



SEN. MINERVA
HERNÁNDEZ
RAMOS



Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se deroga el párrafo cuarto de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La que suscribe Minerva Hernández Ramos, Senadora de la República de la LXIV Legislatura al Honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II y 72, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8, numeral 1, fracción I, 164, numerales 1 y 2 y 169, numeral 1 y demás aplicables del Reglamento del Senado de la República, somete a consideración de esta Soberanía la presente iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se deroga el párrafo cuarto de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base a lo siguiente:

I. Planteamiento del problema.

En el cuarto párrafo del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que *“...no podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República...”*.

De acuerdo con el politólogo Sergio Aguayo, durante el periodo de 1983 a 1997, los presidentes gastaron casi mil 342 millones de dólares en el manejo de la partida secreta.¹ De éstos recursos, el 26% fue ejercido por el presidente Miguel De la Madrid; el 63% -la cifra más alta- por el presidente Carlos Salinas de Gortari; y el resto, 106 millones de dólares por el presidente Ernesto Zedillo.²

A partir de que en 1997 el Partido Revolucionario Institucional dejó de ser mayoría ante la Cámara de Diputados, el presupuesto asignado a la “partida secreta” se redujo sustancialmente.

El escrutinio público y los pocos, pero significativos, avances relacionados con la transparencia de la gestión presupuestal, fueron campo fértil para que, en 1998, no se ejercieran los recursos que fueron autorizados a esta partida en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Con la llegada del Partido Acción Nacional a la Presidencia de la República en el año 2000, en el Proyecto de Presupuesto de Egresos ya no fueron propuestos recursos para este tipo de partidas, por lo que la Cámara de Diputados en la aprobación del Presupuesto de Egresos de ese año y de los subsecuentes, ha dejado en ceros el rubro citado.

En virtud de que el concepto “partida secreta” continúa vigente, han habido otros fondos que se han utilizados con ese mismo carácter; en el sexenio del Presidente Enrique Peña, se ha abierto un resquicio para el uso no revisable de recursos en la partida 33701 “Gastos de seguridad pública y

¹ Aguayo, Sergio, “El presupuesto federal bajo la lupa. La ‘partida secreta’”. Reforma, México, Distrito Federal, 18 de agosto de 1997.

² Jaime, Edna y Avendaño, Eréndira, “La Presidencia de la República: Un apartado que no conoce la crisis”, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) 2011. Documento de Trabajo.

nacional” misma que ha ejercido recursos veinte veces superiores a lo que le fue autorizado.³

No dejamos de advertir que como un mecanismo paliativo y de corrección a dicha deficiencia constitucional, se ha optado por proponer, inercialmente, en la redacción del Decreto de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, la disposición siguiente:

“Para el presente ejercicio fiscal no se incluyen recursos para el Programa de Erogaciones Contingentes, correspondiente a la partida secreta a que se refiere el artículo 74, fracción IV, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Además, el concepto “partida secreta” no solamente es atrasado, está desfasado de la realidad política actual; recordemos que al redactarse el *Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana* en 1814, los Legisladores de Apatzingán señalaban en el artículo 170 que el Supremo Gobierno “...podrá no obstante, librar las cantidades que necesite para Gastos Secretos en servicio de la Nación...” y que, en 1917, el Congreso Constituyente de Querétaro aprobó el párrafo segundo del artículo 65 de la Carta Magna, creando el concepto de “partida secreta” que por posterior reforma de 1977 fue ubicado dentro de la fracción IV del artículo 74 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁴

Esta situación obliga al Poder Legislativo a corregir de fondo esta deficiencia constitucional, porque mantener vigente el concepto de partidas secretas, permite retrocesos en dos aspectos fundamentales: en la transparencia y rendición de cuentas, que son pilares del Sistema Nacional Anticorrupción.

Hoy, la ciudadanía exige que la rendición de cuentas y la participación sean principios rectores del buen gobierno; asimismo, demanda de las instituciones del Estado plena transparencia y responsabilidad para explicar y justificar los actos que se realizan. No debemos olvidar que, por definición, la rendición de cuentas implica estar disponible a ser requerido e informar del cumplimiento de las responsabilidades de su cargo.

