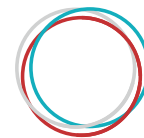




USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



Ethos
LABORATORIO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS

TALLER INTRODUCTORIO

SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN Y EL NUEVO RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

LA REALIZACIÓN DE ESTE MANUAL HA SIDO POSIBLE GRACIAS AL APOYO DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS A TRAVÉS DE LA AGENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (USAID). SU CONTENIDO ES RESPONSABILIDAD DE LOS AUTORES Y NO REFLEJA NECESARIAMENTE EL PUNTO DE VISTA DE USAID O DEL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.

ISBN: 978-607-97870-0-4



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



Ethos
LABORATORIO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS

TALLER INTRODUCTORIO

SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN Y EL NUEVO RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN AL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN	8
A) ¿QUÉ ES EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN Y POR QUÉ SURGE?	9
I. CAUSAS DE LA CORRUPCIÓN Y SUS EFECTOS	10
II. ANTECEDENTES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL	14
III. OBJETIVO DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN	25
B) MARCO LEGAL QUE SUSTENTA AL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN	27
I. REFORMA CONSTITUCIONAL	27
II. PAQUETE DE LEYES SECUNDARIAS EXPEDIDAS	34
III. PAQUETE DE LEYES SECUNDARIAS REFORMADAS	42
IV. OTRAS REFORMAS LEGALES DE SEGUNDA GENERACIÓN PARA CONSOLIDAR LA OPERACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN	48
C) ESTRUCTURA RECTORA Y OPERATIVA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN	57
I. COMITÉ COORDINADOR (CC)	60
II. COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (CPC)	62
III. SECRETARÍA EJECUTIVA	64
IV. PLATAFORMA DIGITAL NACIONAL	66
V. SISTEMA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN	67
VI. SISTEMAS LOCALES ANTICORRUPCIÓN	68
VII. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MONITOREO Y OPERACIÓN DEL SNA	75

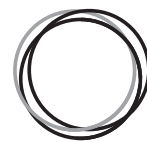
2. NUEVO RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	82
A) LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS	83
I. ANTECEDENTES EN TORNO A LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS (1982-2016)	83
II. OBJETIVOS GENERALES	87
III. MECANISMOS DE PREVENCIÓN E INSTRUMENTACIÓN DE RENDICIÓN DE CUENTAS	88
IV. SANCIONES POR FALTAS ADMINISTRATIVAS NO GRAVES Y GRAVES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y POR ACTOS DE PARTICULARES VINCULADOS CON FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES	92
V. PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	98
B) CÓDIGO PENAL FEDERAL Y SUS CAMBIOS RESPECTO A LA LEGISLACIÓN ANTERIOR	105
I. NUEVA TIPIFICACIÓN DE DELITOS POR HECHOS DE CORRUPCIÓN Y SUS SANCIONES	106
C) LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN Y SUS CAMBIOS RESPECTO A LA LEGISLACIÓN ANTERIOR	117
I. MECANISMOS DE FISCALIZACIÓN Y CONTROL DE RECURSOS PÚBLICOS	122

ACRÓNIMOS

AGN	Archivo General de la Nación
AI	Autoridad Investigadora
AR	Autoridad Resolutora
AS	Autoridad Substanciadora
ASF	Auditoría Superior de la Federación
APF	Administración Pública Federal
CJF	Consejo de la Judicatura Federal
CPC	Comité de Participación Ciudadana
DOF	Diario Oficial de la Federación
DF	Distrito Federal
FECC	Fiscalía Especializada en Materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción / Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción
FEPADE	Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales
IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad
INAC	Instituto Nacional Anticorrupción y de Control
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
INE	Instituto Nacional Electoral
IPRA	Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa
LFRASP	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
LFRCF	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
LFRSP	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
LGRA	Ley General de Responsabilidades Administrativas
LGSNA	Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIC	Órganos Internos de Control
PAN	Partido Acción Nacional
PGR	Procuraduría General de la República
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SLA	Sistema Local Anticorrupción
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción
SNF	Sistema Nacional de Fiscalización
SPC	Servicio Profesional de Carrera
TFJA	Tribunal Federal de Justicia Administrativa
UMA	Unidades de Medida y Actualización
UNCAC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (siglas en inglés de <i>United Nations Convention Against Corruption</i>)



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



Ethos
LABORATORIO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS

TALLER INTRODUCTORIO

SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN Y EL NUEVO RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS



INTRODUCCIÓN AL SNA

A) ¿QUÉ ES EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN Y POR QUÉ SURGE?

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) es un mecanismo que coordina distintas autoridades de los tres órdenes de gobierno que tienen la responsabilidad de promover la rendición de cuentas y el combate a la corrupción en el quehacer público. Este Sistema fue creado para que dichas instituciones puedan trabajar más eficazmente en la prevención, investigación, detección y sanción de las faltas administrativas o los delitos relacionados con hechos de corrupción; así como en la vigilancia y control de la forma en que las demás instituciones del gobierno ejercen los recursos públicos que se les asignan.

En este capítulo, se explicará cuáles son las causas de la corrupción y sus efectos, se hablará de los antecedentes jurídicos de la reforma constitucional que le dio vida al SNA, y se expondrá el objetivo de este Sistema y su conformación.

I. CAUSAS DE LA CORRUPCIÓN Y SUS EFECTOS¹

La corrupción que tiene lugar en el sector público es un fenómeno complejo que, por su naturaleza, resulta difícil de medir y aún más de establecer a ciencia cierta sus causas y consecuencias. No obstante, la experiencia empírica y distintos estudios académicos han encontrado algunos factores que pueden explicar su origen, mientras que las tendencias a nivel internacional permiten apuntar cómo se expresan sus perniciosos efectos. En este tenor, el objetivo de esta sección será describir las principales causas y consecuencias que se conocen al día de hoy acerca de la corrupción.

CAUSAS DE LA CORRUPCIÓN

Los orígenes de la corrupción pueden dividirse principalmente en dos tipos: los sociales, es decir, aquellos relacionados con cuestiones culturales y sociológicas; y los institucionales, provenientes del diseño normativo de las instancias gubernamentales, así como de los distintos incentivos y sanciones ligados al actuar de los servidores públicos. A continuación se detallará cada uno de éstos:

¹ Esta sección reincorpora ideas expuestas previamente en el Reporte Ethos: Descifrando la Corrupción, Ethos Laboratorio de Políticas Públicas, 2017, disponible en <http://bit.ly/2utnQwj>.

FACTORES INSTITUCIONALES

a) Marco legal

Sistema legal y judicial ineficiente: Quienes incurrir en actos de corrupción, ya sea consciente o inconscientemente, ponderan las ganancias que esperan obtener contra las pérdidas que tendrían en caso de ser descubiertos. Al hacer esto, consideran las probabilidades de ser descubiertos, la capacidad que tienen los servidores públicos de hacer valer la ley y la independencia e integridad del poder judicial.

De esta forma, un sistema legal y judicial que no detecte, persiga y penalice a los individuos corruptos, estará fomentando que los particulares y servidores públicos actúen fuera del marco de la ley.²

Baja calidad de la regulación: Una de las principales tareas del Estado es la de regular la actuación de los individuos a través del otorgamiento de licencias, permisos y autorizaciones de distinto tipo. En este sentido, si las regulaciones son omisas, imprecisas o complejas, los individuos se verán orillados a sobornar a las autoridades para gestionar rápidamente el trámite que necesiten obtener. En este tenor, la falta de medios electrónicos para gestionar los distintos trámites, procedimientos y requerimientos administrativos, dará pie a los actos de corrupción.³

b) Controles institucionales y de contratación

Inexistencia de supervisión y reglas claras: Los funcionarios públicos que no cuenten con reglas explícitas y claras que orienten su actuación y que no están sujetos a supervisión, tendrán mayor discrecionalidad en sus decisiones, lo que fomenta la corrupción.⁴

2. Jain, A., 2001. Corruption: A Review. Journal of Economic Surveys. <http://bit.ly/2uMXBQX>.

3. Tanzi, V., 1998. Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures. <http://bit.ly/2vnr6Gd>; y Cisar, O., Marzo de 2003. Strategies for Using Information Technologies for Curbing Public-Sector Corruption: The Case of the Czech Republic. <http://bit.ly/2gNCUOX>.

