

procesos de auditoría, revisión de la cuenta pública, integración de informes y publicación de los mismos.

Puede verificarse el acumulativo de medidas para fortalecer los mecanismos de control gubernamental, así como la formalización de aquellas disposiciones destinadas a fincar de responsabilidades e imponer la sanción de aquellas conductas contrarias a la probidad y la eficacia gubernamental.

Se ha creado, ampliado y profundizado el sistema de fiscalización, al cual se le ha denominado “nacional”; y aunque la cercanía desde entonces se pronunciaron voces pidiendo la integración de un órgano de carácter nacional capaz de supervisar a todos los órdenes de gobierno. Entonces, no puede decirse que no se atiende seriamente como una política de Estado, y aunque la cercanía de algunas de las reformas imposibilitan emitir juicios categóricos que ven el fracaso o inutilidad de los procedimientos y normas vigentes, empero, vale la pena considerar de qué manera pueden mejorarse y qué aspectos precisos deben implementarse. En este tenor es que, en los próximos capítulos analizaremos tanto las bases teóricas que sustentan la necesidad de un sistema de fiscalización, como aquellas orientaciones que a nivel internacional se han fijado, centrando nuestra atención en el papel que corresponde a la Comisión Parlamentaria destinada a la evaluación y el control de la tarea fiscalizadora.

El periodo más reciente arranca con la promesa de campaña del candidato que actualmente ocupa la Presidencia de la República, Lic. Enrique Peña Nieto. Fue justamente en el acto inaugural de su campaña por la presidencia en la ciudad de Guadalajara, el viernes 30 de marzo de 2012, en el que anunció la firma de tres compromisos: crear una Comisión Nacional Anticorrupción; establecer la obligación de todos los altos funcionarios de hacer pública su relación de bienes y disminuir en 100 el número de diputados federales.

Posteriormente, una vez electo, en un significativo acto el 14 de noviembre de ese año se presentaron iniciativas de reforma constitucional administrativa y anticorrupción, con lo que se dio inicio al proceso de cumplimiento de la promesa hecha y se abordó esta iniciativa que no estaría exenta de recorrer un camino tortuoso.

En esa fecha se propuso la desaparición de la Secretaría de la Función Pública y su reemplazo por la Comisión Nacional Anticorrupción. En su discurso el presidente electo explicó que la Comisión sería un “órgano estrictamente imparcial” y con capacidad para actuar

de oficio o mediante requerimiento de otros órganos del Estado o de denuncias de ciudadanos y que se encargaría de investigar tanto a los funcionarios corruptos como a los particulares “que pretenden beneficiarse”; ya que “tan mal hace quien corrompe como quien se deja corromper”, en este acto también se anunció la creación de un Consejo Nacional de Ética Pública. El 15 de noviembre legisladores de los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México presentaron la iniciativa en el Senado de la República.

El proceso complejo y a veces incierto que siguió este proyecto es una historia que merece contarse como si se tratara de un camino al cual le fueron apareciendo entronques convergentes y bifurcaciones.

1. Cambios a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Como primer paso se aprobó la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de enero de 2013 señalando la desaparición de la Secretaría de la Función Pública, que quedó en un estatus provisional mediante el artículo segundo transitorio, hasta la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción.

A nivel de control interno, el Subsecretario encargado de despacho fue el Lic. Julián Olivas, a quien correspondió adelantar medidas tendentes a:⁶³

- Recepción de quejas y denuncias ciudadanas.
- Monitoreo de la declaración patrimonial de los servidores públicos.
- Reducción de costos en las contrataciones públicas.
- Práctica de auditorías e inspecciones.
- Profesionalización del servicio público, incluyendo el componente de integridad y ética pública a través de los libros de texto gratuitos. En ese sentido la Organización de los Estados Americanos otorgó el premio a la dependencia en gestión de recursos humanos.

⁶³ Olivas Ugalde, Julián, “La Secretaría de la Función Pública: continuidad y resultados”, VV. AA., *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas*, México, D3-Cámara de Diputados-CVASFASF- UEC, 2014.

- Reducción de trámites y su alineación vertical entre los niveles federal, estatal y municipal.

De conformidad a la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el *DOF* el 2 de enero de 2013, se hace una redistribución de funciones entre diferentes órganos de la Administración Pública Federal

El artículo 31 señala que corresponde a la SHCP:

[...]

XII. Organizar y dirigir los servicios aduanales y de inspección;
 XIX. Coordinar la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, así como concertar con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal la validación de los indicadores estratégicos, en los términos de las disposiciones aplicables;
 XXI. Coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y emitir las normas para que los recursos humanos y patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados, respectivamente, con criterios de eficiencia y simplificación administrativa;
 XXII. Emitir políticas, normas, lineamientos y procedimientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas y servicios relacionados con las mismas de la Administración Pública Federal; emitir y en su caso opinar sobre las normas relacionadas con la desincorporación de activos; administrar el sistema COMPRANET, llevar los procedimientos de conciliación en dichas materias, en términos de las disposiciones respectivas y aplicar la Ley de Firma Electrónica Avanzada;
 XXIV. Conducir las políticas, establecer las normas y emitir las autorizaciones y criterios correspondientes en materia de planeación y administración de recursos humanos, contratación y remuneraciones del personal, Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, estructuras orgánicas y ocupacionales, y ejercer el control presupuestario de los servicios personales, con las respectivas normas de control de gasto en ese rubro;
 XXV. Llevar y normar el registro de servidores públicos de la Administración Pública Federal, incluyendo sus declaraciones patrimoniales y su seguimiento, así como la información sobre las sanciones administrativas que, en su caso, les hayan sido impuestas, en los términos de los ordenamientos aplicables;
 XXVI. Determinar los perfiles que deberán cubrir los titulares y personal de las auditorías preventivas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como las disposiciones generales para su organización, funcionamiento y régimen disciplinario; señalar los órganos des-

