



"2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria"

MESA DIRECTIVA

PODER LEGISLATIVO FEDERAL
COMISIÓN PERMANENTE

OFICIO No. CP2R2A.-1323

Ciudad de México, 8 de julio de 2020

DIP. ÓSCAR GONZÁLEZ YÁÑEZ
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE
TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN
P R E S E N T E

Me permito comunicar a Usted que en sesión celebrada en esta fecha, la Diputada Ma. de los Ángeles Ayala Díaz, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman las fracciones III y VIII y se adiciona un último párrafo del artículo 77 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; se reforma el párrafo tercero del artículo 11 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y se adiciona la fracción VI con los incisos a), b), c), d), e) y f) del artículo 53 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

La Presidencia, con fundamento en los artículos 21, fracción III y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dispuso que dicha Iniciativa, misma que se anexa, se turnara a la Comisión de Transparencia y Anticorrupción, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados.

Atentamente

DIP. SERGIO CARLOS GUTIÉRREZ LUNA
Secretario





"2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria"

MESA DIRECTIVA

PODER LEGISLATIVO FEDERAL
COMISIÓN PERMANENTE

OFICIO No. CP2R2A.-1324

Ciudad de México, 8 de julio de 2020

DIP. ERASMO GONZÁLEZ ROBLEDO
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE
PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA
P R E S E N T E

Me permito comunicar a Usted que en sesión celebrada en esta fecha, la Diputada Ma. de los Ángeles Ayala Díaz, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman las fracciones III y VIII y se adiciona un último párrafo del artículo 77 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; se reforma el párrafo tercero del artículo 11 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y se adiciona la fracción VI con los incisos a), b), c), d), e) y f) del artículo 53 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

La Presidencia, con fundamento en los artículos 21, fracción III y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dispuso que dicha Iniciativa, misma que se anexa, se turnara a la Comisión de Transparencia y Anticorrupción, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados.

Atentamente




DIP. SERGIO CARLOS GUTIÉRREZ LUNA
Secretario

08 JUL 2020

SE TURNÓ A LA COMISIÓN DE TRANSPARENCIA Y ANTICORUPCIÓN, CON OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS



Ma. de los Ángeles Ayala Díaz

125
INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LAS FRACCIONES III Y VIII, Y SE ADICIONA UN ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 77 DE LA LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA; SE REFORMA EL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA; Y SE ADICIONA LA FRACCIÓN VI CON LOS INCISOS A), B), C), D), E) Y F) DEL ARTÍCULO 53 DE LA LEY GENERAL DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL.

La suscrita, Ma. de los Ángeles Ayala Díaz y las y los diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional correspondiente a la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración de esta asamblea la presente Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman las fracciones III y VIII, y se adiciona un último párrafo del artículo 77 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; se reforma el párrafo tercero del artículo 11 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y se adiciona la fracción VI con los incisos a), b), c), d), e) y f) del artículo 53 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, con base a la siguiente:

Exposición de motivos

De acuerdo al artículo 9 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, "Son fideicomisos públicos los que constituye el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda en su carácter de fideicomitente única de la administración pública centralizada, o las entidades, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias y estratégicas del desarrollo. Asimismo, son fideicomisos públicos aquéllos que constituyan los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos a los que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos a través de los ramos autónomos."



Ma. de los Ángeles Ayala Díaz

Los fideicomisos públicos son herramientas financieras que el Estado constituye para impulsar determinados fines de interés público.¹ Los fideicomisos se crean para proteger un fondo con un fin en específico, sin importar que el gobierno cambie y con ello las estrategias y las políticas.

“Un fideicomiso con estructura es una entidad del sector paraestatal y cuenta con personalidad jurídica, mientras que un fideicomiso sin estructura no. La reforma en materia de transparencia de 2014, solo adicionó a los fondos, fideicomisos, mandatos o contratos análogos como nuevos sujetos obligados, pues los fideicomisos con estructura, ya estaban regidos por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en tanto formaban parte de la administración pública paraestatal.”²

De los diversos estudios y análisis que han realizado los especialistas sobre los fideicomisos, se han derivado observaciones recurrentes hacia los fideicomisos en relación a la falta de transparencia y rendición de cuentas.

