

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN ÚLTIMO PÁRRAFO A LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 79 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR LA DIPUTADA RUTH SALINAS REYES, INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO.

La suscrita, diputada Ruth Salinas Reyes, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 78, párrafo segundo, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 116 y 122, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 55 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de la Comisión Permanente, la presente Iniciativa de Decreto por el que se adiciona un último párrafo a la fracción I del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La primera línea de defensa que tiene la sociedad en contra de la corrupción o de las prácticas corruptas son los organismos de fiscalización, sobre todo, porque tienen encomendadas dos de las actividades más importantes del ciclo administrativo: la revisión y evaluación de sus actividades y la auditoría gubernamental¹.

En ese sentido, la fiscalización es entendida como el proceso mediante el cual una entidad especializada se encarga de vigilar, supervisar, auditar y verificar que todas las entidades que manejan recursos públicos los ejerzan conforme a la ley y los planes y programas aprobados por el Poder Legislativo.

De acuerdo con el Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO)², en los regímenes presidenciales, la fiscalización superior es una responsabilidad del Poder Legislativo quien delega las labores de revisión y control a una agencia de apoyo responsable de la supervisión del ingreso y gasto gubernamental conocida, genéricamente, como Entidad de Fiscalización Superior (EFS). La tarea principal de la EFS es fungir como un despacho de auditoría de supervisión sobre las entidades

¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, "La función de fiscalización: Avances, retrocesos y proyecciones a la luz de la reforma de 2009", Daniel Márquez Gómez, consultado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2739/13.pdf>

² IMCO, "¿Quién vigila el gasto público? las entidades de fiscalización superior en México", 2010, consultado en: http://imco.org.mx/indice_estatal_2010/PDFS/Quienvigila.pdf

que utilizan recursos públicos (principalmente los poderes de gobierno, aunque no exclusivamente) con el objetivo de evitar transgresiones legales, desperdicio de recursos, o bien, el uso de fondos públicos para intereses privados.

Además, señala que existen tres factores que determinan la capacidad de la EFS para un ejercicio eficaz:

1. Autonomía política, la cual incluye independencia de presiones externas, además de tener la capacidad de decidir libremente los criterios y alcances de la auditoría.
2. Recursos humanos y financieros suficientes para llevar a cabo sus labores.
3. Capacidad de influir en el comportamiento de los entes fiscalizados.

En nuestro país, de acuerdo con el artículo 74 de nuestra Carta Magna, una de las facultades exclusivas que tiene la Cámara de Diputados es la revisión de la Cuenta Pública, la cual, la realizará a través de la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

La ASF, de acuerdo con el artículo 79 constitucional, es un ente con “autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley”, quien podrá iniciar el proceso de fiscalización en forma posterior, es decir, a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente.

Como se puede observar la ASF no cuenta con la facultad de poder auditar, por sí misma, los recursos públicos durante el ejercicio fiscal en curso, sin embargo, el último párrafo de la fracción I del mismo artículo 79, establece una excepción mediante la cual, la ASF podrá revisar el uso de los recursos públicos durante el ejercicio fiscal en curso, así como respecto de ejercicios anteriores, la cual se da exclusivamente mediante denuncias, y previa autorización de su Titular.

De tal manera, la labor que realiza la ASF es fundamental para conocer el mal uso que le pudieran dar los entes fiscalizados a los recursos públicos, y con ello, poder realizar un combate eficaz en contra de la corrupción, la cual es considerada uno de los problemas más graves del país y que afecta el crecimiento económico y la lucha por abatir la desigualdad en México.

Lo anterior cobra mayor relevancia ya que, según el Índice de Percepción de la Corrupción 2019³, publicado por Transparencia Internacional, nuestro país es de los más corruptos del mundo, al colocarse en el lugar 130 de 180 países, ubicándonos junto a países como Guinea, Laos, Maldivas, Mali, Myanmar y Togo.

³ Transparencia Mexicana, México detiene caída en el Índice de Percepción de la Corrupción: Transparencia Mexicana, 22 de enero de 2020, consultado en: <https://www.tm.org.mx/ipc2019/>

Además, México sigue siendo el país peor evaluado entre los integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en la posición 36 de 36 países miembros.

