

¿QUÉ DICEN LOS DATOS ABIERTOS PARA EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN?

En 2014 la organización civil *Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad*, así como el medio de comunicación *Animal político* difundieron un reportaje titulado “La Estafa Maestra”, esta investigación evidenció un desvío de más de 400 millones de dólares a través de empresas fantasma.

A la fecha ha sido la investigación periodística de corrupción en México más relevante de la última década y se realizó con información proveniente de reportes elaborados por la Auditoría Superior de la Federación.

La Auditoría Superior de la Federación, creada en el año 2000, es el ente de fiscalización superior que vigila los recursos públicos ejercidos a nivel federal. Además, cada entidad federativa posee su propio órgano a nivel estatal que vigila el manejo de recursos públicos en los límites de su territorio, a estos se les llama Entidades de Fiscalización Superior (EFS), parte central del sistema de fiscalización y rendición de cuentas.

El trabajo de estos entes ha resultado ser una herramienta fundamental para que la ciudadanía conozca la forma en que se ejerce el gasto público. En el caso de periodistas y organizaciones de la sociedad civil, la información ha sido utilizada para evidenciar actos de corrupción y sus consecuencias.

A pesar de que existen investigaciones periodísticas que utilizan primordialmente la información proveniente de estas instituciones, los hallazgos y el trabajo de la Auditoría Superior de la Federación y de sus homólogos estatales han sido sumamente opacos, pues hay poca información sobre las consecuencias generadas por las faltas cometidas y la que está disponible es de difícil acceso para el público en general.

Al ser estas instituciones la única referencia para conocer el daño que presenta el erario público, la claridad y exactitud que tiene la información emitida por los EFS, es de suma importancia para el combate a la corrupción.

En 2015 se creó el Sistema Nacional Anticorrupción con la finalidad de establecer cooperación entre distintas instituciones y órdenes de gobierno en materia de combate a la corrupción. Esta reforma trajo una serie de adecuaciones normativas que causó que las instituciones y diversas leyes secundarias se tuvieran que adaptar a ello, la Ley General de Responsabilidades Administrativas (en adelante LGA) y una nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (en adelante LFRCF) son ejemplos de ello, debido a que le otorgó a la Auditoría Superior de la Federación y a los Entes de Fiscalización de los estados dos facultades relevantes:

- i)* investigar las faltas administrativas **graves** que advierten con motivo de su labor de fiscalización, y
- ii)* en lo penal **denunciar** ante las fiscalías los posibles delitos que identifiquen.

Ambas funciones las convirtieron en una pieza central en el conocimiento y control de hechos de corrupción. Resulta imprescindible aclarar que existen tres instrumentos que son indispensables para conocer el alcance, el comportamiento y las situaciones irregulares del gasto público, los cuales se presentan en tres momentos distintos:

- 1.- Presupuesto de Egresos de la Federación: Documento que concentra la forma en la que tentativamente se ejercerá el gasto público durante el año fiscal. Se realiza a iniciativa del ejecutivo con aprobación del Congreso.
- 2.- Cuenta pública: Es un documento presentado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o sus homólogos en los estados, en el que se reporta la manera en que se ejerció el gasto durante el año fiscal correspondiente. Se presenta entre marzo y abril del año siguiente después de finalizado el año fiscal, por ejemplo, la cuenta pública de 2022 se presenta entre marzo y abril de 2023.
- 3.- Informe de revisión de la cuenta pública: Los entes de fiscalización superior de los estados y la Auditoría Superior de la Federación son los responsables de revisar puntualmente la forma en que se ejerció el gasto público, al respecto se emiten una

serie de observaciones que se notifica a las instituciones para ser solventadas en un tiempo determinado.

El informe de revisión de la cuenta pública es el documento final que emite la Auditoría Superior de la Federación en el que constan conclusiones finales de la revisión y las observaciones no solventadas. Es en este último documento en el que se centra parte de la investigación.

La reforma de 2015 trajo como consecuencia que la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación incorporara el contenido que debe tener el Informe de revisión de la cuenta pública y también obligó a las Auditorías a informar sobre el estado que presentan los procedimientos de responsabilidad penal y las denuncias de hechos que emanan de las revisiones realizadas.