4. Ibid, Tanzi.

Ausencia de criterios meritocráticos en el servicio público: La corrupción prevalece cuando no se aplican criterios basados en el mérito profesional y la integridad para evaluar a aquellos que sean contratados para ejercer funciones públicas, asimismo si éstos no se aplican para cubrir puestos más altos. En la ausencia de estos elementos, el nepotismo y el patronazgo serán más frecuentes.⁵

Ausencia de incentivos económicos basados en el desempeño: Los bajos salarios así como la falta de beneficios económicos ligados al desempeño, pueden mermar la actuación de los servidores públicos.⁶

Instancias anticorrupción débiles: La corrupción será fértil en gobiernos donde no existan instancias anticorrupción independientes de intereses políticos; que cuenten con una plantilla especializada y recursos financieros adecuados para su operación; con suficiente poder para investigar y sancionar a quien corresponda; y comprometidas con transparentar y explicar sus actos ante la sociedad.⁷

c) Transparencia y rendición de cuentas

Opacidad: En general, se considera que la falta de transparencia por parte de las instituciones públicas está ligada a una mayor corrupción en éstas. No obstante, si la información transparente no se presenta en un formato adecuado para los distintos tipos de audiencia que integran a la sociedad, entonces difícilmente la apertura de la información servirá como instrumento para exigir una mayor rendición de cuentas.⁸

5. IESE Business School University, 6 de noviembre de 2014. Corruption: 10 possible causes. <http://bit.ly/13aMiAB>.

6. FMI, mayo de 2016. Corruption: Costs and Mitigating Strategies. <http://bit.ly/2uN6VV0>.

7. OCDE. (2008). Specialised Anti-Corruption Institutions. <http://bit.ly/2gNO3IU>; e Ibid, Tanzi.

8. Lindstedt, C., & Naurin, D., 2010. Transparency against Corruption. <http://bit.ly/2gQFqUG>.

FACTORES SOCIALES

a) *Condena social y liderazgo*

Falta de condena social: Si los individuos son permisivos hacia los actos de corrupción, justificando su mala actuación, estarán fomentando mayores niveles de corrupción.⁹

Falta de liderazgo: La corrupción prevalecerá mientras los ciudadanos y servidores públicos perciban que sus autoridades se conducen deshonestamente, sin enfrentar ninguna consecuencia y mientras esas autoridades busquen el beneficio de un grupo selecto en lugar de velar por los intereses comunes.¹⁰

b) *Libertad de expresión y participación ciudadana*

Libertad de expresión restringida: La libertad de expresión es esencial para que los ciudadanos se formen un criterio y ejerzan presión sobre el actuar gubernamental. En este sentido, la falta de una prensa libre e independiente que fiscalice el quehacer de las autoridades será una de las causas primordiales para la existencia de la corrupción.

Escasa participación ciudadana: La falta de una ciudadanía fuerte y organizada que sea consciente de los problemas públicos, así como la imposibilidad de ésta para acceder a mecanismos de denuncia de los actos corruptos sin temor a represalias; será un obstáculo al adecuado combate a la corrupción.¹¹

EFFECTOS DE LA CORRUPCIÓN

Así como las causas, las consecuencias de la corrupción son múltiples y afectan de distintas maneras a la sociedad, destacando aquellas que menoscaban el desarrollo económico del país y las que obstaculizan el progreso social de sus habitantes. Cabe aclarar que estos efectos son a su vez resultado de

9. Ibid, IESE Business School University.

10. Ibid, Tanzi.

11. Contraloría Ciudadana, marzo de 2014. La Participación Ciudadana en el Combate a la Corrupción. <http://bit.ly/2ufo9sR>.

muchos otros factores, pero que se agravan por la existencia de la corrupción. A continuación se describirán varios ejemplos de las consecuencias que genera la corrupción:

DESARROLLO ECONÓMICO

Disminuye la recaudación: Cuando los contribuyentes perciben que se hace mal uso de los recursos recaudados a través de los impuestos y que se otorgan discrecionalmente exenciones de distintos gravámenes a grupos particulares, entonces se ven incentivados a evadir impuestos ya que los consideran injustos.¹²


Inhibe la inversión: La corrupción es percibida por los inversionistas como un costo adicional al momento de hacer negocios y un factor de incertidumbre sobre el rendimiento futuro de los proyectos. Esta situación disminuye la deseabilidad de invertir en países corruptos.¹³

Reduce la competitividad: La corrupción afecta la competitividad por distintos canales. Por

12. Ibid, Tanzi; y Besley, T., & Persson, T. (2014). Why Do Developing Countries Tax So Little. *Journal of Economic Perspectives*, 28(4), 99-120.

13. Cato Journal, 2009. The Effects of Corruption On FDI Inflows. <http://bit.ly/2tz7YEr>; y Wei, S.-J., 2000. How Taxing is Corruption on International Investors. <http://bit.ly/2uf3qFw>.



Foto: Geraint Rowland 

Las consecuencias de la corrupción son múltiples, destacando aquellas que menoscaban el desarrollo económico del país y las que obstaculizan el progreso social de sus habitantes.

un lado, eleva el tiempo destinado a los trámites gubernamentales necesarios para la ejecución de distintas actividades empresariales; y, por otro, aumenta los niveles de informalidad –como demuestran distintos estudios empíricos– lo que a su vez disminuye la competitividad de una economía.¹⁴

Afecta el gasto público: La eficiencia del gasto público se ve mermada por las distorsiones que la corrupción ocasiona en el destino final de estos recursos, pero no sólo eso, sino que ocasiona que se destinen recursos para detectar, investigar y sancionar los actos corruptos.

DESARROLLO SOCIAL

Incrementa pobreza y desigualdad: En general, aquellos sectores de la sociedad con más necesidades son los que mayormente se ven afectados por la corrupción. Ello debido a que el gasto social se vuelve ineficiente por: el clientelismo, al extenderse la ayuda a grupos no prioritarios; la manipulación, al condicionar la entrega de los apoyos a quienes los necesitan; y el desvío de recursos destinados a sectores estratégicos, por ejemplo, los de salud o educación. Por su parte, la desigualdad es fomentada por la corrupción dado que proporcionalmente a los hogares más pobres les cuesta más la corrupción en trámites y servicios que al ciudadano con ingresos medios o altos, limitando con ello su acceso a distintas oportunidades.¹⁵

Desgasta la confianza ciudadana: La ciudadanía será escéptica al actuar del gobierno mientras perciba que la corrupción es parte de éste. Esta misma situación tiene como principal consecuencia que el combate a la corrupción sea ineficaz, ya que la sociedad no querrá participar en éste dada la desconfianza hacia las autoridades.¹⁶

14. IMCO, 2015. La corrupción en México: transamos y no avanzamos. <http://bit.ly/1L7ahyb>.

15. Casar, M.A. 2015. Anatomía de la Corrupción. <http://bit.ly/1KvcVTh>; Gestión Social y Cooperación A.C., 2015. Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales 2015. <http://bit.ly/2tu7fYu>; e Ibid, FMI, 2016.

16. Ibid, FMI, 2016.

II. ANTECEDENTES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

El 27 de mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.

Dicha reforma constitucional es producto de esfuerzos que se hicieron con anterioridad en materia de fiscalización, rendición de cuentas y transparencia. No obstante, en esta sección sólo se expondrán los acontecimientos que se encuentren próximos a la reforma y que se enfocan en el tema de combate a la corrupción.

A continuación se comentarán esos antecedentes, haciendo una distinción entre los que son de carácter internacional y los nacionales.

ANTECEDENTES INTERNACIONALES

México es parte de tres importantes convenciones internacionales en materia de Combate a la Corrupción:

- 1) La Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE);
- 2) La Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (OEA);
- 3) La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC).

Todas estas convenciones constituyen obligaciones internacionales para México, pues fueron firmadas por el Ejecutivo Federal y ratificadas por el Senado de la República. A continuación se describirán cada una de ellas.