concentrados o entes similares que se consideren que deban contar en forma directa con unidades de auditoría preventiva, o determinar los órganos des-concentrados y entidades paraestatales que por su dimensión puedan ser auditados por la unidad de auditoría preventiva de su sector correspondiente;
 XXVII. Coordinar y supervisar el sistema de control gubernamental, establecer las bases generales para la realización de auditorías internas, transversales y externas, y expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos en dichas materias en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
 XXVIII. Designar a los comisarios de las entidades de la Administración Pública Federal, así como normar sus atribuciones y desempeño;
 XXIX. Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales; administrar los inmuebles de propiedad federal cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad, así como llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente;
 XXX. Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación; expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios, para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes, así como expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación;
 XXXI. Coordinar políticas de desarrollo de indicadores por dependencia y entidad que estimulen el desempeño y cumplimiento de resultados de los órganos y servidores públicos de la Administración Pública Federal;
 XXXII. Emitir normas, lineamientos y manuales que integren disposiciones y criterios que impulsen la simplificación administrativa;
 XXXIII. Reivindicar los bienes propiedad de la Nación, en los términos de las disposiciones aplicables; y
 XXXIV. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

El artículo 44 de la LOAPF configura las siguientes características para las Unidades de Auditoría Preventiva, las cuales ocupan el lugar de los denominados Órganos de Control Interno:

Los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal serán responsables de mantener el control interno y de gestión de la dependencia o entidad que encabezan, con el apoyo de unidades de auditoría preventiva. Los propios titulares tendrán la obligación de nombrar

a los auditores preventivos de su respectiva dependencia y entidad, con base en los perfiles que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para apoyar la política de control interno y la toma de decisiones relativas al cumplimiento de los objetivos y políticas institucionales, al óptimo desempeño de servidores públicos y órganos, a la modernización continua y desarrollo eficiente de la gestión administrativa y al correcto manejo de los recursos públicos.

Las unidades de auditoría preventiva se regirán por las leyes y disposiciones sobre adquisiciones, obra pública, presupuesto, contabilidad, fiscalización superior, procedimiento administrativo, transparencia y acceso a la información, responsabilidades, combate a la corrupción y otras afines a la materia, y por las disposiciones generales que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respecto de dichos asuntos, sobre la organización, funcionamiento y supervisión de los sistemas de control interno, además de las de auditoría preventiva, mejora de gestión en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y presentación de informes por parte de dichas unidades.

Las unidades de auditoría preventiva formarán parte del sistema nacional de fiscalización, e incorporarán en su ejercicio las normas técnicas y códigos de ética, de conformidad con las mejores prácticas, que considere el referido sistema. Las unidades de auditoría preventiva de cada dependencia y entidad formularán en el mes de noviembre su plan anual de trabajo y de auditorías.

En los meses de mayo y noviembre entregarán informes tanto al titular de la dependencia o entidad de que se trate, así como a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sobre hallazgos en la gestión y recomendaciones en relación con las acciones correctivas, preventivas y oportunidades de mejora respecto de la calidad y eficiencia de los distintos procesos internos y ejecución de los programas, así como sobre la eficiencia y eficacia en la administración de los recursos humanos, materiales y financieros y de los servicios generales, además de los correspondientes a la situación de desempeño y el ejercicio del gasto; y en su caso, sobre la relación de los procedimientos abiertos por causas disciplinarias, de presunta responsabilidad administrativa y de sanciones aplicadas por la propia unidad de auditoría preventiva, así como de las denuncias presentadas ante la autoridad competente por actos de corrupción. Con base en dichos informes, tanto las dependencias y entidades, así como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, formularán las recomendaciones pertinentes para mejora de la gestión.

Los titulares de las dependencias y entidades encabezarán comités de control y desempeño institucional para el seguimiento y evaluación general de la gestión, conforme a las disposiciones que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por su parte, el artículo 50 de la LOAPF contempla el papel rector de la Secretaría de Hacienda:

Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin perjuicio de las atribuciones que competen a la dependencia coordinadora del sector correspondiente.

2. Propuesta de Reforma Constitucional para el Fortalecimiento de la Fiscalización Superior

Durante el Foro “Acuerdos Ciudadanos Anticorrupción” se expuso la “Propuesta de Reforma Constitucional para el Fortalecimiento de la Fiscalización Superior”,⁶⁴ que contempla modificar cinco artículos de la Constitución y, que se puso a consideración de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

De dicha propuesta de reforma destaca que se facultó al Congreso para legislar sobre la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización. Asimismo, propone favorecer la evaluación de las políticas públicas y de los resultados de la gestión pública; planea verificar el cumplimiento de las metas contenidas en los programas; pretende emitir, además de recomendaciones de acciones en términos de la Ley Reglamentaria, el fincamiento de responsabilidades y de sanciones; se amplía la fiscalización a fideicomisos; impulsa las revisiones de situación excepcional, se precisan los informes individuales de auditoría, se relaciona la fiscalización de proyectos de inversión con coparticipación pública y privada congruente con la ley en la materia (Ley de Asociaciones Pública y Privada). Aspira a que todas las recomendaciones deberán ser precisadas por el ente auditado con las mejoras realizadas, las acciones emprendidas o la justificación de la improcedencia de las mismas; también, se incluye la protección de datos personales; se promueve la no reelección del

⁶⁴ Romero Gudiño, Alejandro, “Propuesta de Reforma Constitucional para el Fortalecimiento de la fiscalización superior”, *Foro Acuerdos Ciudadanos*, México, IN-COPSE, 19 de septiembre de 2012.

Auditor Superior de la Federación; se faculta a la ASF para que pueda corregir su programa de auditorías y no espere a concluir este para realizar revisiones preliminares que se dirijan a la áreas de oportunidad y riesgos y, llegado el momento, dictar medidas preventivas, entre otras importantes propuestas.

3. Iniciativas de diversos partidos

El 20 de noviembre de 2012, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LXII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, presentaron la “Iniciativa con aval de grupo, que contiene proyecto de decreto que reforma los artículos 21, 73, 76, 105, 109 y 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para combatir la corrupción”.

Por su parte, el 30 de enero de 2013, el senador José María Martínez y Martínez, del Partido de Acción Nacional, presentó la “Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 16, 21, 76 y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se expide la Ley Orgánica del Instituto Nacional Anticorrupción y de Control, para combatir la corrupción”.