Particularmente se ha detectado que, si bien en el marco jurídico de transparencia se considera a los fideicomisos como sujetos obligados, en la práctica los cambios son más lentos. Por lo que derivado de ello persisten retos para una adecuada transparencia y fiscalización de los recursos públicos administrados a través de fideicomisos.

En este sentido, la discusión alrededor de los recursos que se ejercen a través de los fideicomisos, se reactivó con la publicación del Decreto, en el Diario Oficial de la Federación, que hizo el Ejecutivo Federal el 02 de abril de 2020, para ordenar la extinción o terminación de los fideicomisos públicos, mandatos públicos y análogos.

El Presidente de la República anunció el Decreto y señaló que existen 281 fideicomisos con un total de 250 mil millones de pesos que utilizará en cuatro rubros: 1) Fortalecer los programas sociales; 2) Reactivación económica y otorgar créditos; 3) Apuntalar a Pemex ante la caída de los precios de petróleo; y 4) Pagar deuda pública.

El mencionado decreto exceptúa aquellos fideicomisos que tienen como objeto el pago de pensiones, prestaciones laborales, fondos de estabilización, emergencias de salud y aquellos que mencionan estar en cumplimiento de alguna ley vigente.

¹ Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. (2018). Fideicomisos en México. El arte de desaparecer dinero público. México.

² Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2020). Diagnóstico de fondos y fideicomisos públicos en Materia de Transparencia., p. 6.



Ma. de los Ángeles Ayala Díaz

“Por lo tanto, una cuarta parte de los recursos en fideicomisos quedarían disponibles en la Tesorería de la Federación. Lo anterior equivale a 0.74% del Producto Interno Bruto; es decir, 181 mil 440.3 millones de pesos,”³ no los 250 mil millones de pesos que anunció el Presidente.

“La SHCP publica trimestralmente el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, al cierre del cuarto trimestre de 2019 se cuenta con 336 fondos, fideicomisos, mandatos y contratos análogos operando de acuerdo a los siguientes Grupos Temáticos: Infraestructura, 41; Apoyos Financieros, 113; Subsidios y apoyos, 121; Prestaciones Laborales, 33; Estabilización Presupuestaria, 5; y Pensiones, 23.”⁴

Por otro lado, el 20 de mayo, la fracción parlamentaria de Morena presentó una iniciativa para reformar 14 leyes para permitir la extinción de 44 fideicomisos y modificar el funcionamiento de otros 4. Lo anterior con la finalidad de contar con recursos suficientes para enfrentar la situación de salud pública y mitigar el impacto en la economía nacional por la pandemia del Covid-19.

Además, la Ley Federal de Austeridad Republicana, que se publicó el 20 de noviembre de 2019, mandata analizar la eficiencia y eficacia de los fideicomisos, a más tardar en agosto de 2020, para que dicho análisis sea tomado en cuenta por el Ejecutivo Federal para la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Con la iniciativa presentada por Morena se señala la extinción de otros fideicomisos a través de procedimientos distintos a los establecidos en la Ley de Austeridad y en el Decreto de extinción. Por lo que hasta el momento no es claro cuáles fideicomisos se van a extinguir y qué procesos van a seguir.

Estos diferentes cambios respecto al tema de desaparición de fideicomisos, solo han logrado aumentar la incertidumbre y preocupación de varios sectores de la población sobre la racionalidad en la toma de decisiones en la política de fideicomisos.

No se puede omitir que los fideicomisos públicos son instrumentos financieros de utilidad para el cumplimiento de fines públicos, pues permiten destinar recursos y crear reservas para atender fines específicos, como una contingencia ambiental o de salud, sin que estos recursos

³ Consultado en: <https://ciep.mx/extincion-de-fideicomisos-publicos-2020/>

⁴ Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2020). Op Cit p. 18.



Ma. de los Ángeles Ayala Díaz

sean utilizados para otros objetivos. Por eso es importante que se garanticen mecanismos de control para explotar su utilidad y eficiencia.

Por ello, también es preocupante que entre los fideicomisos que se pretende extinguir conforme a la iniciativa mencionada, se encuentren fideicomisos que buscan garantizar derechos humanos sin medidas para salvaguardarlos, como el Fondo para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, los fondos para la protección de desastres naturales y los fondos de investigación y desarrollo científico.