CONVENCIÓN PARA COMBATIR EL COHECHO DE SERVIDORES PÚBLICOS EXTRANJEROS EN TRANSACCIONES COMERCIALES INTERNACIONALES DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

La Convención Anti-cohecho de la OCDE “es un acuerdo internacional suscrito por países que establecen medidas para disuadir, prevenir y penalizar a las personas y a las empresas que prometan, den o encubran gratificaciones a funcionarios públicos extranjeros que participan en transacciones comerciales internacionales”.¹⁷ Fue adoptada el 21 de noviembre de 1997 y entró en vigor el 26 de julio de 1999.

Esta Convención busca “prevenir la realización de actos de cohecho en transacciones comerciales internacionales de los países signatarios y promueve el establecimiento e imposición de sanciones a servidores públicos, personas, empresas y profesionistas que encubran o participen en un acto de esta naturaleza. A través de ella, se define el delito, la base jurisdiccional, las disposiciones secundarias y la organización de la cooperación mutua entre los Estados Miembros en asuntos de apoyo y extradición”.¹⁸ La Convención exige que las leyes de los países que la firmaron se apliquen tanto a particulares como a empresas; lo anterior con la finalidad de que se les finque responsabilidad por los actos que se llevan a cabo en su nombre. Los Estados también tienen la obligación de tipificar el delito de cohecho internacional, aplicando sanciones efectivas, proporcionales y disuasorias que sean al menos equiparables a las impuestas para el cohecho nacional.

Otros aspectos que la Convención incluye son, “eliminar la deducción fiscal de los pagos de soborno; incluir jurisdicción sobre actos de corrupción cometidos en el país y en el extranjero; y tomar medidas para garantizar que las decisiones para

investigar o juzgar los casos de cohecho no estén influidas por consideraciones de interés económico”. Además, prevé la prohibición de “las prácticas de contabilidad y auditoría que facilitan el ocultamiento de prácticas corruptas e insta a “proporcionar asistencia técnica jurídica a los demás Estados parte para investigar y perseguir los actos de cohecho en el extranjero”.¹⁹

El Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros es definido por la Convención como “la oferta, promesa o la realización de un pago indebido u otra ventaja, sea directamente o a través de intermediario, a un servidor público en su beneficio o en el de un tercero, a fin de que ese funcionario actúe o deje de hacer, en cumplimiento de sus deberes oficiales, con el propósito de obtener o mantener un negocio o cualquier otra ventaja indebida, en la realización de negocios internacionales”.²⁰

Actualmente, el Código Penal Federal contempla el delito de Cohecho a Servidores Públicos Extranjeros en su artículo 222 bis que define lo que debe entenderse por servidor público extranjero y le impone las mismas penas que al cohecho.²¹

CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA)

El 29 de marzo de 1996, en la ciudad de Caracas, Venezuela, se abrió a la firma el primer instrumento jurídico internacional enfocado en la lucha contra la corrupción. Se trata de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC) de la OEA que entró en vigor el 6 de marzo de 1997. Este documento reconoce la trascendencia mundial del fenómeno de la corrupción y la necesidad de promover y facilitar la cooperación entre los Estados para combatirlo.

19. Secretaría de la Función Pública, septiembre de 2015. Convención para combatir el Cohecho. <http://bit.ly/2ttPRmX>.

20. Embajada de México en Francia, abril de 2017. Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE. <http://bit.ly/2uMVuNo>.

21. Código Penal Federal. Artículo 222 Bis. Texto vigente.

17. Secretaría de la Función Pública, septiembre de 2015. Convención para combatir el Cohecho. <http://bit.ly/2ttPRmX>.

18. Secretaría de la Función Pública, septiembre de 2015. Convención para combatir el Cohecho. <http://bit.ly/2ttPRmX>.

Los propósitos de esta Convención son:

- 1) Promover y fortalecer el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y
- 2) Promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.²²

Otro aspecto fundamental que este instrumento destaca “es el reconocimiento de que los esfuerzos para combatir la corrupción deben hacerse mediante la coordinación y el compromiso de todos los actores y no únicamente desde el Estado”. En especial, se subraya la “importancia y necesidad de la participación de la sociedad civil en esta lucha”.²³

La Convención Interamericana contra la Corrupción establece “la extradición de personas por delitos de corrupción; la cooperación y la asistencia entre los Estados a fin de obtener pruebas; y la realización de otros actos necesarios para facilitar los procesos y actuaciones referentes a la investigación o juzgamiento de actos corruptos”. Además, “facilita los mecanismos para la identificación, rastreo, confiscación y decomiso de bienes derivados de actos corruptos. Finalmente, exhorta a los países a evitar que el secreto bancario pueda ser utilizado para encubrir este tipo de actos”.²⁴

Para dar “seguimiento al cumplimiento e implementación de la Convención”, el 4 de junio de 2001, en el marco de la XXXI Asamblea General de la OEA celebrada en San José, Costa Rica, se adoptó el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) mediante el Documento

22. Convención Interamericana contra la Corrupción. <http://bit.ly/2vnGzph>.

23. Secretaría de la Función Pública, diciembre de 2013. Convención Interamericana contra la Corrupción. <http://bit.ly/2uDeU6Q>.

24. Convención interamericana contra la corrupción. <http://bit.ly/2uDeU6Q>.

de Buenos Aires, el cual comenzó a operar en enero de 2002.²⁵

CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN (UNCAC)

También conocida como Convención de Mérida por haberse abierto a firma en Yucatán, México, en el año 2003, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) entró en vigor el 14 de diciembre de 2005.

Actualmente, este instrumento internacional se integra por 126 Estados Miembros y tiene como finalidad:

- a) Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción;
- b) Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; y
- c) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.²⁶

25. Secretaría de La Función Pública, diciembre de 2013. Convención interamericana contra la corrupción. <http://bit.ly/2uDeU6Q>.

26. Naciones Unidas, 2004. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. <http://bit.ly/2oN8w5S>.



La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción es un instrumento internacional integrado por 126 Estados que promueve la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos.

En este sentido, la Convención reconoce “que una función pública eficiente y transparente es la base de un buen gobierno”. Asimismo, indica que para evitar los efectos nocivos de la corrupción, “es indispensable que sus normas sean aplicables también al sector privado y se involucre a la sociedad en el diseño e implementación de estrategias en la materia”.²⁷

Otro aspecto novedoso de la Convención radica en “el tratamiento que otorga a los fondos provenientes de actos de corrupción desviados de los erarios públicos nacionales a terceros países”. Según lo plantea este instrumento internacional, “la recuperación de activos es fundamental, ya que estos fondos son propiedad del Estado y es indispensable su reincorporación a los países de los que fueron sustraídos, lo que obliga a los Estados Parte a brindar mayor cooperación para prevenir y detectar movimientos de fondo”.²⁸

La Convención cuenta con ocho capítulos, de los cuales, lo más destacable está reunido en cuatro que tratan los temas de Prevención, Penalización, Recuperación de Activos y Cooperación Internacional; estos capítulos requieren adaptaciones legislativas y/o acciones concomitantes a la aplicación de la Convención en cada país.²⁹

ANTECEDENTES NACIONALES

Como se mencionó al inicio de este apartado, los antecedentes de la reforma en materia de combate a la corrupción pueden rastrearse a lo largo del pasado, en el marco legal y operativo de las materias de fiscalización, rendición de cuentas y transparencia; pero para efecto de hacer esta descripción más sintética y clara, se tomará como punto de partida el año 2006 con el inicio de la anterior Administración Pública Federal.

27. Secretaría de la Función Pública, diciembre de 2013. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. <http://bit.ly/2tKp5Sk>.

28. Secretaría de la Función Pública, diciembre de 2013. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. <http://bit.ly/2tKp5Sk>.

29. United Nations Office on Drugs and Crime, 2013. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. <http://bit.ly/1KLJfn2>.