El 4 de abril de 2013, los senadores Ernesto Javier Cordero Arroyo, María del Pilar Ortega Martínez, Laura Angélica Rojas Hernández, Fernando Torres Graciano y Salvador Vega Casillas, con aval del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentaron la “Iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de crear el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción”.

4. Proyecto de Reforma Constitucional del 13 de diciembre de 2013

Como Cámara de origen, la Cámara de Senadores aprobó el 13 de diciembre del 2013 un proyecto de decreto que plantea reformar la Constitución Federal en materia de combate a la corrupción, mismo que fue remitido para su revisión a la Cámara de Diputados el 4 de febrero de 2014.

En esta iniciativa se contemplaba la reforma a los artículos 73, 107, 109, 113, 114 y 116 de la Constitución para reforzar el combate contra la corrupción en el servicio público de los tres órdenes de gobierno y

fue aprobada con el voto de 111 senadores, dos votos en contra y dos abstenciones.

En esta propuesta se incluía la creación de un órgano autónomo para prevenir, investigar y sancionar las responsabilidades administrativas que deriven de los hechos de corrupción cometidos por los servidores públicos de la Federación, así como por cualquier persona física o moral involucrada o que resulte beneficiada por los mismos.

La Minuta con Proyecto de Decreto en Materia Anticorrupción incluía doce aspectos relevantes:

- a) Se faculta al Congreso de la Unión para expedir la ley general en materia de combate a la corrupción.
- b) Procederá el juicio de amparo ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en materia administrativa, contra resoluciones del procedimiento administrativo sancionador del órgano responsable de combatir la corrupción.
- c) La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable y de la Ley General en Materia de Combate a la Corrupción.
- d) La aplicación de la Ley General en Materia de Combate a la Corrupción corresponderá a la Federación, las Entidades Federativas y los municipios, en los términos en que la propia ley lo establezca, la cual deberá prever las responsabilidades y sanciones administrativas que deriven de hechos calificados como de corrupción.
- e) Se creará un órgano responsable de combatir la corrupción, como un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio dirigido por un titular nombrado por la Cámara de Senadores que estará a cargo de la prevención, investigación y sanción de las responsabilidades administrativas que deriven de los hechos de corrupción cometidos por los servidores públicos de la Federación, en vía de atracción, conocerá de aquellos hechos competencia de las entidades federativas y los municipios.
- f) El órgano responsable de combatir la corrupción tendrá un Consejo Técnico Consultivo integrado por el Titular de dicho órgano quien lo presidirá, 3 ciudadanos nombrados por la Cámara de Senadores, 1 representante del Poder Ejecutivo, 1 representante de la Auditoría Superior y 1 representante del IFAI.
- g) El cobro de las sanciones económicas que imponga el órgano res-

- ponsable de combatir la corrupción lo realizará directamente a través del procedimiento administrativo de ejecución que señale la ley.
- h) El órgano responsable de combatir la corrupción desarrollará programas y acciones para difundir y promover la ética y la honestidad en el servicio público, así como la cultura de la legalidad.
 - i) Las entidades federativas establecerán órganos especializados con plena autonomía que serán competentes para aplicar la ley en las entidades federativas y sus municipios.
 - j) La Ley General de Combate a la Corrupción fijará bases del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción, para la coordinación entre el órgano responsable de combatir la corrupción, las instancias de procuración de justicia, el IFAI, la ASF y los órganos equivalentes en las entidades federativas.
 - k) Faculta al órgano anticorrupción para interponer controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.
 - l) Conserva el mandato constitucional sobre la responsabilidad patrimonial del Estado.

Posteriormente algunos legisladores sumaron sus propuestas para enriquecer y revisar algunos aspectos de la iniciativa en materia de combate a la corrupción, en especial destacan las del Partido Acción Nacional y del Partido de la Revolución Democrática, agregadas a la que fue entregada en su momento por los Senadores del Partido Revolucionario Institucional:

La iniciativa que presentaron legisladores del Partido Acción Nacional (PAN), el 4 de noviembre de 2014, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de crear el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción; retoma además aspectos de iniciativas anteriores, así como de la minuta con *Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 73, 107, 109, 113, 114 y 116 y se adiciona el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, enviada por la Cámara de Senadores a su colegisladora el 13 de diciembre de 2013 y turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Transparencia y Anticorrupción.⁶⁵

El 25 de noviembre de 2014, los diputados José Luis Muñoz Soria, Agustín Miguel Alonso Raya y José Ángel Ávila Pérez del PRD presentaron una iniciativa.

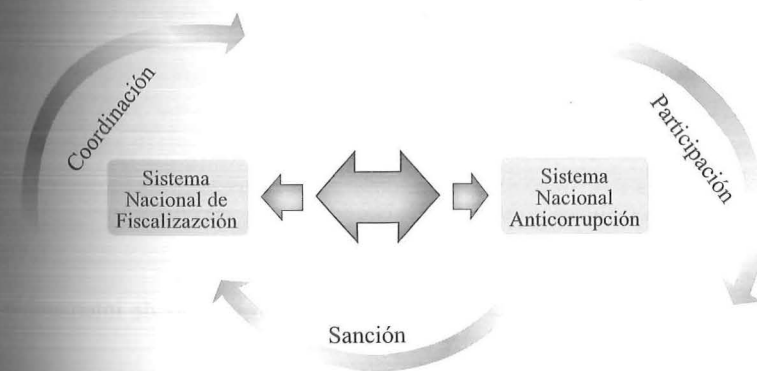
⁶⁵ Dictamen, *Gaceta Parlamentaria*, año XVII, número 3954-II, martes 4 de noviembre de 2014.

