se pueda investigar, tramitar y sustanciar las pruebas previas acciones conducentes y se cuente con bases probatorias más sólidas que no limiten o extingan el actuar de las auditoras y fiscalizadoras o las establezcan en una zona de comodidad en la inacción u omisión de sus atribuciones y facultades sin perjuicio de la irretroactividad de la ley en la cual se podrán cobijar aquellos quienes puedan ser beneficiados por la prescripción de los hechos en los que probablemente se hayan visto implicados.

La extensión del plazo de prescripción obedece a la figura de la ponderación de principios y derechos como una institución de derecho encaminada a aplicarse junto al principio de proporcionalidad. Lo anterior, ponderando, valga la redundancia, el interés público y la ética del Estado por sobre la seguridad jurídica de los probables infractores de responsabilidades administrativas, ya que otorga un mayor tiempo a las autoridades fiscalizadoras y auditoras para reunir mayores pruebas para proceder jurídicamente o en su caso liberar de la responsabilidad a los señalados en discrepancias de la administración de recursos públicos que provienen de la democracia social que sólo busca cuentas claras, honestidad y eficacia de los ordenamientos sin excesivos subterfugios.

Por lo expuesto someto a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de las Leyes de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y del Sistema Nacional Anticorrupción

Primero. Se **reforman** las fracciones III del artículo 14 y IV del artículo 67 y los artículos 44 y 78; y se **adicionan** un párrafo cuarto al artículo 42 y un párrafo segundo al artículo 110 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para quedar como sigue:

Artículo 14. La fiscalización de la Cuenta Pública tiene por objeto

I. y II. [...]

III. Promover las acciones y denuncias correspondientes **en tiempo y forma** para la imposición de las sanciones administrativas y penales por las faltas graves que se adviertan derivado de sus auditorías e investigaciones, así como dar vista a las autoridades competentes cuando **se** detecte la comisión de faltas administrativas no graves para que continúen la investigación respectiva y **se** promueva la imposición de las sanciones que procedan, **evitando en todo momento la prescripción de las acciones** ; y

IV. [...]

Artículo 42. Antes de emitir sus recomendaciones, la Auditoría Superior de la Federación analizará con las entidades fiscalizadas las observaciones que dan motivo a las mismas. En las reuniones de resultados preliminares y finales las entidades fiscalizadas a través de sus representantes o enlaces suscribirán conjuntamente con el personal de las áreas auditoras correspondientes de la Auditoría Superior de la Federación, las actas en que consten los términos de las recomendaciones que, en su caso, sean acordadas y los mecanismos para su atención. Lo anterior, sin perjuicio de que la Auditoría Superior de la Federación podrá emitir recomendaciones en los casos en que no logre acuerdos con las entidades fiscalizadas.

[...]

[...]

Las reuniones de resultados preliminares a que se refiere el presente artículo se llevaran a cabo en presencia de un notario público.

Artículo 44. La comisión realizará un análisis de los informes individuales, en su caso, de los informes específicos, y del informe general y lo enviará a la Comisión de Presupuesto. A este efecto y a juicio de la Comisión, se podrá solicitar a las Comisiones **Unidas de Transparencia y Anticorrupción, y de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara** una opinión sobre aspectos o contenidos específicos de dichos informes, en términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento Interior de la Cámara de Diputados.

[...]

Artículo 67. Si de la fiscalización que realice la Auditoría Superior de la Federación se detectaran irregularidades que permitan presumir la existencia de responsabilidades a cargo de servidores públicos o particulares, la Auditoría Superior de la Federación procederá a

I. a III. [...]

IV. Coadyuvar con la fiscalía especializada en los procesos penales correspondientes, tanto en la etapa de investigación como en la judicial. En estos casos, **la Auditoría Superior de la Federación procurará en todo momento instar a la Fiscalía Especializada a ejercer la acción penal y no desistirse, emitiendo para tal efecto, un informe fundado y motivado de su posición. La fiscalía especializada recabará previamente la opinión de la Auditoría Superior de la Federación respecto de las resoluciones que dicte sobre el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal.**

[...]

[...]

V. [...]

Artículo 78.- La acción para fincar responsabilidades e imponer las sanciones por faltas administrativas graves prescribirá en **diez años** .

El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiere incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo.

En todos los casos, la prescripción a que alude este precepto se interrumpirá en los términos establecidos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Artículo 110. La Comisión recibirá peticiones, propuestas, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas por la sociedad civil, las cuales podrán ser consideradas por la Auditoría Superior de la Federación en el programa anual de auditorías y cuyos resultados deberán ser considerados en los informes individuales y, en su caso, en el informe general. Dichas propuestas también podrán ser presentadas por conducto del Comité de Participación Ciudadana a que se refiere la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, debiendo el auditor superior de la Federación informar a la comisión, así como a dicho comité sobre las determinaciones que se tomen en relación con las propuestas relacionadas con el programa anual de auditorías.