PROGRAMA NACIONAL DE RENDICIÓN DE CUENTAS, TRANSPARENCIA Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN 2008-2012

El expresidente Felipe Calderón, a inicios de su sexenio (2006), presentó el proyecto Visión México 2030, el cual fue un documento elaborado por diferentes actores sociales en el que se establecieron líneas de acción y objetivos concretos a largo plazo para que México alcanzara un “Desarrollo Humano Sustentable”.³⁰ En su Meta 25 se contempló el Combate a la Corrupción y su objetivo específico fue que para 2030 México “alcanzara una calificación de 9 en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional”.³¹ Tomando como punto de partida la Visión México 2030 y el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, que era acorde a ésta, el expresidente Calderón presentó el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012. Este programa propuso “nuevos esquemas de coordinación interinstitucional para la instrumentación de políticas públicas transversales, con especial énfasis en las instituciones de seguridad pública, con el fin de obtener mejores resultados en la lucha contra la corrupción”.³²

Dicho Programa fue presentado como uno de “carácter especial y de observancia obligatoria para la Administración Pública Federal, para generar una cultura social de rendición de cuentas, combate a la corrupción y apego a la legalidad, a partir de la transformación de procesos del propio gobierno federal y de la redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad”.³³

30. Presidencia de la República. De la Visión México 2030 al Plan Nacional de Desarrollo. <http://bit.ly/2gNR969>.

31. Presidencia de la República. Visión 2030. <http://bit.ly/29Rgkfh>.

32. Gobierno Federal, 2012. Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia, y Combate a la corrupción 2008 - 2012. <http://bit.ly/2s5OloA>.

33. Gobierno Federal, 2012. Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia, y Combate a la corrupción 2008 - 2012. <http://bit.ly/2s5OloA>.

LEY FEDERAL ANTICORRUPCIÓN EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

En marzo de 2011, el titular del Poder Ejecutivo Federal presentó ante el Congreso la iniciativa con proyecto de decreto por la que se expidió la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.

Esta ley fue expuesta como un esfuerzo para “complementar el esquema de sanciones administrativas a particulares en el campo de las contrataciones gubernamentales, mediante un esquema que estableciera sanciones disuasivas, eficientes y proporcionales para evitar la comisión de conductas irregulares, bajo un nuevo enfoque orientado a la prevención y combate a la corrupción”.³⁴

La Ley, facultaba a la Secretaría de la Función Pública (SFP) para “investigar y sancionar administrativamente a las personas físicas o morales que incurran en actos de corrupción en los tres ámbitos de la administración pública”. Se trataba de la primera ocasión en que se establecían “sanciones para los particulares nacionales que en México o en el exterior induzcan actos de corrupción”.³⁵

La iniciativa fue discutida en el Congreso y finalmente publicada el 11 de junio de 2012 en el Diario Oficial de la Federación.

INICIATIVAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2012

Las siguientes fueron algunas de las principales iniciativas de reforma constitucional presentadas por los diferentes grupos parlamentarios del Congreso de la Unión, en materia de combate a la corrupción.

34. DOF, 11 de junio de 2012. DECRETO por el que se expide la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas. <http://bit.ly/2ttMFYs>.

35. Senado de la República, 2012. Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 22, 73, 79, 105, 107, 109, 113, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que presentan las senadoras y los senadores integrantes del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México del Senado de la República. <http://bit.ly/2rw7hOA>.

a) Iniciativa del PRI-PVEM

En noviembre de 2012, senadores del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México (PRI-PVEM) presentaron una iniciativa con proyecto de decreto para reformar múltiples artículos de la Constitución.³⁶ Entre las principales propuestas que esta iniciativa contemplaba, se encontraba la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de combate a la corrupción con la finalidad de que “tanto los actos de corrupción como las responsabilidades administrativas y penales que se derivaran, fueran iguales en todo el país. La aplicación de dicha normativa correspondería tanto a la Federación como a los estados y al Distrito Federal”.

Además, se proponía la creación de una Comisión Nacional Anticorrupción, como una instancia autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propios, “encargada de prevenir, investigar y sancionar los actos de corrupción en materia administrativa cometidos por los servidores públicos de la Federación, así como por cualquier particular, ya sea persona física o moral”.³⁷

Resaltando el carácter preventivo, se sugería que esa institución pudiera formular recomendaciones, particulares o de carácter general, para la mejora de los procedimientos administrativos y prevenir las prácticas de corrupción. Se buscaba que la comisión pudiera conocer casos de oficio, por notificación de otros órganos del Estado mexicano a través de demandas para asuntos de

36. Senado de la República, 2012. Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 22, 73, 79, 105, 107, 109, 113, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que presentan las senadoras y los senadores integrantes del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México del Senado de la República. <http://bit.ly/2rw7hOA>.

37. Senado de la República, 2012. Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 22, 73, 79, 105, 107, 109, 113, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que presentan las senadoras y los senadores integrantes del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México del Senado de la República. <http://bit.ly/2rw7hOA>.

alto valor económico/administrativo y por reportes ciudadanos para casos donde los ciudadanos fueran víctimas de prácticas de corrupción al gestionar trámites menores. Se planteaba un mecanismo para el registro de estos reportes, así como para su verificación y su publicación, en un mapa electrónico de acceso libre y permanente.

Además, se contemplaba eliminar el secreto bancario, fiduciario y fiscal en las acciones que desempeñara la nueva Comisión, con la finalidad de que no se encontrara impedida para hacer sus investigaciones y se buscaba proteger la integridad de los denunciantes. En cuanto a su integración, se ideó que la Comisión estuviera conformada por cinco comisionados los cuales durarían en su encargo siete años improrrogables y que contara con un Comisionado Presidente, el cual desempeñaría dicha función por un periodo de cuatro años improrrogables. La renovación de los comisionados se realizaría de forma escalonada para asegurar la continuidad de los trabajos así como la “memoria institucional” y para garantizar su plena independencia frente a cualquier autoridad o partido político. En cuanto al sistema de designación de los comisionados, se proponía que éstos fueran nombrados por el Presidente de la República, pero el Senado o la Comisión Permanente podrían objetar la designación por dos terceras partes de sus miembros presentes, dentro de los primeros treinta días posteriores a la fecha del nombramiento.

También se planteaba un régimen de incompatibilidades para que los comisionados durante su encargo no pudieran ocupar otro empleo o comisión, salvo aquellos de carácter académico o científico sin derecho a percibir remuneración alguna. Para garantizar la plena autonomía e independencia de los comisionados, éstos sólo podrían ser removidos por las causas graves establecidas de antemano por la Ley.

Se dijo que el procedimiento sancionador que estableciera la Ley Federal Anticorrupción debería ser diseñado como un procedimiento en forma de juicio con todas las garantías del debido proceso. La Ley determinaría el procedimiento para

la aplicación de las sanciones, las cuales podrían consistir en amonestaciones públicas, amonestaciones privadas, multas personales (no con cargo al erario público), suspensión, destitución, vista al Congreso de la Unión para Juicio Político y recomendaciones de inhabilitación al Congreso Estatal según correspondiera. Estas sanciones, impuestas por la Comisión, podrían ser recurridas en amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito especializados que para este propósito estableciera el Poder Judicial de la Federación. En caso de posibles delitos, la Comisión debería avisar al Ministerio Público —ya sea federal o estatal— y actuar como una instancia coadyuvante en la investigación de los hechos. En los casos de corrupción, las responsabilidades no prescribirían en un plazo inferior a cinco años.

Por otro lado, se contemplaba que se estableciera claramente en la normativa penal federal los delitos relativos a actos de corrupción, previéndose como medidas de sanción el decomiso y la privación de la propiedad de los bienes que se hubieran adquirido directa o indirectamente como resultado de la comisión de dichos delitos.

En cuanto a la rendición de cuentas, se establecían las bases para que la Comisión coordinara sus acciones con la Entidad Superior de Fiscalización.

Finalmente, se propuso la creación del Consejo Nacional por la Ética Pública, como un órgano de carácter interinstitucional encargado de promover acciones para fortalecer el comportamiento ético de la sociedad y coordinar las instancias de gobierno encargadas de prevenir y combatir la corrupción en toda la República; este Consejo sería presidido por el Ejecutivo Federal e integraría a ciudadanos que se hubieran destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. Además, sería conformado por los presidentes del Senado, de la Cámara de Diputados, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la Comisión Nacional Anticorrupción (Secretario Técnico) y del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (ahora INAI); los secretarios de Gobernación, de

Educación Pública y de Hacienda y Crédito Público; el Procurador General de la República; los 31 gobernadores; el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Auditor Superior de la Federación.