Cuando se creó el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) los estados tuvieron que adecuarse a la nueva normativa, es decir, debieron incluir las obligaciones impuestas a la ASF en sus leyes, de forma que también los EFS estuvieran obligados a publicar los informes de revisión de la cuenta pública en los mismos términos, incluyendo estas obligaciones en sus respectivas leyes de fiscalización. Sin embargo, no todos lo hicieron en tiempo y existen estados que a la fecha no cumplen.

La homologación de las leyes estatales es trascendental, pues la previsión de estos criterios en los informes de resultados implica que podamos saber las áreas en dónde se comete más corrupción y focalizar los esfuerzos de investigación periodística o de sociedad civil hacia ahí y por otro lado, nos permite conocer si existe impunidad en torno a los actos de corrupción cometidos, ya sea que se haya sancionado por la vía administrativa o por la vía penal.

En esta investigación abordamos la forma en que las entidades federativas cumplieron con la obligación de homologar sus leyes con la reforma, así como si esta obligación se realizó en tiempo y forma. También conoceremos si el Informe de resultados de la Cuenta Pública debe contener las áreas de riesgo detectadas y si las leyes estatales

obligan a los EFS a informar sobre el seguimiento de faltas administrativas y denuncias al igual que en la federación. Por último, hablaremos sobre las cifras de la Auditoría Superior de la Federación sobre procedimientos administrativos y denuncias penales.

I. Marco normativo del trabajo que realizan las entidades de fiscalización superior en materia anticorrupción

La nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación le otorgó a las entidades federativas un plazo de 180 días para homologar su marco legal con el de la reforma. Este plazo concluyó en enero de 2017, la adecuación se realizó de manera escalonada y únicamente Puebla y Nayarit cumplieron en tiempo y forma, 23 estados de la República adecuaron su ley en 2017, Colima y San Luis Potosí en 2018, Michoacán, Chihuahua y Tlaxcala lo hicieron en 2019, y Nuevo León y Durango hasta la fecha no cumplen.

Las entidades de Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas emitieron una nueva legislación, al igual que lo hizo la Cámara de Diputados con la ley federal. Respecto a Aguascalientes, Ciudad de México, Estado de México, Guanajuato, Sinaloa y Sonora, únicamente reformaron la ley existente, sin expedir una nueva.

Ahora bien, los dos puntos que no interesan sobre estas adecuaciones son:

- Si las leyes estatales contemplan el contenido del Informe General Ejecutivo respecto a la detección de áreas de riesgos de corrupción.
- Si las leyes estatales obligan a los Entes de Fiscalización a informar sobre el seguimiento de las faltas administrativas y denuncias de corrupción.

El artículo 34 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación regula el contenido mínimo que deben tener los informes de resultados y en este artículo se contempla la obligación de la federación de compartir las áreas con riesgo identificadas. Al momento de homologarse muchos estados replicaron de manera explícita el contenido del artículo 34 de la Ley Federal, mismo que regula el contenido de los informes y que obliga a la Auditoría a contemplar los riesgos de corrupción.

21 de 32 estados contemplan la misma información o similar que la Ley Federal, entre los que se encuentran Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

De los 12 estados restantes, Aguascalientes, Ciudad de México, Colima, Estado de México, Michoacán y Sonora contemplan mayor contenido para los informes y Coahuila, Durango, Guanajuato, Nuevo León, Tabasco y Tlaxcala contemplan menos.

De los estados que contemplan menos contenido, **cinco estados de la República no contemplaron la inclusión de las áreas de riesgo identificadas en sus informes de resultados,** es decir no están obligados a informar sobre este rubro, según su propia legislación.

Otro de los puntos que señala la Ley de Fiscalización de la Federación es la obligación de la ASF de publicar los informes de resultados, sin embargo, al igual que en el contenido de estos informes, no todos los estados se homologaron en los mismos términos que la ley federal.

De los 25 estados que sí están obligados a publicar sus informes en sus portales, **18 establecen en sus leyes la obligación de hacerlo en datos abiertos,** pero únicamente **Chihuahua, Estado de México y Nuevo León lo cumplen.**

Esto nos muestra un primer obstáculo en el principio de **rendición de cuentas**, pues los documentos más relevantes en materia de fiscalización que nos brindan los resultados y conclusiones finales de la revisión del gasto, no deben ser públicos por ley en **siete estados de la república**, lo que indiscutiblemente viola el derecho de los ciudadanos a conocer el estado y tratamiento del dinero público.