Por su parte, los senadores Armando Ríos Piter, Zoé Robledo Aburto, Benjamín Robles Montoya y Rosa Adriana Díaz Lizama, presentaron una "Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Combate a la Corrupción Política; se reforma el tercer párrafo del artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; y se reforma una fracción 3 y se adiciona una fracción VIII al artículo 238, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, misma que fue publicada en la Gaceta del Senado el día 2 de diciembre de 2014."⁶⁶

FIGURA 2.6. *Articulación de la propuesta del sistema de controles. Partido Acción Nacional*



FIGURA 2.7. *Articulación de la propuesta del sistema de controles. Partido de la Revolución Democrática*



⁶⁶ Dictamen, *Gaceta del Senado*, Tercer Año de Ejercicio, No. 64, Tomo I, martes 2 de diciembre de 2014 primer periodo ordinario, martes 2 de diciembre de 2014.

FIGURA 2.8

Aspectos comunes entre las iniciativas del PAN y el PRD

1. Establecen un Sistema Nacional Anticorrupción.
2. Establecen un Comité Coordinador.
3. Establecen un Comité de Participación Ciudadana.
4. Se reestablece la Secretaría de la Función Pública con las funciones de control interno del Ejecutivo Federal.
5. El nombramiento del titular de la SFP dejaría de ser facultad exclusiva del Presidente.
6. Se establecen esquemas de responsabilidades graves y no graves de los servidores públicos.

Los OICs serán responsables de:

 - Prevenir, corregir, investigar y sancionar actos u omisiones que pudieran constituir faltas y sanciones administrativas “no graves” (las que no son materia de competencia del TFJA y similares).
7.
 - Investigan y substancian faltas administrativas graves (también ASF/ESFF).
 - Resuelve TFJA y homólogos locales.
 - Pueden denunciar probables delitos ante la FECC.
 - Pueden impugnar determinaciones TFJA y homólogos, interponer amparo.

Creación de un Tribunal Federal de Justicia Administrativa, como órgano jurisdiccional autónomo, al que se le amplían las atribuciones:

 - Imponer sanciones a servidores públicos de poderes federales y órganos constitucionales autónomos por responsabilidades administrativas graves.
8.
 - Controversias entre APF y particulares.
 - Imponer sanciones a servidores públicos locales por irregularidades en el manejo de recursos federales.
 - Indemnizaciones y sanciones pecuniarias por daños y perjuicios a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.
 - Imponer responsabilidades resarcitorias.

Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción:

 - Establecer coordinación entre SNA y estados.
 - Políticas integrales prevención, control y disuasión.
9.
 - Coordinación órdenes de gobierno para programas de intercambio información entre órdenes de gobierno.
 - Sistema de indicadores del Comité.
 - Informe anual del Comité.

FIGURA 2.9

Diferencias destacadas entre las iniciativas PAN-PRD

PAN	PRD
Designación de los titulares de OIC's de los órganos constitucionalmente autónomos, a propuesta del Ejecutivo y aprobada por el Senado	Designación de los titulares de OIC's a propuesta del Ejecutivo y aprobada por el Senado
Propone amplia intervención de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción	Amplía las facultades de la Auditoría Superior de la Federación
ASF:	ASF:
<ul style="list-style-type: none"> • Se eliminan principios de anualidad y posterioridad • Fiscalizar desde inicio año siguiente a cierre CP • Realizar revisiones preliminares, solicitar información del ejercicio en curso • Revisiones preliminares a informes trimestrales del ejecutivo (recomendaciones preventivas) • Informe final de auditorías 31 de octubre; informes individuales antes • Atraer investigaciones sobre recursos federales, autoridades locales y promover acciones • Revisa fiscalizados ejercicio en curso, investiga, promueve sanción, impugna. • Presentar denuncia, querrela, promover amparo, investigar faltas graves y actos corrupción 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisa metas de programas y políticas públicas y emite recomendaciones y acciones • Coordina Sistema Nacional de Fiscalización • Fiscaliza recursos coparticipación público privada • Puede revisar años anteriores a la CP. • Puede emitir recomendaciones, acciones, sobre CP y años anteriores • Por denuncia puede revisar años anteriores a CP, previo examen de procedencia • Entrega informe general ejecutivo de la CP el 1 de octubre • Fiscalizados tienen 15 días hábiles para aclaraciones a IIA • ASF tiene 60 días hábiles para pronunciarse sobre aclaraciones a IIA
Creación de un Consejo Nacional para la Ética Pública.	
Integrado por presidente de la República, presidente de la Suprema Corte, presidentes de ambas Cámaras del Congreso, titulares de los órganos constitucionales autónomos, presidente del Tribunal de Justicia Administrativa, titulares de los Ejecutivos estatales, integrantes del comité de participación ciudadana	

Diferencias destacadas entre las iniciativas PAN-PRD

PAN	PRD
<p>Comité de participación ciudadana: Integrado por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción, quienes serán designados por la Cámara de Senadores por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.</p>	<p>Comité de participación ciudadana: Integrado por setenta ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción, quienes serán designados por la Cámara de Diputados por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, previa convocatoria.</p>
<p>FUNCIONES:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Evaluación anual del funcionamiento y resultados del Comité Coordinador. - Convocar a OSC a coadyuvar con órganos de control y sanción de corrupción en acciones de prevención. - Participar con la autoridad en resolución de faltas administrativas graves (según ley). - Presentar recomendaciones a CNEP. 	<p>FUNCIONES:</p> <ul style="list-style-type: none"> - evaluación semestral y anual del Comité Coordinador. - emitir recomendaciones vinculantes, presentar denuncias. - Comité Coordinador deberá pronunciarse sobre recomendaciones (30 días hábiles). - Ley determinará atribuciones Comité de Participación Ciudadana. - Como mínimo 50% de sus integrantes deben asistir a sesiones de Comité Coordinador con voz y voto.

El 27 de noviembre de 2014, el presidente de la República incluyó en su mensaje a la nación su respaldo al Sistema Nacional Anticorrupción.

No obstante un año de deliberación en el Senado, la iniciativa que se turnó a la Cámara de Diputados todavía no contó con el acuerdo político necesario para aprobarse, en especial, en lo que respecta a eliminar la autonomía del órgano anticorrupción e instalar una Fiscalía en la Procuraduría General de la República.