Finalmente, se establecía la obligación de que los estados y el Distrito Federal establecieran sus propias comisiones especializadas en el combate a la corrupción.

b) Iniciativa del Partido de la Revolución Democrática

De igual manera, en el mes de noviembre de 2012, el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en el Senado, presentó la iniciativa con proyecto de decreto para reformar diversos artículos de la Constitución en materia de combate a la corrupción.³⁸

Dicha iniciativa proponía que se creara un órgano constitucional autónomo de alta especialización, cuyo objeto fuera la prevención, combate, investigación y persecución de los actos de corrupción en la Federación, las entidades federativas y los municipios. Dicho órgano, denominado Agencia Nacional para el Combate a la Corrupción, compartiría con el Ministerio Público la facultad de ejercer la acción penal. Específicamente, a la Agencia correspondería la investigación de los delitos federales en materia de corrupción y podría atraer investigaciones por ilícitos cometidos en el ámbito competencial de las entidades federativas.

La iniciativa buscaba fortalecer la independencia de la Agencia respecto de la Administración Pública Federal, por lo que se propuso que estuviera integrada por siete Fiscales nombrados por el Senado de la República a propuesta ciudadana, por un término de siete años, sin posibilidad de reelección. Estos Fiscales deberían contar con amplio reconocimiento y trayectoria en el combate de la corrupción y mejores prácticas de transparencia gubernamental.

38. Senado de la República, octubre 2012. 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, en materia de combate a la corrupción. <http://bit.ly/2rvDSEo>.

Se planteó, además, un esquema de coordinación entre órdenes de gobierno y cooperación interinstitucional con el Ministerio Público y con los órganos de fiscalización de los recursos públicos y las instituciones de transparencia y acceso a la información pública, tanto de la federación, como de las entidades federativas. La Auditoría Superior de la Federación (ASF) debería denunciar ante la Agencia cualquier caso de corrupción que encontrara en el ejercicio de sus funciones, mientras que la Agencia debería dar vista a la ASF de probables irregularidades en el ejercicio de recursos públicos que encontrara en el desarrollo de sus propias investigaciones. Así se haría también con los órganos superiores de fiscalización de los estados.

En la iniciativa se establecían los elementos conceptuales para determinar los delitos en materia de corrupción en congruencia con los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México en la materia.

Además, se dotaba a la Agencia de la potestad de iniciar el procedimiento administrativo sancionador en contra de los servidores públicos que presuntamente incurrieran en responsabilidad administrativa.

Se propuso que se creara el Consejo Consultivo Ciudadano de la Agencia, como un órgano integrado por representantes de la ciudadanía, con capacidad para revisar la actuación de la Agencia y emitir recomendaciones a toda dependencia o entidad pública, en los tres niveles de gobierno. En la conformación de dicho consejo, se establecería un sistema de cuotas a efecto de favorecer la igualdad de género y la participación de profesionistas jóvenes, debiendo integrarse con al menos el cuarenta por ciento de consejeros de un mismo género y un veinte por ciento de jóvenes.

Se incluyó un mecanismo para superar el secreto fiscal, bancario y fiduciario a fin de no obstaculizar los procesos de investigación en materia de actos de corrupción.

Finalmente, se establecía un mecanismo tendiente al resarcimiento de los daños causados por los ac-

tos de corrupción. Se argumentó que en tanto que los jóvenes constituyen el segmento poblacional con mejores posibilidades de revertir y erradicar el esquema de corrupción en el que se encuentra inmersa la sociedad, se considera de elemental justicia el destinarles el mayor porcentaje de los recursos recuperados por vía de decomiso a quienes hayan sido condenados por la comisión de conductas ilícitas de corrupción. Así, la propuesta señalaba que los recursos reintegrados al erario público mediante los mecanismos de resarcimiento contenidos en la misma, serían destinados en un tercio al desarrollo de proyectos de ciencia y tecnología que fueran impulsados por jóvenes, otro tanto a la educación media superior y superior, y el tercio restante al combate a la corrupción.

c) Iniciativa del Partido Acción Nacional

Por su parte, el Senador José María Martínez, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN), propuso otra iniciativa con proyecto de decreto que reformaba diversos artículos constitucionales y que expedía la Ley Orgánica del Instituto Nacional Anticorrupción y de Control (INAC). Este instituto se visualizaba como un “órgano público autónomo nacional que [centralizaba] las atribuciones de prevención, investigación y sanción, tanto penal como administrativo”.³⁹

Se proponía que el INAC operara bajo un esquema que se dividía en tres atribuciones principales:

1) Consolidar un gobierno honesto y confiable mediante la prevención y el combate de la corrupción, la vigilancia, seguimiento, control, inspección, evaluación y, en su caso, sanción de todos los servidores públicos de los Poderes de la Unión, así como de los órganos constitucionales autónomos y cualquier otra institución o persona que utilice, participe, aplique, maneje o administre recursos federales;

2) La mejora del desempeño de todo servidor público de los Poderes de la Unión, así como de los órganos constitucionales autónomos y/o cualquier otra insti-

tución o persona que utilice, participe, aplique, maneje o administre recursos federales y la innovación de procesos para hacer efectivo y confiable su actuar;


3) La investigación de los delitos cometidos por servidores públicos a través de la Fiscalía Especial a su cargo y en caso de ser procedente el ejercicio de la acción penal ante los tribunales correspondientes en los términos de la ley.

La propuesta planteaba que el INAC fuera presidido por cinco consejeros elegidos por el Senado de la República mediante convocatoria pública. El Fiscal Superior sería el encargado de la investigación de los delitos cometidos por los Servidores Públicos, estaría nombrado por votación de los Consejeros integrantes del INAC y sus postulantes deberían cumplir los mismos requisitos que el Procurador General de la República.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013-2018

En el Plan Nacional de Desarrollo presentado por el actual representante del Ejecutivo Federal, el Presidente Enrique Peña Nieto, se contempla en su Objetivo 1.4 el garantizar un Sistema de Justicia Penal eficaz, expedito, imparcial y transparente; para lograr esto, la estrategia 1.4.3 consiste en “Combatir la corrupción y transparentar la acción



Foto: Lorenzo Tlacaélel 

El 10 de febrero de 2014, se publicó en el DOF una importante reforma que incorporó sustanciales cambios en materia político-electoral.

39. Partido Acción Nacional, enero 2013. Propone José María Martínez la creación del Instituto Nacional Anticorrupción y de Control. <http://bit.ly/2rASXj5>.

pública en materia de justicia para recuperar la confianza ciudadana”.

Las líneas de acción definidas en el marco de dicha estrategia incluyen la creación de un organismo autónomo especializado encargado de aplicar la legislación sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos tratándose de actos de corrupción, así como de la cooperación en la persecución de los delitos relacionados con dichos actos. De igual manera, contemplan el desarrollo de criterios de selección y evaluación del desempeño y competencias profesionales; la mejora de los procesos de vigilancia en relación con la actuación del personal; el transparentar la actuación ministerial ante la ciudadanía y robustecer los mecanismos de vinculación de las instituciones del Sistema de Justicia Penal con los diversos sectores de la sociedad y los medios de comunicación; así como fortalecer los mecanismos de coordinación entre las diferentes instancias y autoridades de la Administración Pública Federal responsables del combate a la corrupción, en el marco del cumplimiento a los compromisos internacionales firmados por México.⁴⁰

INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2013

En abril de 2013, el grupo parlamentario del PAN presentó una iniciativa con proyecto de decreto para reformar y adicionar diversas disposiciones de la Constitución a efecto de crear el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción.⁴¹

Dicha iniciativa proponía la división del ejercicio de la acción penal para ser compartida por el Ministerio Público y una Fiscalía General de Combate a la Corrupción. Además, pretendía adicionar al Congreso la función de expedir la Ley General de Combate a la Corrupción que estableciera las políticas y medidas preventivas; los tipos de respon-

40. Secretaría de Educación en Veracruz, mayo 2013. Educación tecnológica. <http://bit.ly/1Scvqja>.

41. Senado de la República, 4 de abril de 2013. Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la constitución política de los estados unidos mexicanos a efecto de crear el sistema nacional de combate a la corrupción. <http://bit.ly/2rAMDIm>.

sabilidades de los servidores públicos; sus causas de procedencia y procedimientos, incluidos los tipos penales relacionados con actos de corrupción y sus sanciones; la distribución de competencias; las formas de coordinación entre las entidades federativas y los municipios, en la aplicación de la Ley; así como un Registro de Servidores Públicos y su Patrimonio.