I. Disponibilidad de los Informes Generales de Revisión de la Cuenta Pública (IR-CP) en los portales de las entidades de fiscalización superior

Ahora bien, otro de los datos alarmantes sobre la ausencia de información, es la antigüedad de los informes de revisión de la cuenta pública que sí se encuentran publicados. Hasta abril de 2022 los estados con los informes de revisión más recientes fueron Coahuila, quien publicó su informe sobre la revisión de la cuenta pública de 2020 y Guanajuato de 2019.

Diecinueve estados de la república tienen publicado su último informe sobre la cuenta pública de 2018, Puebla sobre 2017, Quintana Roo e Hidalgo sobre 2016 y destacan los estados de Baja California cuyo último informe publicado data de 2009 y **Aguascalientes, Chiapas, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Tamaulipas y Zacatecas quienes nunca han publicado los informes de revisión de la cuenta pública en sus portales**. Además **sólo Veracruz, Guanajuato, Durango, Sonora, Querétaro, Estado de México, Coahuila tienen más de 10 informes publicados en sus portales**.

Esto puede mostrar por un lado el atraso que tienen los estados en cuanto a la revisión de la cuenta pública y por otro la total opacidad en cuanto a los resultados finales de esta.

I. Información de las entidades federativas y la Ciudad de México sobre los procedimientos de responsabilidad administrativa y denuncias relacionadas con hechos de corrupción

Parte relevante de la reforma de 2016 fue la obligación impuesta a los entes de fiscalización superior de informar semestralmente el estado que guardan las denuncias penales presentadas y los procedimientos de responsabilidad administrativa y la solventación de observaciones a las entidades fiscalizadas.

A su vez, esta obligación también fue retomada por algunos estados de la República, pero al igual que lo abordado anteriormente, no todos se homologaron en el mismo sentido. **Únicamente en 21 de 32 estados de la República se establece la obligación de informar semestralmente los estados de la denuncias de hechos y los procedimientos de responsabilidad administrativa** derivados de las irregularidades detectadas en los procedimientos de fiscalización de manera similar a la Ley Federal, y en 19 de las 21 leyes que tienen esta obligación se establece que los informes deben estar de manera permanente en los portales.

Sin embargo, al buscar los informes en los portales de los 19 estados obligados a publicarlos de forma permanente, encontramos que sólo en Baja California, Campeche, Hidalgo y Morelos se ha publicado al menos un reporte semestral.

De manera que, **aunque en 19 leyes de fiscalización se indica que el informe semestral (en Chihuahua y Tlaxcala es en el informe anual), se debe publicar en formato de datos abiertos, sólo en Campeche este informe está disponible para descargar en formato Excel.**¹

II. Información federal sobre los procedimientos de responsabilidad administrativa y denuncias relacionadas con hechos de corrupción

En México, la corrupción puede investigarse y sancionarse por la vía administrativa y penal. Cualquiera de las dos da inicio del Procedimiento de Responsabilidad

¹ <https://asecam.gob.mx/informes-semestrales/>

Administrativa o por la vía penal, dicho procedimiento se inicia con una denuncia de hechos (DH).

Con la entrada en vigor de la Nueva Ley de Fiscalización en 2017 se obligó a la Auditoría Superior de la Federación a informar sobre las denuncias penales presentadas y los procedimientos de responsabilidad administrativa a través de informes semestrales que debían encontrarse en su portal de internet.

Por lo tanto, los informes que actualmente se encuentran dados de alta tienen dos formatos distintos, pues a partir del 30 de septiembre de 2018 se buscó dar un nuevo formato para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley de Fiscalización Superior Federal que se instauró con posterioridad a la reforma.

A.1. Informe con formato anterior al artículo 38 vigente de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (julio de 2016)

El informe semestral con corte al 30 de septiembre de 2016 contiene las siglas de las entidades fiscalizadoras y el número de Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria (en adelante PRA). El último informe semestral con corte al 30 de septiembre de 2016 revela **que se iniciaron 9,900 Procedimientos de Responsabilidad Administrativa vinculadas a las Cuentas Públicas 2009 a 2014**, pero no existe información sobre las causas que motivaron el inicio de procedimientos o el nivel jerárquico de los servidores públicos sujetos a proceso. Además, en el año 2014 se concentran el mayor número de procedimientos.