A partir de la poca claridad para saber cuáles fideicomisos se van a extinguir y qué procesos van a seguir, surgió la duda de diversos beneficiarios de algunos de esos fideicomisos o fondos, los cuales externaron su preocupación ante la posibilidad de enfrentar mayor vulnerabilidad y riesgo, en el caso de personas defensoras de derechos humanos y periodistas; o de proseguir y concluir sus investigaciones y trabajos académicos, en el caso de los investigadores de los centros de investigación; entre otros.

Esta situación dio pie a que en la Cámara de Diputados se abriera a discusión la iniciativa presentada por Morena. La convocatoria se hizo el 29 de mayo de 2020, en los siguientes términos: “La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados invita a especialistas, académicos y público en general a participar en las sesiones de Parlamento Abierto para el Análisis de la Iniciativa por la que se reforman y derogan diversas disposiciones en materia de extinción de fideicomisos públicos sin estructura orgánica, bajo las siguientes:”

Se definieron sesiones para los temas siguientes: 02 de junio, Fondo para el Deporte de Alto Rendimiento; 04 de junio, Fondos de Investigación Científica y Tecnológica bloque 1; 09 de junio, Fideicomiso para la protección de defensores de derechos humanos y periodistas; 16 de junio, Fondo de Inversión y Estímulos al Cine; 18 de junio, Fondos de Investigación Científica y Tecnológica bloque 2; y 19 de junio, Fondo de Apoyo Social para ex Trabajadores Migratorios Mexicanos.

Los elementos y argumentos mencionados en esas reuniones respecto a los fideicomisos y fondos analizados, convergieron en un sentido: antes que desaparecer el correspondiente fondo, es evidente que se debe fortalecer. Por lo que destaca la propuesta de fortalecerlo, modernizarlo, y actualizar la legislación competente. El objetivo no es eliminar los apoyos, sino evitar la opacidad y discrecionalidad en el uso de los recursos públicos.



Ma. de los Ángeles Ayala Díaz

Asimismo, erradicar las prácticas de corrupción y malos manejos. En ese sentido, se argumentó que el fideicomiso se debe revisar a detalle, que se mejore pero que no desaparezca. Además, se puntualizó que, si los cuestionamientos son en materia de transparencia y rendición de cuentas, que se refuercen los mecanismos y disposiciones correspondientes para que se atiendan y subsanen las posibles deficiencias al respecto.⁵

En este contexto es que surge la presente iniciativa, buscando dar respuesta a la problemática planteada en el parlamento abierto en el que se analizó la pertinencia de extinción de diferentes fideicomisos. Este proyecto legislativo pretende convertirse en una ruta de salida a los elementos expuestos en ese espacio de participación; dar respuesta a la demanda y necesidad de reforzar el marco legal en materia de transparencia y rendición de cuentas, en relación a los recursos que se ejercen a través de los fideicomisos.

Además, esta iniciativa también pretende ser una de varias acciones legislativas, a través de las cuales se busque responder a esa participación ciudadana de personas expertas en el tema, de grupos sociales y beneficiarios de los fideicomisos que ven posibles afectaciones por la inadecuada toma de decisiones.

Por todo lo anterior se propone realizar modificaciones en tres leyes. En la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se adiciona y reforma el artículo 77; y en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se reforma un párrafo del artículo 11. Con estas modificaciones se busca reforzar ambas leyes para que incorporen la obligación expresa de que la información de los fideicomisos, sea divulgada por los sujetos obligados en la Plataforma Nacional de Transparencia y en sus propios portales de transparencia. Además; se especifica que dicha información debe estar en formatos abiertos y con suficiente nivel de detalle para que puedan ser descargados y analizados.

Es importante que la información que los organismos públicos pongan a disposición de la ciudadanía sea fácil de localizar, además de que debe concentrar todos los documentos relacionados con la conformación y el ejercicio de los fideicomisos que constituyen, como lo son contratos, estados de cuenta y facturas, entre otros.

Por otro lado, se adiciona la fracción VI incluyendo los incisos a), b), c), d), e) y f) al artículo 53 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Con estas adiciones se busca que la

⁵ Dado que a la fecha aún no se encuentran disponibles los videos y exposiciones del Parlamento Abierto en el sitio de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, la información disponible sobre algunas sesiones de dicho Parlamento se puede consultar en los siguientes boletines de comunicación social de la Cámara de Diputados: 3807, 3808, 3831, 3836, 3841.