La iniciativa preveía la coordinación de los órganos administrativos y penales con la Entidad Superior de Fiscalización de la Federación, al otorgársele a ésta la facultad de hacer del conocimiento de los primeros las posibles faltas administrativas o actos de corrupción cometidos, cuando supiera de algún caso de su competencia, así como de ayudar y cooperar en la investigación correspondiente.

Se creaba la Fiscalía General de Combate a la Corrupción, como un órgano autónomo encargado de la investigación y persecución de los delitos en materia de corrupción para el orden federal, pero con capacidad de atracción de los asuntos locales en determinados casos.

Se establecía la Comisión Nacional de Combate a la Corrupción, como un órgano autónomo colegiado con capacidad de fiscalizar los recursos públicos, sin invadir las facultades de la ASF; así como de investigar y sancionar en su caso las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y de los particulares; integrada por siete comisionados que serían designados por el Senado de la República y que durarían en su encargo siete años.

Se proponía incluir a la Fiscalía General de la Comisión Nacional, así como a sus homólogas locales, la facultad de que pudieran interponer acciones de inconstitucionalidad sobre leyes federales, estatales y tratados internacionales, relacionados con el combate a la corrupción, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Se propuso modificar el artículo 113 constitucional para adecuarlo de tal manera que tratara el tema del combate a la corrupción como función de los tres niveles de gobierno, mediante acciones para la prevención, detección, investigación y sanción

de los actos u omisiones que afectaran la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y respeto a los derechos humanos que deben observar los servidores públicos en el desempeño de un empleo, cargo o comisión públicos.

Se establecía que la instancia de coordinación del Sistema fuera el Consejo Nacional de Combate a la Corrupción (CNCC), integrado por representantes de los tres poderes, así como por los comisionados presidentes de la Comisión Federal de Combate a la Corrupción, de las Comisiones Estatales y del Distrito Federal. Dicho Consejo contaría con un Órgano Consultivo integrado por 5 consejeros ciudadanos pertenecientes al sector académico y de la sociedad civil, elegidos por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado o su Comisión Permanente.

Finalmente, se prevenían órganos autónomos que replicaran en las entidades federativas las funciones de la Fiscalía General y de la Comisión Nacional Federal.

REFORMA EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL DE 2014

El 10 de febrero de 2014, se publicó en el DOF una importante reforma que incorporó sustanciales cambios en materia político-electoral.⁴² Dicha reforma, dentro del tema que atañe a este texto, incluye la transformación de la Procuraduría General de la República (PGR) en una Fiscalía General de la República (FGR) con autonomía constitucional, personalidad jurídica y patrimonio propios. Esta innovación aplicada a la organización del Ministerio Público Federal quedó plasmada en la modificación hecha al artículo 102 constitucional que derivó de esta reforma.

Además, estableció que la FGR contará por lo menos con dos fiscalías especializadas: una en materia de delitos electorales y otra especializada en el combate a la corrupción, cuyos titulares fueran

nombrados y removidos por el Fiscal General de la República, pudiendo ser objetados por el Senado de la República.

Cabe mencionar que, de acuerdo a la reforma, el Fiscal General durará en su encargo nueve años, y para su designación y remoción, contará con la intervención del Senado de la República y del Ejecutivo Federal.

CREACIÓN DE LA FISCALÍA ANTICORRUPCIÓN

El 12 de marzo de 2014 se publicó en el DOF un Acuerdo para crear la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción y establecer sus atribuciones.⁴³

Al tenor de lo estipulado en la reforma político-electoral, este acuerdo crea la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción como una “unidad administrativa adscrita a la Oficina del Procurador General de la República, que 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”.

En caso de delitos de competencia federal relacionados con actos de corrupción, en los que intervengan servidores públicos involucrados con miembros de la delincuencia organizada, la Fiscalía Especializada conocerá del delito relacionado con corrupción que se actualice.

Es importante recalcar que se adscribe a la estructura de la Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción, la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia que anteriormente investigaba estos delitos.

42. DOF, 1º de febrero de 2014. DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. <http://bit.ly/1hb40EU>.

43. DOF, 12 de marzo de 2014. ACUERDO A/011/14 por el que se crea la Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción y se establecen sus atribuciones. <http://bit.ly/2udpQp1>.

Al frente de esta Fiscalía habrá un Fiscal, el cual tendrá la calidad de agente del Ministerio Público de la Federación. Los otros agentes del Ministerio Público de la Federación que conozcan de la probable comisión de alguno de los delitos de competencia de la Fiscalía Especializada deberán hacerlo de su conocimiento a efecto de que ésta asuma su competencia.

Finalmente, cabe mencionar que el Acuerdo A/011/14 entrará en vigor en la fecha en que la Cámara de Senadores realice el nombramiento del titular de la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción.

REFORMA EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN DE 2015

Finalmente, el 16 de abril de 2015, teniendo como antecedente las iniciativas propuestas por los distintos grupos parlamentarios y en el marco de una extensa discusión en el Congreso de la Unión, la cual fue acompañada por la participación de académicos y representantes de organizaciones civiles especializadas en temas de transparencia y rendición de cuentas que plantearon diversas propuestas para el diseño del nuevo SNA, distintas comisiones del Senado realizaron un dictamen sobre la minuta con proyecto de decreto por el que se reformaban, adicionaban y derogaban diversas disposiciones de la Constitución en materia de combate a la corrupción.⁴⁴

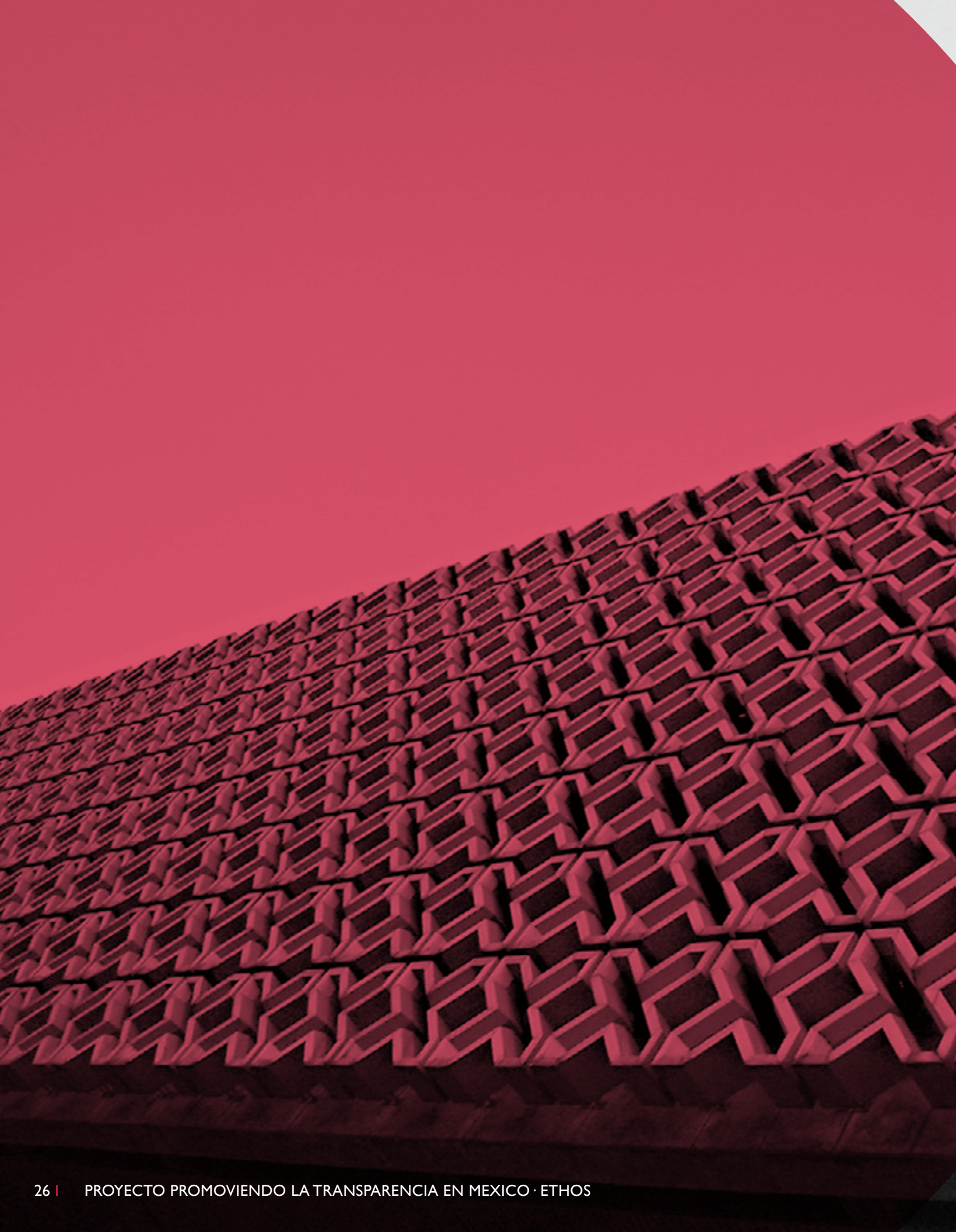
En ese contexto, el 27 de mayo de 2015, luego de la aprobación por la Cámara de Diputados, se publicó en el DOF el decreto de reforma constitucional en la materia antes señalada.⁴⁵