Según cifras de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019⁴ realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en 2019, el costo total a consecuencia de corrupción en la realización de pagos, trámites o solicitudes de servicios públicos y otros contactos con autoridades fue de 12 mil 770 millones de pesos; lo que equivale a 3 mil 822 pesos promedio por persona afectada.

Una de las áreas del gobierno más proclives a la corrupción han sido las contrataciones públicas. Según Alejandra Palacios Prieto, Comisionada Presidenta de la Comisión Federal de Competencia Económica⁵, el complejo diseño de las contrataciones públicas en el país hace que sean susceptibles a actos de corrupción que generan sobrecostos de hasta un 30% para el gobierno, costando al erario 400 millones de pesos. Además, señaló que, en 2017, 78% de los contratos se realizaron bajo el esquema de adjudicación directa, 10% por invitación a más de tres y sólo 12% por medio de una licitación pública abierta.

Nuestro marco legal cuenta con un ordenamiento encargado de reglamentar la aplicación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza, a través de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2000.

La LAASSP, en su artículo 26, establece los procedimientos de contratación, los cuales son, la licitación pública, la incitación restringida o invitación a cuando menos tres personas y la adjudicación directa.

Concretamente, la licitación pública es el procedimiento por excelencia de contratación de la administración pública; es la regla general y equivale a ofrecer en público, en subasta, mediante convocatoria pública, en la que los licitantes competirán por ganarse ese contrato.

⁴ INEGI, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019, 21 de mayo de 2020, consultado en: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/>

⁵ Dinero en Imagen, "Pagamos hasta 30% más por corrupción y adjudicaciones directas en compras de gobierno", 18 de julio de 2018, consultado en: <https://www.dineroenimagen.com/economia/pagamos-hasta-30-por-corrupcion-y-adjudicaciones-directas-en-compras-de-gobierno/101579>

Sin embargo, como se ha establecido previamente, en los últimos años el proceso de contratación más utilizado en nuestro país, es la adjudicación directa, la cual es un procedimiento por excepción y, a diferencia de la licitación pública, funciona escogiendo al proveedor o empresa que se quiera contratar, esta decisión debe estar justificada mediante las razones en las que se sustente su ejercicio, constar por escrito y ser firmada por el titular del área usuaria o requirente de los bienes o servicios. En este método de contratación no existe competencia por parte de los licitantes, por el contrario, son elegidos o predeterminados.

En este 2020, la adjudicación directa sigue siendo la forma favorita de contratación, ya que el 81.7% de los contratos han sido entregados por esta vía, mientras que la licitación pública sólo ha sido utilizada en el 13.6% de las ocasiones.

De acuerdo con Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI)⁶ si se consideran todos los contratos del Gobierno Federal con fecha de corte al 14 de abril de 2020, se registraron 39 mil 808 contratos. De estos, 30 mil 340 (76.2%) se entregaron por la vía de la adjudicación directa, mientras la licitación pública sólo ha sido utilizada en mil 15 ocasiones (17.6% del total).

Es de resaltar que, en el primer trimestre del año, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró, el 11 de marzo de 2020, como pandemia la enfermedad llamada COVID-19, ocasionada por el virus SARS-CoV2. Debido a lo anterior y ante el aumento de casos en nuestro país, el viernes 27 de marzo de 2020 fue publicado, en el Diario Oficial de la Federación, un Decreto por el que se le otorgaron a la Secretaría de Salud (SSA) facultades extraordinarias para comprar sin licitación pública, en el país o en el extranjero, equipo médico, agentes de diagnóstico, material quirúrgico, material de curación y productos higiénicos, así como cualquier otro insumo necesario para hacer frente a la pandemia.

Lo anterior podría hacer pensar que el número de adjudicaciones directas se incrementaría por esa causa, sin embargo, MCCI señala que si se excluyen los contratos de las dependencias a las que hace alusión el Decreto del 27 de marzo, el porcentaje de las demás dependencias que realizan estas adjudicaciones sube a 81.7%. Es decir, si se considera a las instituciones involucradas en la atención del coronavirus, 3 de cada 4 contratos se adjudican directamente, pero al excluirlas, la cantidad sube hasta 8 de cada 10. No sólo se entregan contratos sin licitar para atender el COVID-19, también se hace, y con mayor intensidad, en el resto de la Administración Pública.