Con antelación a la presente iniciativa, la que suscribe –siendo Senadora de la República en la LX Legislatura– ya había presentado una en el mismo sentido,⁵ al igual que la del Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia en la LXI Legislatura⁶ y de la Senadora Gabriela Cuevas Barrón en la LXIII Legislatura.⁷

³ “Gobierno de Peña gasta veinte veces más en seguridad y además oculta en qué invierte los recursos”. *Animal Político*. Mayo de 2017. Visible en: <https://www.animalpolitico.com/2017/05/seguridad-partida-dinero-opacidad/>

⁴ López Tijerina, Gildardo, “El misterio de las partidas secretas”, *Nexos*, noviembre de 1997. Visible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=8657>

⁵ *Gaceta del Senado* Número LX/1PPR-48/11145, lunes 17 de enero de 2007.
http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/11145

⁶ *Gaceta Parlamentaria* Número 3406-VI, martes 6 de diciembre de 2011.
<http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta/Anteriores/61/2011/dic/20111206-VI/Iniciativa-9.html>

⁷ *Gaceta Parlamentaria* Número 3146-II, martes 23 de noviembre de 2010. (1620)
<http://gaceta.diputados.gob.mx/>

II. Argumentos que sustentan la presente iniciativa.

II.1. Opacidad y rendición de cuentas en América Latina.

Los países latinoamericanos enfrentan retos y problemas similares: la poca efectividad de las instituciones, la alta evasión de impuestos, la debilidad de sus marcos jurídicos, entre otros.

En materia de eficiencia y calidad del gasto público sucede lo mismo. En la región no se ha logrado que el gasto público genere resultados e impactos en el bienestar de la población.

Aún y cuando existen distintas situaciones y contextos, los elementos negativos que impiden la buena ejecución del gasto público tienen como denominador comunes a:

1. La falta de información presupuestaria;
2. La opacidad de las finanzas públicas; y,
3. La poca o nula rendición de cuentas.

Estos son algunos de los factores relevantes que, en los países de América Latina, aún no funcionan como deberían.

Lo anterior se corrobora con los resultados de las mediciones más recientes de transparencia presupuestaria; por ejemplo, en 2012, el promedio de calificación para América Latina en la *Encuesta de Presupuesto Abierto (Open Budget Index)* fue de 47 puntos en una escala de 0 a 100, lo que significa que los países de América Latina presentan alguna información respecto al proceso presupuestario y los documentos que deberían publicarse.

Conforme a los datos de éste Índice, el país que menos información presenta es Bolivia, siendo el de la calificación más baja; por su parte, los países con las mejores calificaciones son Brasil (73 puntos), Chile (66) y México (61).

Sin embargo, las altas calificaciones obtenidas por México no implican que se haya erradicado la opacidad presupuestaria, puesto que en muchos rubros la información desagregada no existe.

Respecto al marco jurídico, en la región existen leyes y normas para regular la ejecución de los recursos públicos y procurar la rendición de cuentas. En el caso de México, por ejemplo, está la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Algunos países tienen leyes anticorrupción aprobadas o en proceso de aprobarse, sin embargo, pese a la existencia de los marcos jurídicos, persisten los problemas con su aplicación.

Además, en América Latina continúa haciendo falta un régimen efectivo de sanción. El caso de El Salvador es similar al mexicano; las actividades de auditoría y fiscalización carecen de vinculación legal y de sanciones hacia los funcionarios que cometen anomalías en su gestión. Aunado a esto, se tiene un grave problema de impunidad en cuanto a la condena de funcionarios.

II.2. La fiscalización y el control de los recursos públicos en México.

Desde el siglo XIX hasta la actualidad, en las Constituciones Políticas se encarga que sean los órganos de representación popular (el Congreso o Parlamento) quienes lleven a cabo la aprobación del gasto público.

En el Artículo 50, apartado 8 de la Constitución de 1824, ya se mencionaba que el Congreso tendría la facultad de *“...fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno...”* incluso, fue en éste año en que se creó la Contaduría Mayor de Hacienda.

En México, la fiscalización de las Cuentas Públicas tomó importancia durante la LVII Legislatura, pues bajo la responsabilidad de ésta fue que se desarrollaron los trabajos que derivaron en la creación de la Auditoría Superior de la Federación (en adelante, ASF) a través de la reforma constitucional y la expedición de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, de diciembre de 2000, que abrogó la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Con dichas reformas se pretendió subsanar las deficiencias de la Contaduría Mayor de Hacienda.⁸

Posteriormente, se realizó la reforma constitucional en materia de gasto público de 2008, señalándose como justificación que *“...el gobierno debe garantizar a los ciudadanos que los recursos de los que disponga serán destinados a los fines para los cuales hayan sido recaudados, que se gasten de la manera más eficiente posible y que se logren resultados visibles para la población...”*⁹ esta reforma constitucional concretó sus avances en la materia con la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación publicada el 29 de mayo de 2009 en el Diario Oficial de la Federación.