44. Senado de la República, 2015. Dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales; de anticorrupción y participación ciudadana; de gobernación, y de estudios legislativos, segunda, sobre la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción . <http://bit.ly/2uN6mLa>

45. DOF, 27 de mayo de 2015. DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. <http://bit.ly/1HMkDYC>

III. OBJETIVO DEL SNA

El objetivo principal del SNA es la prevención, investigación y sanción de las faltas administrativas y hechos de corrupción, al igual que el fortalecimiento institucional de las instancias que lo componen. Con este fin, el SNA, a través del Comité Coordinador, establecerá las bases para la efectiva conjugación de los esfuerzos llevados a cabo por distintas instancias públicas, tanto a nivel nacional como local. Por su parte, cada entidad federativa deberá crear un Sistema Local Anticorrupción que conjugue esfuerzos con la federación en el combate a la corrupción. Todo ello, bajo a la perspectiva de que la corrupción es un acto de alto riesgo y bajos rendimientos para el régimen democrático y la economía del país.



B) MARCO LEGAL QUE SUSTENTA AL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

I. REFORMA CONSTITUCIONAL

El 27 de mayo de 2015 se publicó en el DOF el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.⁴⁶

A continuación, se presentarán las principales novedades y cambios que ocurrieron en esta reforma y que sustentan al Sistema Nacional Anticorrupción, así como a sus leyes y sus instituciones. La información se presentará en apartados que hacen referencia a los principales temas que se trataron en la Reforma.

EXTINCIÓN DE DOMINIO

En el artículo 22 constitucional se agrega el enriquecimiento ilícito como procedencia para juzgar en materia de extinción de dominio.⁴⁷

La extinción de dominio consiste en “la pérdida absoluta del dominio que tenía el particular sobre ciertos bienes, y su aplicación a favor del Estado. Se lleva a cabo a través de una acción que tiene carácter jurisdiccional,

46. DOF, 27 de mayo de 2015. DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. <http://bit.ly/1HMkDYC>.

47. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 22. Texto vigente.

donde el Estado evalúa la situación de los bienes cuando existen sospechas fundadas que señalan que éstos provienen directa o indirectamente de actividades ilícitas; fueron utilizados como medio o instrumento para su comisión; o son el fruto o resultado de la enajenación de bienes que tienen origen en actividades ilícitas”.⁴⁸

En la iniciativa del grupo parlamentario del PAN de noviembre de 2014,⁴⁹ se propuso que los bienes derivados del delito de enriquecimiento ilícito, fueran tratados conforme al procedimiento de extinción de dominio, esto con la finalidad de cumplir con los objetivos de la Convención de las Naciones Unidas y la Convención Interamericana contra la Corrupción de sancionar de manera efectiva el enriquecimiento ilícito.

La razón por la que se realizó este planteamiento es que anteriormente la vía para sancionar este delito era mediante el decomiso (pena consistente en la pérdida de una cosa por ser el instrumento del delito, objeto o producto de él); sin embargo, esta figura, aunque en algunos casos resultaba efectiva, pocas veces funcionaba de manera expedita. Lo anterior en razón de que era necesario que se resolviera totalmente la culpabilidad del servidor público para entonces poder decomisar los bienes. Así, a juicio de los legisladores que impulsaron la iniciativa, estas complicaciones procesales quedan superadas si se sanciona el enriquecimiento ilícito a través de la extinción de dominio, ya que se trata de un procedimiento autónomo al de la vía penal, por lo que se desvincula de la culpabilidad de la persona al enfocarse a sancionar únicamente la posesión de los instrumentos, objetos y productos de los delitos.⁵⁰

48. María Eloísa Quintero. Extinción de dominio ¿una herramienta contra la delincuencia organizada? <http://bit.ly/2tjzOE8>

49. El Poder Judicial de la República, 27 de mayo de 2015. Índice del proceso legislativo correspondiente a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación. <http://bit.ly/2ufczxE>.

50. Cámara de Diputados, 4 de noviembre de 2014. Iniciativas de diputados. <http://bit.ly/2tjLq9S>.

FACULTADES DEL CONGRESO

El artículo 73 fue modificado para incluir las siguientes facultades del Congreso de la Unión:⁵¹

- Expedir leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) (por ejemplo, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación).
- Expedir la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA).
- Expedir la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (LOTFJA).
- Expedir la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA).

En lo que respecta a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, a lo largo del artículo 74 se modifican para que las que tenía sobre la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación ahora sean respecto de la ASF.⁵²

Además, ahora en lugar de presentar un Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública, la ASF presentará un Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Por otro lado, se le adiciona a la Cámara de Diputados la facultad de designar, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, a los titulares de los OIC de los organismos con autonomía reconocida en la Constitución, que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Finalmente, en el artículo 76,⁵³ que se refiere a la facultad que tiene el Senado de ratificar los nombramientos que el Ejecutivo Federal haga, se adiciona que también lo hará de aquel que se nombre como secretario responsable del control interno, es decir, del Secretario de la Función Pública.

51. CPEUM Art. 73. Texto vigente.

52. CPEUM Art. 74. Texto vigente.

53. CPEUM Art. 76. Texto vigente.

DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

El artículo 79 se reforma por completo para dar lugar a la creación formal de la ASF. En este sentido, la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación de la Cámara de Diputados pasa a denominarse formalmente como la Auditoría Superior de la Federación, modificando algunas de sus funciones pero manteniendo su autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

La ASF deberá ejercer su función de fiscalización conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. Sin embargo, se omiten los principios de posterioridad y anualidad, bajo los cuales antes operaba, esto con la finalidad de dar lugar a lo que será la fiscalización en tiempo real y la fiscalización de ejercicios anteriores.

Se adiciona el hecho de que la ASF pueda iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, sin perjuicio de que las observaciones o recomendaciones que, en su caso realice, deban referirse a la información definitiva presentada en el Informe de la Cuenta Pública.

En lo que corresponde a los trabajos de planeación de las auditorías, la ASF podrá solicitar información del ejercicio en curso, respecto de procesos concluidos. El titular de la Auditoría deberá dar su autorización previa para revisar en tiempo real a las entidades fiscalizadas y podrá hacerlo respecto de ejercicios anteriores.

Se le otorga a la ASF la facultad de fiscalizar, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales. En el caso de los estados y municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la federación, la ASF fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales. En este sentido, la ASF 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, fondos y mandatos públicos y privados.

La ASF rendirá un informe sobre los trabajos de fiscalización realizados a la Cámara de Diputados y, en su caso, derivado de los resultados de las auditorías practicadas, promoverá las acciones que correspondan ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o las autoridades competentes, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales y, en su caso, de los estados, municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México (CDMX), así como a los particulares. Sin embargo, se elimina la facultad que permitía a la propia Auditoría fincar responsabilidades con motivo de hechos de corrupción detectados por ésta, como consecuencia de las revisiones e investigaciones que realizaba.