5. Fiscalía Especializada en Materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción

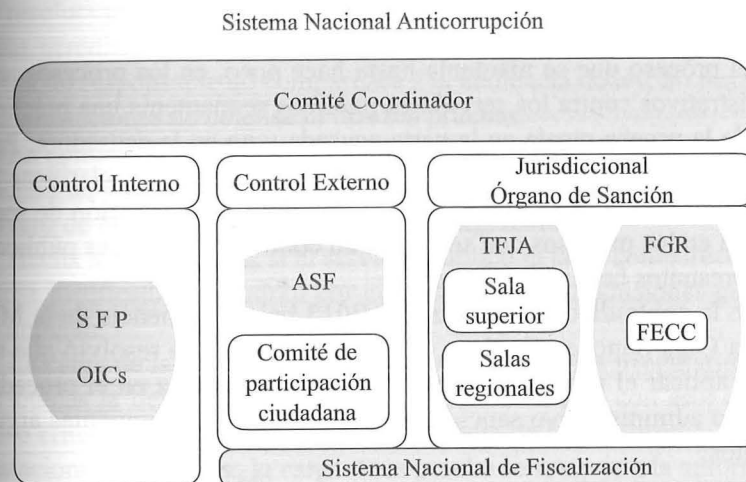
El 10 de febrero de 2014 se publicó en el *DOF* el decreto de reformas constitucionales que, en su artículo 102 apartado A, establece la creación de la Fiscalía General de la República, la cual sustituirá a la PGR cuando se emitan las leyes secundarias correspondientes y el Congreso de la Unión

emita la declaratoria expresa de la entrada en vigor de su autonomía constitucional. Ésta, conforme a la fracción VI del mismo artículo, contará con la Fiscalía Especializada en Materia de Combate a la Corrupción, cuyo titular será nombrado y removido por el fiscal general; su nombramiento y remoción podrá ser objetado por el Senado de la República.

El 13 de diciembre de 2013, se firmó por sus integrantes el “Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Anticorrupción y Participación Ciudadana y de Estudios Legislativos Primera, con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción”, enviado a la H. Cámara de Diputados.

El 10 de febrero de 2014 se publicó en el *DOF* la reforma constitucional intitulada “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral”, instituyendo así la Fiscalía General de la República (art. 102, A).

FIGURA 2.10. Estructura del Sistema Nacional Anticorrupción de acuerdo con las reformas de 2015



Fuente: Elaboración propia con base en Huacuja, Sergio, *¿Adónde nos llevan las propuestas de lucha contra la corrupción? ¿Quo vadis México?*, Conferencia impartida el 21 de enero de 2015. Siglas: FCC= Fiscalía de Combate a la Corrupción, SFP= Secretaría de la Función Pública, TFJA= Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ASF= Auditoría Superior de la Federación. OICs= Órganos internos de control.

El 12 de marzo de 2014 se publicó en el *DOF* el “Acuerdo del Procurador General de la República que crea la Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción”, de la que no se nombró el titular. Ésta tiene por objeto la investigación y persecución de los delitos relacionados con hechos de corrupción de competencia federal, así como cualquier otro delito cometido por un servidor público federal en el desempeño de un empleo, cargo o comisión; con la expedición de este decreto, se dio cumplimiento en el plazo de 30 días, a lo mandatado en el párrafo segundo del artículo décimo octavo transitorio del referido decreto de reformas constitucionales publicado en el *DOF* el 10 de febrero de 2014.

El acuerdo que creó la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción, entrará en vigor en la fecha en que la Cámara de Senadores realice el nombramiento de su titular; entre tanto seguirá en operación la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia.

6. Facultades sancionatorias del Poder Judicial

En el proceso que se mantenía hasta hace poco, en los procesos administrativos contra los servidores públicos se mantenía una práctica donde la prueba recaía en la parte acusada y no en la acusadora. Por eso, un posicionamiento de la Corte estuvo orientado a clarificar la forma en que debería preservarse el principio de presunción de inocencia en los procesos que se siguen en contra de servidores públicos por presuntos hechos sancionados.

En la contradicción de tesis 200/2013 bajo la ponencia de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, se resolvió que se debe aplicar el principio de presunción de inocencia en el procedimiento administrativo sancionador, con base en los siguientes argumentos:

- 1) El procedimiento administrativo sancionador tiene por objeto conocer de faltas e irregularidades de la persona, servidor público o particular según se trate y su finalidad es imponer una sanción.

- 2) El procedimiento administrativo se encuentra definido en la doctrina, y en la práctica procesal administrativa sustantiva y adjetiva.
- 3) Con apoyo en el criterio definido por la Suprema Corte, en el procedimiento disciplinario de responsabilidades de los servidores públicos, se obliga a la autoridad a acreditar necesariamente las conductas irregulares.

En las discusiones del Pleno de la SCJN se estableció que el acatamiento al principio de presunción de inocencia radica en el deber de fundar y motivar los actos de autoridad. Conforme a la definición que propone Esperanza Sandoval Pérez, este principio es el derecho a no ser condenado sin pruebas de cargo constitucionalmente válidas y que no se agota, por tanto, su virtualidad en el mandato *in dubio pro reo*.⁶⁷

Si bien el criterio de la SCJN tiene consecuencias en todos procedimientos administrativos sancionadores, en el caso específico del procedimiento disciplinario en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, el principio de presunción de inocencia obligará a la autoridad a que necesariamente establezca en la resolución con base en qué elementos probatorios quedaría, en su caso, acreditada la responsabilidad que se actualice, no obstante que el presunto responsable no comparezca a la audiencia de ley, no formule manifestaciones de defensa ni ofrezca pruebas.

La aplicación del citado principio de presunción de inocencia impactará directamente a lo previsto en el artículo 21 fracción I, párrafo tercero de la LFRASP, el cual establece lo siguiente:

Hecha la notificación, si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.

La carga de la prueba para desvirtuar las probables irregularidades atribuidas la tiene el presunto infractor; no obstante, con este novedoso criterio, si no comparece a la audiencia de ley ni formula manifestaciones de defensa, la carga de la prueba se revierte a la autoridad

⁶⁷ Sandoval Pérez, Esperanza, “Presunción de inocencia. Principio rector del constitucionalismo y su repercusión en el procedimiento oral sumario, previsto en el Código Penal para el Estado de Veracruz”, César Astudillo *et al.*, *Derecho Constitucional Estatal*, México, IJ-UNAM, 2012, p. 458.

para que sea ella quien acredite la responsabilidad administrativa que atribuyó.