Siendo suscribiente de la presente iniciativa y habiendo sido Diputada Federal en la LXIII Legislatura, es menester advertir la trascendencia e importancia de las reformas secundarias en materia de combate a la corrupción que llevaron a la abrogación de la LFRCF de 2009 y a una nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (en adelante LFRCF) publicada el 18 de julio de 2016 en el Diario Oficial de la Federación.

Este nuevo marco normativo, en cuyo desarrollo participé activamente, establece medularmente:

1. Los conceptos que comprende la fiscalización de la Cuenta Pública: corresponderá tanto 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 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.

⁸ Calidad inter-institucional, profesionalización del servicio público de carrera, ausencia de mecanismos de acceso público a la información, entre otros.

⁹ http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_179_07may08.pdf

3. La fiscalización directa de la Auditoría Superior de la Federación respecto del Gasto Federalizado, tanto las aportaciones federales etiquetadas en el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, 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 público.
5. Relacionado con lo anterior, la ASF podrá presentar denuncias y querellas penales así como coadyuvar a 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 que permitirá conocer los resultados globales y la principal estadística derivada de la función fiscalizadora de la ASF, lo que permitirá que la Cámara de Diputados tenga una perspectiva general y concentrada de las funciones de dicho órgano técnico, mientras que tendrá información mucho más 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 al 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, así como también fiscalizará que los recursos derivados de los mismos se destinen a los fines constitucionalmente señalados, es decir, a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, bajo las mejores condiciones del mercado.
9. Al eliminarse los principios de anualidad y de posterioridad de la función de fiscalización de la ASF, ahora 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.

Considerando la breve exposición de la evolución normativa de las disposiciones jurídicas que en nuestro país regulan la fiscalización superior de los recursos públicos y la rendición de cuentas sobre el origen, destino y ejercicio de los mismos, es preciso ahora acudir a algunas definiciones legales sobre los conceptos.

Es así que en la fracción XVI del artículo 4º de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación se definió a la *fiscalización superior* como la revisión que realiza la Auditoría Superior de

la Federación en los términos constitucionales y legales.

Por su parte, el artículo 1º de la LFRC de 2016 establece que la Auditoría Superior de la Federación podrá llevar a cabo la revisión y fiscalización de:

- i)* La Cuenta Pública;
- ii)* Las situaciones irregulares que se denuncien en términos de esta Ley, respecto al ejercicio fiscal en curso o a ejercicios anteriores distintos al de la Cuenta Pública en revisión;
- iii)* La aplicación de las fórmulas de distribución, ministración y ejercicio de las participaciones federales; y,
- iv)* El destino y ejercicio de los recursos provenientes de financiamientos contratados por los Estados y los Municipios, que cuenten con garantía de la Federación.

Lo anterior significa que, a diferencia lo que establecía la abrogada LFRC de 2009, las facultades de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización superior no se limitan únicamente a la revisión de la Cuenta Pública.

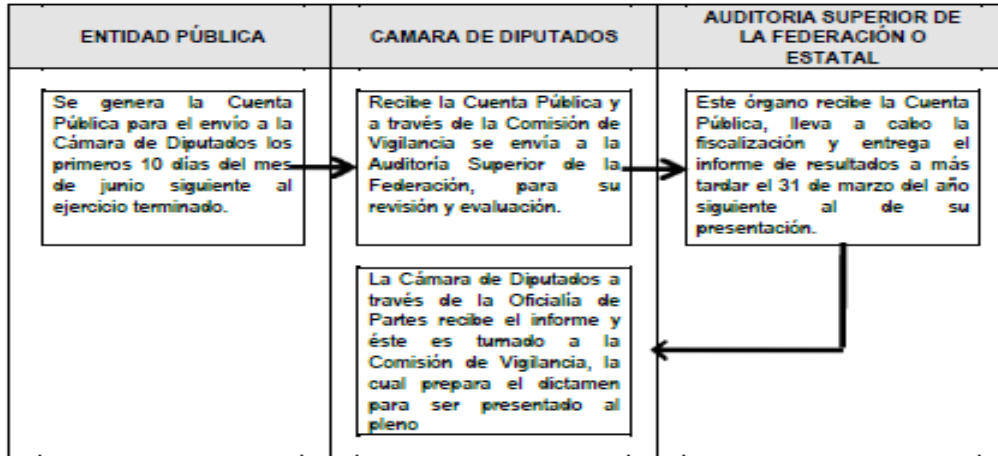
Así lo corroboran los artículos 13 y 14 de la LFRC de 2016 en los que se definió a la fiscalización de la Cuenta Pública, mientras que en el artículo 47 se reguló la fiscalización del Gasto Federalizado, en el artículo 50 se establecieron las bases de la fiscalización de las Participaciones Federales y el artículo 52 sobre la fiscalización superior de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y de los Municipios que cuenten con Garantía del Gobierno Federal.