Cuenta Pública	PRA
2009	2,38 1

2010	3,248
2011	9,778
2012	10,961
2013	1,1030
2014	8,161

En relación con las cuentas públicas de 2009 a 2014, el 37.8% de PRA se concentra en el Poder Ejecutivo federal (3,779), dentro de éste es en el sector Salud donde hay más (505), mientras que sólo uno (1) está relacionado con la Presidencia. Asimismo podemos ver que 55.2% de todos los PRA corresponde a las entidades federativas y municipios (5,522). Sin embargo, no tenemos ni un solo dato para saber la causa o irregularidad que les dieron origen, ni para conocer quiénes las cometieron o a quiénes se les imputan (nivel jerárquico, género o edad).

A.2. Informe semestral conforme al artículo 38 vigente de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (julio de 2016)

Con corte al 30 de septiembre de 2018 y ya con el nuevo formato, existen 12,241 Promociones de Responsabilidades Administrativas Sancionatorias. El 76% de las promociones se reporta “con seguimiento concluido” y 24% “en seguimiento”.

Denuncias penales

De acuerdo a la reforma de 2018, se volvió obligación de las Auditorías presentar la información concerniente a las denuncias penales tomando en cuenta los siguientes criterios:

- 1) Información actualizada sobre la situación que guardan las denuncias penales.
- 2) El número de denuncias presentadas.
- 3) Las **causas** que las motivaron.
- 4) Las razones sobre su procedencia o improcedencia es decir las razones por las cuales se le dio trámite o no a la denuncia.
- 5) En su caso, la pena impuesta.

Antes de la reforma no existía la obligación de presentar la información con este desglose, únicamente se informaba sobre los procedimientos para el Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias y **Denuncias de Hechos**: Procedimientos iniciados por probable responsabilidad penal.

Hasta 2018 los informes se presentaron brindando información únicamente sobre los procedimientos iniciados por probable responsabilidad penal y con posterioridad a la reforma se emitieron con las exigencias que la nueva Ley de Fiscalización contemplaba.

La Auditoría Superior de la Federación presentó 962 denuncias de hechos relacionados con las Cuentas Públicas de **1998 a 2016**. El mayor número de DH se concentró en las Cuentas Públicas de los años **2009 a 2015** al sumar 834 denuncias, es decir, **86.6%** se presentaron en esos siete años. De las cuales, sólo en relación con la Cuenta Pública 2012, último de la gestión presidencial del sexenio (2006-2012) y año electoral, se presentaron 220, lo que equivale a **22.8%** del total de denuncias presentadas durante 20 años en el periodo de 1998 a 2016 (en el Informe semestral sólo no se incluye información de los años 2001 y 2002). Esto se muestra con mayor claridad en el siguiente cuadro.

CP	Denuncias
1998	2
1999	13
2000	2
2003	1
2004	4
2005	3
2006	4
2007	2
2008	11
2009	88
2010	140
2011	147
2012	220
2013	103
2014	89
2015	47
2016	1

Simulación de Reintegro	85
Total	965

Fuente: Informe para la Honorable Cámara de Diputados. Estado que guarda la solventación de observaciones y acciones promovidas a las entidades fiscalizadas (corte al 30 de septiembre de 2018).

Otro dato alarmante es el nivel de impunidad que presentan estas denuncias, pues el 64.6% se encuentran en integración y sólo el 1.8% tienen sentencia, y sólo **en siete asuntos se obtuvo una sentencia condenatoria, lo que equivale al .6%.**

Estado procesal	Total de denuncias
Amparo	15
Consignada	31
En integración	632
Instrucción	5
NEAP	90
Reserva	177
Sentencia	8
Vinculación a proceso	4

Total general	962 ²
---------------	------------------

Fuente: Informe para la Honorable Cámara de Diputados. Estado que guarda la solventación de observaciones y acciones promovidas a las entidades fiscalizadas (corte al 30 de septiembre de 2018).

V. Los trabajos del Sistema Nacional de Fiscalización para la generación de información útil en materia de combate a la corrupción

Como mencionamos anteriormente, el Sistema Nacional Anticorrupción buscó la coordinación de distintas autoridades provenientes de los tres órdenes de gobierno en materia de combate a la corrupción.

Entre los integrantes de este sistema, también se encuentran los miembros del Sistema Nacional de Fiscalización. A nivel federal son la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública y a nivel local son los Entes de Fiscalización Superior locales y las Secretarías de la Función Pública o contralorías de los estados, es decir las encargadas del control interno en el estado correspondiente.