7. Reactivación del debate

En esas fechas se discutía un eventual conflicto de intereses por parte del presidente, también se recibió el impacto de los penosos hechos de Ayotzinapa, en los que se tienen indicios de que estuvieron involucrados varios servidores públicos, por lo que algunos grupos de la sociedad civil exigieron la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción.

Siguieron corriendo los meses, hasta que una serie de pronunciamientos políticos reactivaron la discusión de esta iniciativa; el 27 de noviembre de 2014, el presidente de la República incluyó en su mensaje a la Nación su respaldo al Sistema Nacional Anticorrupción, en debate por los partidos políticos. El periodo ordinario de sesiones concluyó anunciando que el tema sería retomado en el periodo entrante.

El 9 de enero de 2015, los coordinadores de los partidos PRI y PAN en la Cámara de Diputados anunciaron que en febrero se haría la aprobación del Sistema Nacional Anticorrupción, en torno a los ejes de: Fiscalía Especializada, Tribunal de Justicia Administrativa, Secretaría de la Función Pública y Auditoría Superior de la Federación. Así se eliminó de golpe la propuesta de una Comisión Anticorrupción, para centrarse en fortalecer y rediseñar el marco institucional existente en torno de los cuatro órganos.

8. Reformas subsidiarias de transparencia y de disciplina fiscal

A. Reforma de transparencia

El 7 de febrero de 2014, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación*, las reformas y adiciones a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, entrando en vigor el día 8 del mismo mes y año, conforme a lo siguiente:

FIGURA 2.11

*Reforma constitucional en materia de transparencia
D.O.F. del 7 de febrero de 2014*

Artículos ordinarios

Reformas	Artículo 6 fracciones I, IV y V del apartado A; Artículo 89 fracción XIX; Artículo 105 fracción I, inciso I); Artículo 108 párrafo tercero; Artículo 110 párrafo primero y segundo; y Artículo 11 párrafos primero y quinto.
Adiciones	Artículo 6 con una fracción VIII; Artículo 73 con las fracciones XXIX-S y XXIX-T; Artículo 76 con una fracción XII; Artículo 105 fracción con inciso h); Artículo 116 con una fracción VIII; y Artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, con un inciso ñ).
Reubicaciones	Artículo 76 recorriéndose la fracción siguiente a la XII que se adiciona; y Artículo 122, apartado C, Base Primera, fracción V, se recorren los incisos posteriores al ñ) que se adiciona.

Artículos Transitorios

10 artículos transitorios

Fuente: Elaborado por la UEC con datos del Diario Oficial de la Federación.

La reforma, dentro de sus principales objetivos, contiene el principio de publicidad, enfocado a que la transparencia y rendición de cuentas no se constriñe únicamente a transparentar la gestión pública, sino que se extiende a aquellas personas que reciben y ejercen recursos públicos, para lo cual se establece que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos constitucionalmente autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito

federal, estatal y municipal, será pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional (Artículo 6, Apartado A, fracción I).

Asimismo, contempla que los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias y funciones, preservando sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos (Artículo 6, Apartado A, fracción I).

Con la reforma en comento se crea un órgano garante, a saber, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), con autonomía constitucional, especializado, imparcial, colegiado, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales.

El organismo garante estará integrado por siete comisionados, quienes durarán en su encargo siete años. El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, por un periodo de tres años. El organismo tendrá un Consejo Consultivo integrado por 10 consejeros.

Tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y a la protección de datos personales de todos los sujetos obligados, a excepción de los asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros.

Conocerá de los recursos que interpongan los particulares, respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados o del Distrito Federal que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, que para tal efecto estipule la ley general que emitirá el Congreso de la Unión.

De oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente del estado o del Distrito Federal, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés o trascendencia así lo ameriten.

Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El consejero jurídico del gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sólo en el caso que dichas resoluciones

podan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

El organismo garante podrá imponer medidas de apremio para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.

Podrá interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en los estados, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y el órgano garante del Distrito Federal, o en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

El organismo garante coordinará sus acciones con la entidad de fiscalización superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como de los organismos garantes de los Estados y el Distrito Federal, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano.

Un punto importante para la rendición de cuentas que señala la reforma consistió en que el presidente de dicho órgano está obligado a rendir un informe anual ante el Senado, lo que permitirá no sólo conocer las actividades que realice el organismo, sino que se podrá valorar su labor, así como detectar las violaciones en que los sujetos obligados incurren respecto a la transparencia y rendición de cuentas (Artículo 6, fracción VIII y párrafo dieciséis).

El Congreso de la Unión tendrá un año para expedir la Ley General del Artículo 6° de la Constitución, reformas a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a la Ley Federal de Datos Personales en Posesión de los Particulares, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y los demás ordenamientos que sean necesarios.

Como resultado de la reforma constitucional, el 4 de mayo de 2015 fue publicada la Ley general de transparencia y acceso a la Información Pública en el *Diario Oficial de la Federación* y entró en vigor al día siguiente, consta de 216 artículos, ordenados en 9 Títulos, así como de 13 artículos transitorios.

El ejercicio del derecho de acceso a la información pública de cualquiera de los tres órdenes de gobierno, así como de cualquier persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad, está inscrito en el capítulo de los Derechos Humanos y sus Garantías, dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Como tal, cualquier persona que solicite información tiene garantizado el acceso a la misma, cumpliendo los requisitos marcados por la ley, esto incluye por supuesto a los extranjeros.

Sólo estará restringido temporalmente en caso de reserva por razones de *interés público* y *seguridad nacional*, o por confidencialidad de datos; para el primer caso deben concurrir las dos premisas, no una o la otra.