Ma. de los Ángeles Ayala Díaz

información que se publica en los anexos de la Cuenta Pública sobre fideicomisos, contenga mayor grado de desagregación.

Se requiere que la información sobre los fideicomisos que ya prevé la ley sea complementada con mayor detalle. De las auditorías realizadas por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) se han desprendido diversas observaciones y recomendaciones, en relación a la información disponible sobre todo lo referente a los fideicomisos. Por lo que ha quedado de manifiesto que no es útil la información de los montos generales disponibles en la Cuenta Pública, si no se conocen mayores detalles sobre: el nombre de proveedores o contratistas, sean públicos o privados, el tipo de servicio o bien adquirido y el monto; las razones y fundamento por las que se inicia un proceso de constitución o extinción del fideicomiso o fondo público, especificando, de manera detallada, los recursos financieros destinados para tal efecto; entre otros que se incluyen en la adición a la ley.

Con estas adecuaciones también se busca que la información permita tener una mayor rendición de cuentas, sea de mayor utilidad para los ciudadanos, para la ASF, y disminuya la discrecionalidad del ejercicio de los montos disponibles en fideicomisos.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con Proyecto de:

Decreto

Artículo Primero. Se reforman las fracciones III y VIII, y se adiciona un último párrafo del artículo 77 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, para quedar como sigue:

Artículo 77. ...

I a II...

III. El monto total, el uso y destino del patrimonio fideicomitado, distinguiendo las aportaciones públicas y fuente de los recursos, los subsidios, donaciones, transferencias, excedentes, inversiones realizadas y aportaciones o subvenciones que reciban, **y que realicen a otros fideicomisos;**

IV a VII...

VIII. Los contratos de obras, adquisiciones y servicios que involucren recursos públicos del fideicomiso, así como los honorarios derivados de los servicios y operaciones que realice la institución de crédito o la fiduciaria, **incluyendo estados de cuenta y facturas.**



Ma. de los Ángeles Ayala Díaz

Para cumplir con lo establecido en el primer párrafo de este artículo, la información deberá ser divulgada por los sujetos obligados en la Plataforma Nacional y en sus propios portales de transparencia. Además, debe estar en formatos abiertos y con suficiente nivel de detalle para que puedan ser descargados y analizados.

Artículo Segundo. Se reforma el párrafo tercero del artículo 11 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar como sigue:

Artículo 11.- ...

...

En los términos que señale el Reglamento, los informes trimestrales y la Cuenta Pública incluirán un reporte del cumplimiento de la misión y fines de los fideicomisos, así como de los recursos ejercidos para el efecto; las dependencias y entidades deberán poner esta información a disposición del público en general, a través de medios electrónicos de comunicación, incluyendo la Plataforma Nacional de Transparencia y en sus propios portales de transparencia. Esta información debe estar en formatos abiertos y con suficiente nivel de detalle para que puedan ser descargados y analizados.

...

...

Artículo Tercero. Se adiciona la fracción VI con los incisos a), b), c), d), e) y f) del artículo 53 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, para quedar como sigue:

Artículo 53 ...

I. a V...

VI. La siguiente información de los fideicomisos, fondos públicos, mandatos o cualquier contrato análogo:

- a) El concepto de gastos con cargo al patrimonio por año;
- b) Los montos y las fuentes de otros recursos que integren al fideicomiso;
- c) El nombre de proveedores o contratistas, sean públicos o privados, el tipo de servicio o bien adquirido y el monto;
- d) Razones y fundamento por las que, en su caso, se inicie el proceso de constitución o extinción del fideicomiso o fondo público, especificando, de manera detallada, los recursos financieros destinados para tal efecto;



Ma. de los Ángeles Ayala Díaz

- e) Criterios de selección de la institución fiduciaria; e
- f) Índices de satisfacción y/o cumplimiento de los objetivos que persigue el fideicomiso.

Transitorios

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

Segundo. El Ejecutivo Federal tendrá 90 días, a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, para realizar las adecuaciones reglamentarias necesarias con base en lo previsto en dicho Decreto.

Dado en el salón de sesiones de la Comisión Permanente, a 8 de julio de 2020.

Atentamente

Dip. Ma. de los Ángeles Ayala Díaz