Para el cumplimiento de sus funciones el SNF cuenta con grupos de trabajo los cuales se eligen cada año variando en número y función. En dichos grupos de trabajo desde 2017 se ha buscado realizar acciones encaminadas al fortalecimiento de la transparencia y la

² A Continuación se explicarán los conceptos mencionados en el cuadro 16:

- a) Amparo: Existió una resolución de segunda instancia que concluyó el procedimiento. Sin embargo fue recurrida a través de un juicio de amparo.
- b) Consignada: La investigación fue turnada a un juez de lo penal para el inicio del procedimiento dentro del sistema inquisitivo-mixto.
- c) En integración: El expediente está en etapa de investigación, por lo que la autoridad ministerial se encuentra recabando pruebas suficientes para turnar el caso a una autoridad judicial
- d) Instrucción: Etapa de preparación al juicio dentro del sistema inquisitivo-mixto, en el que se ofrecen y admiten pruebas.
- e) No ejercicio de la Acción Penal (NEAP): Es la determinación que realiza el Ministerio Público en la que decide no ejercer acción penal, es decir, no continuar el proceso, por diversas causas como que el hecho no fue delito, no se cuentan con pruebas que involucren a la persona imputada como posible responsable, la persona imputada haya fallecido, en los delitos que así lo permitan se haya otorgado el perdón, entre otros.
- f) Reserva: Es la determinación del Ministerio Público en el que decide enviar a archivo temporal un expediente por la falta de elementos, como identificación de la persona imputada o algún elemento del delito.
- g) Sentencia: Se concluyó el procedimiento y existió una resolución.
- h) Vinculación a proceso: Resolución que determina que existen datos de prueba suficientes para iniciar un procedimiento.

acción ciudadana, se ha buscado generar sistemas de datos abiertos y realizar diagnóstico sobre el sistema de publicación de los documentos abordados en este estudio en las Entidades Federativas.

Conclusiones

Los Entes de Fiscalización Superior son las únicas instituciones que nos pueden dar información numérica, clara y precisa sobre hechos de corrupción relacionados con el uso del dinero público. Los datos que nos brindan estas instituciones son cruciales, pues nos presentan una visión clara de los lugares en los que se comete más corrupción, los años en los que se ha cometido y las consecuencias de estos hechos.

Si bien la reforma de 2016 creó mecanismos para mejorar la publicidad de estos datos, estos mecanismos no han sido replicados en las legislaciones estatales y por lo tanto, tampoco se han implementado. 25 de 32 estados de la república no están obligados a publicar el **Informe de resultados de la cuenta pública**, el documento más importante del proceso de fiscalización, sólo 18 estados están obligados a publicarlo en formatos abiertos y sólo 3 estados lo cumplen.

Además, únicamente en 21 estados de la República se establece la obligación de informar los estados de la denuncias de hechos y los procedimientos de responsabilidad administrativa y sólo 8 estados tienen por lo menos un informe publicado con estos datos.

Según los datos de la ASF el 55.2% de todos los Procedimientos de Responsabilidad Administrativa corresponde a las entidades federativas y municipios, es decir más de la mitad de los procedimientos provienen de las irregularidades detectadas en instituciones de las entidades federativas.

Es por eso que el fortalecimiento de las Instituciones a nivel local es clave para una lucha exitosa contra la corrupción. No se puede superar este obstáculo sin legislaciones

estatales íntegras y con lineamientos a la altura de las reformas ya impuestas a nivel federal.

Los datos de los procedimientos penales impuestos nos revelan que el 64.6% de las denuncias de hechos provenientes de presuntas irregularidades detectadas se encuentran en integración, sólo el 1.8% tienen sentencia, y que sólo en siete asuntos se obtuvo una sentencia condenatoria, equivalente al .6% de los asuntos. Lo que muestra un alto nivel de impunidad en torno a los presuntos actos de corrupción detectados en estas revisiones.

Durante años nuestro país ha sido víctima de saqueos cometidos por parte de servidores públicos, sin embargo hay poco conocimiento de las consecuencias que esto genera, no se socializa lo suficiente el número de procesos iniciados, denuncias presentadas o sanciones impuestas.

Si bien hay datos sumamente relevantes, esta información no puede ser utilizada para hacer un diagnóstico exacto de la corrupción en México y la única institución que puede brindarnos herramientas claves para mejorar estos procesos carece de información suficiente o no la publica.

Ampliar la información en estas instituciones y socializar los descubrimientos que hagan los EFS es un primer e importante paso para fortalecer el sistema de rendición de cuentas.

Consulta la investigación completa en www.impunidadcero.org