De la mayor importancia es la creación del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (Sistema Nacional) con objeto de coordinar y evaluar la política transversal de transparencia, mismo que se conforma por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Instituto); los Organismos Garantes de las Entidades Federativas (OGEFS); la Auditoría Superior de la Federación (ASF); el Archivo General de la Nación (AGN), y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), que deberá establecer la normativa necesaria para cumplir con los objetivos de la Ley General. El Sistema Nacional contará con un Consejo Nacional conformado por sus integrantes, siendo presidido por el titular del Instituto.

Se conforma la *Plataforma Nacional de Transparencia* con sistemas de solicitudes de acceso a la información, sistema de gestión de medios de impugnación, sistema de portales de transparencia y sistema de comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados.

Deben destacarse entre las innovaciones que contiene esta Ley que el Instituto y los OGEFS están legitimados para interponer acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales. Asimismo, los OGEFS están facultados para verificar el grado de cumplimiento de los sujetos obligados, y para resolver denuncias ciudadanas por incumplimiento de la Ley General siendo sus resoluciones de carácter definitivo e inatacable para los sujetos obligados, más no así para los particulares. De igual forma, cuentan con facultades para resolver recursos de revisión que interpongan los solicitantes que no estén

conformes con la respuesta dada por el sujeto obligado, aplicando la suplencia de la queja, y de llegar a detectar probables responsabilidades, hacerlo del conocimiento de los órganos de control interno competentes.

Se establecen medidas de apremio y sanciones para los sujetos obligados que incumplan con las disposiciones de la Ley General; debiendo éstos, adicionalmente, documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones. Se establece la presunción existencia de información, cuando se refiera a las atribuciones otorgadas jurídicamente a dichos sujetos obligados; cuando sea el caso, deberán motivar el no haber realizado algunas de esas atribuciones.

En materia de información clasificada, se establece la reducción a un periodo de 5 años para la reserva de publicidad por los supuestos previstos en el artículo 113 de la Ley General, pudiendo ampliarse por un periodo igual si subsisten las causas que le dieron origen, aplicando invariablemente la prueba de daño, lo anterior no será válido en casos de violaciones de derechos humanos, delitos de lesa humanidad o información relacionada con actos de corrupción.

Por cuanto a la información confidencial que incluye el secreto bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal bursátil, postal (siempre que no involucren recursos públicos) y la que se presente a los sujetos obligados para la realización de trámites, podrá permitirse el acceso a la misma siempre y cuando se cuente con el consentimiento de los titulares de la información. En este sentido, por razones de seguridad nacional o salubridad general, no se requerirá consentimiento del titular, pero se deberá aplicar la prueba de interés público.

El consejero jurídico de gobierno es el único que podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de seguridad nacional, cuando ésta pueda estar en riesgo.

Los particulares solicitantes de información podrán inconformarse ante el Instituto por resoluciones de los OGEFS que confirmen o modifiquen la clasificación de información, o la inexistencia o negativa de información; o bien optar por recurrir ante el Poder Judicial de la Federación.

El Instituto podrá atraer, con la aprobación de la mayoría de los integrantes del Pleno, de oficio o a petición de algún OGEF, los recursos de revisión pendientes de resolver por el interés o trascendencia que representen.

Con objeto de desincentivar la opacidad, la Ley General establece medidas de apremio, que van de la amonestación pública a la multa, por lo que hace a las sanciones sólo señala en el artículo 206 algunas causales de aplicación, reservando para la ley federal y locales, tanto otras causales, como el tipo, procedimientos y plazo de ejecución de las sanciones. En el supuesto que el incumplimiento lo cometa un sujeto obligado que no sea servidor público, la sanción puede consistir desde el apercibimiento a una multa hasta de 1,500 días de salario mínimo general vigente en el área geográfica de que se trate.

Por último, por lo que toca al régimen de transitoriedad de la Ley General:

Se cuenta con un año a partir de la entrada en vigor de la Ley General para que la ley federal y leyes locales y del Distrito Federal sean armonizadas con aquélla. En tanto no se expida la ley general en materia de datos personales en posesión de sujetos obligados, permanecerá vigente la normatividad federal y local en la materia, en sus respectivos ámbitos de aplicación.

También tiene que destacarse, en el contexto de la propuesta de este texto, el que se contemplen mecanismos de gobernanza para el mismo Poder Legislativo, por lo que cada Cámara del Congreso de la Unión aprobará, a más tardar el 30 de agosto de 2015, un programa de reorganización administrativa que deberá comprender, al menos, las normas y criterios para la homologación programática, presupuestal, contable y organizacional de los grupos parlamentarios; las obligaciones de las Cámaras y de los grupos parlamentarios en cuanto sujetos obligados respecto a los recursos que a través de éstos se asigna a los legisladores; el tratamiento fiscal y presupuestal de los ingresos, prestaciones, apoyos y recursos, en dinero o especie, que reciban los legisladores para realizar la función legislativa y de gestión; el régimen laboral del personal adscrito a los grupos parlamentarios, las comisiones y los legisladores, así como las reglas relativas al uso, custodia, administración y disposición de los recursos públicos que no tengan la condición de dietas o contraprestaciones laborales, incluidas las relativas a las modalidades de acceso.

El Instituto podrá ejercer las facultades de revisión y de atracción a que se refiere la ley, transcurrido un año a partir de la entrada en

vigor de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

No se podrán reducir o ampliar en la normatividad federal y de las Entidades Federativas, los plazos vigentes en perjuicio de los solicitantes de información.

La información que hasta la fecha de entrada en vigor de la Ley General obra en los sistemas electrónicos de los organismos garantes, formará parte de la Plataforma Nacional de Transparencia. En tanto el Sistema Nacional emite los lineamientos, mecanismos y criterios correspondientes para determinar las acciones a tomar, los municipios con población menor a 70,000 habitantes cumplirán con las obligaciones de transparencia de conformidad con sus posibilidades presupuestarias.

El Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales deberá instalarse a más tardar en sesenta días naturales, a partir de la entrada en vigor de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

B. Reforma de disciplina fiscal

La Auditoría Superior de la Federación ha detectado que varios estados y municipios de la República se han endeudado basándose en las participaciones federales de ejercicios futuros, por lo que han comprometido la hacienda de sus localidades. Por ejemplo, en su Informe de la Cuenta Pública 2009 recomendó:

Fijar parámetros de endeudamiento que guarden proporción con la capacidad de pago de los gobiernos locales y, complementariamente, apoyar la reestructuración de la deuda y el saneamiento financiero de las entidades y municipios que así lo requieran.⁶⁸

Este planteamiento se reforzó con la observación de la Comisión de Vigilancia de la ASF en el sentido de que “Las participaciones a esta-

⁶⁸ CVASFASF, *Memoria de los trabajos de análisis al Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009*, México, CVASFASF-Cámara de Diputados LXI Legislatura, 2011, p. 101.

dos y municipios cayeron - 15.7%, en tanto que el costo financiero de la deuda pública aumentó 10%”.⁶⁹

La problemática concitó el interés y preocupación de las diferentes fuerzas políticas que elevaron una iniciativa presentada por legisladores del PRI, PAN, PRD, PVEM, MC, PT y NA por lo que se debatió acerca de la necesidad de generar un compromiso de disciplina fiscal, el cual fue sellado con la reforma constitucional publicada el 26 de mayo de 2015, en materia de disciplina financiera de entidades federativas, municipios y Distrito Federal, a fin de regular su endeudamiento.

A grandes rasgos se prevé la reforma de los artículos 25, 73, 79, 108, 116 y 117 de la Constitución, comenzando con la responsabilidad de que “el Estado debe velar por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero”.

Se otorga al Congreso de la Unión la facultad de expedir la Ley General Relativa a las Normas de Endeudamiento de los Estados, los Municipios y el Distrito Federal.

El artículo 25 incorpora el principio de “estabilidad de las finanzas públicas” y su consideración en el sistema de planeación democrática de desarrollo, al referir que su observación se verá contemplada en la elaboración de los planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo.

Indica que el Congreso de la Unión tiene facultad de aprobar anualmente los montos de endeudamiento y éstos deberán incluirse en la Ley de Ingresos; además, el Ejecutivo Federal le informará anualmente sobre el ejercicio de dicha deuda.

En concreto el artículo reformado establece lo siguiente:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

VIII. En materia de deuda pública, para:

3o. Establecer en las leyes las bases generales, para que los estados, el Distrito Federal y los municipios puedan incurrir en endeudamiento; los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno podrán afectar sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan; la obligación de dichos órdenes de gobierno de inscribir y publicar la totalidad de sus empréstitos y obli-

⁶⁹ CVASFASF-UEC, *Evaluación de la cuenta pública 2009: política macroeconómica en México*, CVASFASF, México, 2011, p. 15.

gaciones de pago en un registro público único, de manera oportuna y transparente; un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda; así como las sanciones aplicables a los servidores públicos que no cumplan sus disposiciones. Dichas leyes deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados conforme a lo dispuesto por la fracción H del artículo 72 de esta Constitución.

4o. El Congreso de la Unión, a través de la comisión legislativa bicameral competente, analizará la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas de los Estados, planteada en los convenios que pretendan celebrar con el Gobierno Federal para obtener garantías y, en su caso, emitirá las observaciones que estime pertinentes en un plazo máximo de quince días hábiles, inclusive durante los periodos de receso del Congreso de la Unión. Lo anterior aplicará en el caso de los Estados que tengan niveles elevados de deuda en los términos de la ley. Asimismo, de manera inmediata a la suscripción del convenio correspondiente, será informado de la estrategia de ajuste para los Municipios que se encuentren en el mismo supuesto, así como de los convenios que, en su caso, celebren los Estados que no tengan un nivel elevado de deuda;

Asimismo, se establece la creación de una Comisión Legislativa Bicameral, la cual estará encargada de analizar la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas de los estados, planteada en los convenios que se pretendan celebrar con el gobierno federal para obtener garantías y, en su caso, emitir observaciones.

La reforma incorpora al artículo 116 la obligación de que las legislaturas de los estados cuenten con entidades de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión. Especifica que las legislaturas de los estados realizarán y publicarán, por medio de sus entes fiscalizadores, una auditoría al conjunto de obligaciones del sector público, con independencia del origen de los recursos afectados como garantía.

La reforma incorpora el que la Auditoría Superior de la Federación será la encargada de verificar el destino y aplicación de los recursos que se hubieran establecido como garantía. Al respecto el artículo reformado señala lo siguiente:

Artículo 79. ...

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda; las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de

los estados y municipios; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales. En el caso de los Estados y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales. Asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

Es con este contexto que se concluye una etapa de importantes desarrollos normativos, si bien, como ha quedado patente, quedan pendientes a la fecha muchas importantes reformas en la legislación secundaria, por lo que en el capítulo tercero expondremos un conjunto de reflexiones y propuestas para ésta.

Se quiere vincular siempre, los temas de fiscalización superior y combate a la corrupción con el marco de control parlamentario del poder que es objeto central de este trabajo.

9. Aprobación de las reformas constitucionales anticorrupción

El 26 de febrero de 2015, tuvo lugar en la Cámara de Diputados la aprobación del paquete de reformas constitucionales, con 409 votos a favor, 24 en contra y tres abstenciones, para crear lo que se denomina, propiamente, Sistema Nacional de Combate a la Corrupción.

Esta reforma afectó 14 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y atañe a los tres poderes y los tres niveles de gobierno.

En la figura 2.12 se exponen los objetivos que es posible resumir de la iniciativa que fue aprobada y que tienen como eje el Sistema Nacional Anticorrupción, creando virtualmente cinco subsistemas.

FIGURA 2.12. *Objetivos de las Reformas Constitucionales en Materia de Anticorrupción. 27 de mayo de 2015*



Fuente: Unidad de Evaluación y Control.

En la figura 2.13 se sintetizan las características principales de la reforma aprobada y finalmente publicada en el *Diario Oficial de la Federación* y destacada mediante solemne acto de promulgación el 27 de mayo de 2015 en el Palacio Nacional por el Presidente de la República, acompañado por representantes de todos los poderes y sectores políticos.