Asimismo, el auditor superior de la Federación informará a la Comisión y al Comité de Participación Ciudadana acerca de las determinaciones realizadas sobre las denuncias recibidas, presentandoun informe de participación ciudadana en la fiscalización superior de la federación en formato abierto, que deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación por lo menos cada cinco meses para efectos de publicidad y apertura a la ciudadanía en general.

Segundo. Se **reforman** las fracciones XIII del artículo 9 y VII, inciso b), del artículo 21, los artículos 48 y 49 y el segundo párrafo del artículo 55, así como la denominación del título cuarto y de su capítulo único, de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, para quedar como sigue:

Artículo 9. El Comité Coordinador tendrá las siguientes facultades:

I. a XII. [...]

XIII. Establecer una **plataforma nacional anticorrupción** que integre y conecte los diversos sistemas electrónicos que posean datos e información necesaria para que las autoridades competentes tengan acceso a los sistemas a que se refiere el título cuarto de esta ley;

XIV. a XVIII. [...]

Artículo 21. El Comité de Participación Ciudadana tendrá las siguientes atribuciones:

I. a VI. [...]

VII. [...]

a) [...]

b) Proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos para la operación de la **Plataforma Nacional Anticorrupción** ;

c) y d) [...]

VIII a XVIII. [...]

Título Cuarto

Plataforma Nacional Anticorrupción

Capítulo Único

De la Plataforma Nacional Anticorrupción

Artículo 48. El Comité Coordinador emitirá las bases para el funcionamiento de la **Plataforma Nacional Anticorrupción** que permita cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones señaladas en la presente ley y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como para los sujetos de esta ley, atendiendo a las necesidades de accesibilidad de los usuarios.

La **Plataforma Nacional Anticorrupción** será administrada por la Secretaría Ejecutiva, a través del secretario técnico de la misma, en los términos de esta ley.

Artículo 49. La **Plataforma Nacional Anticorrupción** del Sistema Nacional estará conformada por la información que a ella incorporen las autoridades integrantes del Sistema Nacional y contará, al menos, con los siguientes sistemas electrónicos:

I. a VI. [...]

Artículo 55. El sistema de información y comunicación del Sistema Nacional de Fiscalización deberá contemplar, al menos, los programas anuales de auditorías de los órganos de fiscalización de los tres órdenes de gobierno; los informes que deben hacerse públicos en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, así como la base de datos que permita el adecuado intercambio de información entre los miembros del Sistema Nacional de Fiscalización.

El funcionamiento del sistema de información a que hace alusión el presente artículo se sujetará a las bases que emita el Comité Coordinador respecto a la **Plataforma Nacional Anticorrupción** .

Transitorios

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

Segundo. En tanto entra en vigor las reformas a las leyes a que se refiere los presentes transitorios, continuará aplicándose la legislación en materia de prescripción de las responsabilidades administrativas, en el ámbito federal y de las entidades federativas, que se encuentren vigentes a la fecha de entrada en vigor del presente decreto.

Tercero. Los congresos de las entidades federativas tendrán 180 días para adecuar sus legislaciones a la entrada en vigor del presente decreto.

Cuarto. Todas las menciones a la Plataforma Digital Nacional a la que se refieren las leyes reformadas y otros ordenamientos aplicables con el presente decreto se entenderán modificadas a Plataforma Nacional Anticorrupción.

Notas

1 Mexicanos contra la Corrupción (2021). *México debe escuchar a la OCDE y modernizar el combate a la corrupción* [en línea]. Disponible en <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/mexico-debe-escuchar-a-la-ocde-y-modernizar-el-combate-a-la-corrupcion/>

2 Fraga, Gabino. *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 2000, página 420.

3 *Conceptos jurídicos. Prescripción de delitos* [en línea]. Disponible en <https://www.conceptosjuridicos.com/mx/prescripcion-de-un-delito/#:~:text=La%20prescripci%C3%B3n%20extingue%20la%20responsabilidad, Penal%20se%20considerar%C3%ADa%20un%20delito>

4 Transparencia Internacional [en línea]. Disponible en <https://www.capital21.cdmx.gob.mx/noticias/?p=9335&>

5 Amparo en revisión número 14/2020.

6 Artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

7 Artículo 40, numeral 4, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

8 Artículo 39, numeral 2, fracción XLV. *Ibíd.*

9 Artículo 45 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

10 Artículo 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

11 Moscoso, H. (2022). *Imprescriptibles los delitos de corrupción* [en línea]. Disponible en <http://www.derechoshumanos.net/lesahumanidad/imprescriptibilidad.htm>

Bibliografía

Floresávalos, Elvia Lucía; y otros. *Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2015.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La responsabilidad patrimonial del Estado*, México, SCJN, 2011, página 26.

Fraga, Gabino. *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 2000.

“Exposición de motivos de la iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a diferentes leyes en materia de responsabilidades”, presentadas ante el Congreso de la Unión en el primer periodo de sesiones de 1982, LI Legislatura del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Lagunes Soto Ruiz, Alejandra; y otros. *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2017.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de noviembre de 2023.

Diputada María Teresa Rosaura Ochoa Mejía (rúbrica)