Tratándose de la fiscalización de la Cuenta Pública, los procesos se realizan desde dos perspectivas: sobre la base del Sistema del Control Interno del Ejecutivo y la Fiscalización Externa.

Sistema de Control Interno del Ejecutivo: La Secretaría de la Función Pública por encargo del Ejecutivo Federal y a través de sus Órganos de Control Interno realiza la fiscalización a las dependencias, entidades y organismos.

Fiscalización Externa: a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión por mandato constitucional le corresponde la revisión de la Cuenta Pública, y ésta la lleva a cabo a través de la Comisión de Vigilancia turnándola a la Auditoría Superior de la Federación.

Cuadro 1: Proceso de Fiscalización



10

En el contexto nacional mexicano, la Auditoría Superior de la Federación, a través del Congreso de la Unión, ha jugado un papel importante en la fiscalización de las cuentas públicas.

Con las revisiones efectuadas por este órgano fiscalizador se ha llegado a tener un mejor control y aseguramiento de los recursos, ya que al ser detectadas irregularidades en el manejo de los fondos se determina el monto desviado, con el propósito de ser recuperado, aplicándose las responsabilidades a los servidores públicos, erradicando con esto la corrupción y la malversación de fondos.

II.3. El Sistema Nacional Anticorrupción.

De acuerdo con el *Índice de Percepción de la Corrupción* publicado por Transparencia Internacional, en 2017 México se ubicó en el lugar 135 de 180 países con una puntuación de 29/100.¹¹ Es así que nuestro país se mantiene por debajo de sus principales socios y competidores económicos, pues 40 posiciones separan a México de China, India y Brasil.

Asimismo, nuestro país se ubica en la última posición (35/35) entre los países que integran la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).¹²

Es por ello que la presente iniciativa tiene como referente la creación del Sistema Nacional Anticorrupción el cual busca ser una 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 la fiscalización y control de recursos públicos.

Cabe señalar que, quien suscribe, considera necesario que también las empresas mexicanas establezcan protocolos de actuación hacia la adopción de mejores prácticas internacionales en materia de anticorrupción, tales como la *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), la Convención Anti

¹⁰ http://www.web.facpya.uanl.mx/rev_in/Revistas/8.1/A7.pdf

¹¹ <https://www.tm.org.mx/ipc2017/>

¹² <https://www.hoyestado.com/2018/02/mexico-el-pais-mas-corrupto-de-la-ocde-transparencia-mexicana/>

cohecho de la OCDE y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, entre otras.¹³

En virtud de lo expuesto con antelación, queda en clara evidencia **la obsolescencia** del cuarto párrafo de la fracción IV del artículo 74 de nuestra Constitución puesto que se **encuentra desfasado** de todas las leyes en materia de Rendición de Cuentas y Transparencia, siendo **necesaria su eliminación** a fin de contribuir a la supresión de cualquier discrecionalidad en la aprobación del Presupuesto de Egresos y en la ejecución del Gasto Público.

Por lo expuesto, se presenta a esta soberanía la Iniciativa con proyecto de Decreto para quedar como sigue:

¹³ Análisis y Contexto de las reformas constitucionales del Sistema Nacional Anticorrupción
PriceWaterhouseCoopers México Servicios, 2016, Elaborado por MPC: 031519_GM_Anti-corrupcion

TÍTULO TERCERO
CAPÍTULO II
DEL PODER LEGISLATIVO

SECCIÓN III
DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO

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

I. al III. (...)

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

(SE DEROGA)

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

Transitorio.

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

Suscribe,

Senadora Minerva Hernández Ramos

Senado de la República a los veinticinco días del mes de septiembre de dos mil dieciocho.