⁶ MCCI, "Más allá del coronavirus: Más adjudicaciones directas en 2020", 16 de abril de 2020, consultado en: <https://contralacorrupcion.mx/adjudicaciones-directas-abril-2020/>

La LAASSP establece, en su artículo 41, las situaciones en las que está permitido contratar por algún procedimiento diferente de la licitación pública, cuando:

- No existen bienes o servicios alternativos o sustitutos técnicamente razonables, o bien que en el mercado sólo existe un posible oferente, o se trata de una persona que posee la titularidad o el licenciamiento exclusivo de patentes, derechos de autor, u otros derechos exclusivos, o por tratarse de obras de arte;
- Peligra o se altera el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país como consecuencia de caso fortuito o de fuerza mayor;
- Existen circunstancias que pueden provocar pérdidas o costos adicionales importantes, cuantificados y justificados;
- Derivado de caso fortuito o fuerza mayor, no es posible obtener bienes o servicios mediante el procedimiento de licitación pública en el tiempo requerido para atender la eventualidad de que se trate; en este supuesto las cantidades o conceptos deberán limitarse a lo estrictamente necesario para afrontarla;
- Se trata de adquisiciones, arrendamientos o servicios cuya contratación se realiza con campesinos o grupos urbanos marginados, como personas físicas o morales.

Como es de notarse, la Ley permite casos de excepción para que las dependencias públicas puedan optar por no utilizar la licitación pública, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM⁷ observa que la problemática que arroja el uso desmedido de la adjudicación directa es que la administración lo ha convertido en la regla general, y la licitación pública ha quedado desplazada a ser el procedimiento por excepción. Por lo anterior, es cuestionable que mediante este procedimiento se cumplan con ciertos criterios o limitantes, pues éstos se comprueban precisamente con la licitación pública, dando pauta aun uso poco transparente y discrecional de los recursos públicos.

Es por ello que la presente iniciativa propone establecer en la Constitución que la Auditoría Superior de la Federación, previa autorización de su Titular, pueda revisar durante el ejercicio fiscal en curso los recursos federales utilizados en adjudicaciones directas, y con esto, dar certeza a la ciudadanía de que los recursos públicos son destinados para satisfacer sus necesidades, poniendo así, un instrumento eficaz en el combate a la corrupción y a las malas prácticas gubernamentales.

⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, "Cinco puntos para entender la adjudicación directa", 23 de mayo de 2019, consultado en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/13556/14933>



Por lo anteriormente expuesto, se somete a consideración del Honorable Congreso de la Unión el siguiente proyecto de:

Decreto por el que se adiciona un último párrafo a la fracción I del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Único.- Se adiciona un último párrafo a la fracción I del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 79. ...

...

...

...

...

I. ...

...

...

...

Sin perjuicio de lo previsto en el párrafo anterior, en las situaciones que determine la Ley, derivado de denuncias, la Auditoría Superior de la Federación, previa autorización de su Titular, podrá revisar durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores. Las entidades fiscalizadas proporcionarán la información que se solicite para la revisión, en los plazos y términos señalados por la Ley y, en caso de incumplimiento, serán aplicables las sanciones previstas en la misma. La Auditoría Superior de la Federación rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, promoverá las acciones que correspondan ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o las autoridades competentes.

Asimismo, la Auditoría Superior de la Federación, previa autorización de su Titular, podrá revisar durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas, sin que medie denuncia previa, los recursos federales utilizados



en adjudicaciones directas, en los plazos y términos señalados por la Ley y, en caso de incumplimiento, serán aplicables las sanciones previstas en la misma. La Auditoría Superior de la Federación rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, promoverá las acciones que correspondan ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o las autoridades competentes.

II. a la IV. ...

...

...

...

...

TRANSITORIOS

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

Dado en el salón de sesiones de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, a 16 de junio de 2020.

Dip. Ruth Salinas Reyes