Se adiciona el hecho de que el último día hábil de los meses de junio y octubre, así como el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la cuenta pública, la Auditoría tendrá a su cargo entregar a la Cámara de Diputados los informes individuales de auditoría que concluya durante el periodo respectivo. De igual manera, entregará anualmente, el mismo día 20 de febrero el Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, el cual se someterá al pleno de dicha Cámara. Tanto el informe general ejecutivo como los informes individuales serán de carácter público y su contenido será aquel especificado por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Cabe mencionar que la reforma constitucional propuso que se desapareciera el Informe del Resultado de la Cuenta Pública para dar paso a la creación de un nuevo esquema, compuesto por el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Cuenta Pública (antes Informe General), documento final que contendrá la síntesis de los resultados de la fiscalización, así como los Informes Individuales de Auditoría, que se entregarán conforme se vayan concluyendo, para proporcionar a la Cámara de Diputados, de manera oportuna, los insumos necesarios para la

revisión de la Cuenta Pública y no tenga que esperar hasta que el Informe Final le sea entregado.⁵⁴

RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Para empezar, se cambia la denominación del Título Cuarto de la Constitución a: De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado.

En lo que respecta a la Declaración 3 de 3, es en el artículo 108 donde se adiciona un último párrafo para especificar que los servidores públicos estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley.⁵⁵

En otro tenor, en relación a la responsabilidad penal de los servidores públicos y los particulares, se adiciona en el artículo 109 que los delitos por hechos de corrupción serán sancionados en los términos de la legislación penal aplicable.⁵⁶ Asimismo, se incluye que la ASF y la SFP pueden apelar las determinaciones de la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con Hechos de Corrupción (FECC) y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), ante los Tribunales Judiciales de la Federación en caso de no estar de acuerdo con éstas. Adicionalmente, se especifica que los particulares podrán demandar y ser indemnizados por los daños que el Estado les cause con motivo de su actividad administrativa irregular.⁵⁷

54. Cámara de Diputados, 26 de febrero de 2015. Dictamen en sentido positivo a las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Sistema Nacional Anticorrupción. <http://bit.ly/2tjAo4F>.

55. CPEUM. Artículo 108. Texto vigente.

56. Idem. Artículo 109. Texto vigente.

57. CPEUM. Artículo 109. Último párrafo. Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado <http://bit.ly/2ft3b11>.

Similarmente, se agrega la lista de sanciones administrativas que se aplicarán a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; las cuales podrán consistir en amonestación, suspensión, destitución, inhabilitación, así como sanciones económicas. Se especifica que dichas sanciones deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones. Finalmente se especifica que será en la ley secundaria donde se establecerán los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

En cuanto a las faltas administrativas graves, se detalla que éstas serán investigadas y substanciadas por la ASF, la SFP, los Órganos Internos de Control (OIC) y las instancias homólogas de todas éstas en las entidades federativas. Además, estas faltas serán resueltas y sancionadas por el Tribunal de Justicia Administrativa competente, que puede ser el de la federación o los de las entidades federativas. En cuanto a las otras faltas, las no graves, éstas serán resueltas y sancionadas por la SFP y los OIC instalados en las instituciones públicas, dependiendo de la importancia de cada caso.

En lo referente a las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se determina que éstas serán investigadas, substanciadas y sancionadas de acuerdo a lo previsto en el artículo 94 constitucional, esto es, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para los miembros de la misma, y por el Consejo de la Judicatura Federal, para todos los demás funcionarios del Poder Judicial de la Federación. Lo anterior, sin perjuicio de las atribuciones de la ASF en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de los recursos públicos por parte de ese poder del Estado.

En lo que respecta a los OIC, se dispone que cualquier ente público federal deberá contar con uno de estos, mismo que esté facultado para prevenir,

corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del TFJA; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; y presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción. Por su parte, los entes públicos estatales, municipales y de la Ciudad de México, considerando sus demarcaciones territoriales, contarán con OIC que tendrán, en su ámbito de competencia local, las mismas atribuciones que fueron mencionadas anteriormente.

En este tenor, el artículo 28 estipula la creación de un OIC para la Comisión Federal de Competencia Económica y para el Instituto Federal de Comunicaciones.⁵⁸ Por su parte, el artículo 41 constitucional hace lo conducente modificando la Contraloría General del Instituto Nacional Electoral por un Órgano Interno de Control.

Además, se establece que los Tribunales de Justicia Administrativa impondrán sanciones a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves; tales como sanciones económicas; la inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la hacienda pública o a los entes públicos federales, locales o municipales.

Asimismo, las personas morales serán sancionadas cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen en su nombre o representación y en beneficio de la misma. En este caso, podrá ordenarse la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva, cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la hacienda pública o a los entes públicos federales, locales o municipales, siempre que la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos

casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves; en los supuestos anteriores la sanción se ejecutará hasta que la resolución sea definitiva. Se estableció en la reforma constitucional que las leyes secundarias establecerían los procedimientos para la investigación de los hechos relacionados con faltas administrativas graves y la imposición de las sanciones aplicables de dichos actos u omisiones.

Es interesante destacar que, para los órganos responsables de la investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, con el fin de ejercer sus funciones eficientemente, podrán omitir la aplicación de las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios. En la reforma se dispuso que las leyes secundarias establecerían los procedimientos para que les fuera entregada dicha información.

En cuanto a las modificaciones al artículo 114, en éste ya se mencionaba que la ley señalará los casos de prescripción de las responsabilidades administrativas. Sin embargo, se adiciona que cuando dichos actos u omisiones sean graves, los plazos de prescripción no serán inferiores a siete años.⁵⁹

EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

El artículo 113 constitucional fue modificado en su totalidad con la finalidad de definir al SNA, establecer su integración básica y sus principales funciones, así como incluir a los Sistemas Locales Anticorrupción (SLA). En la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) se detallan todos estos nuevos cambios, por lo que en esta sección se explicarán a grandes rasgos los cambios planteados por la reforma constitucional, mientras que los detalles se describirán en otra sección.

58. CPEUM. Artículo 28. Texto vigente.

59. CPEUM. Artículo 114. Texto vigente.

SNA es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

Para el cumplimiento de este objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:

I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por:

1. El titular de la ASF;
2. El titular de la FECC;
3. El titular de la SFP;
4. El presidente del TFJA;
5. El presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI);
6. Un representante del Consejo de la Judicatura Federal (CJF);⁶⁰
7. Un representante del Comité de Participación Ciudadana (CPC).

II. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley, y

III. Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la ley:

- El establecimiento de mecanismos de coordinación con los Sistemas Locales;

- El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;
- La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;
- El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;
- La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia. Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.

Finalmente, el artículo en cuestión dispone que las entidades federativas establecerán Sistemas Locales Anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

60. El CJF es el responsable de los asuntos administrativos, de la vigilancia y disciplina de los miembros del Poder Judicial de la Federación. Es la instancia que regula que los servidores públicos de este Poder se apeguen a sus responsabilidades estableciendo sus principios y obligaciones, además que tiene la facultad de formular quejas, investigar y determinar responsabilidades administrativas en caso necesario.

Fuente: Quintana Roldan, Noviembre 2012, El Consejo de la Judicatura Federal y sus facultades disciplinarias. Posibilidad de creación de órganos de Investigación y sanción, disponible en <http://bit.ly/2tjvH4f>.

DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN Y LA CIUDAD DE MÉXICO

En el artículo 116 constitucional se dan las modificaciones correspondientes para incluir los preceptos del SNA en las entidades federativas y así dar vida a los Sistemas Locales Anticorrupción.

En este artículo ya se estipulaba que las legislaturas de los estados contarían con Entidades Estatales de Fiscalización (EEF), las cuales debían ser órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispusieran sus leyes. Lo que se modifica es que la función de fiscalización ahora se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad, pero ya no bajo los principios de posterioridad y anualidad, por lo explicado anteriormente en este Manual. Además, se adiciona que las EEF deberán fiscalizar las acciones de estados y municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública, y que los informes de auditoría que realicen éstas tendrán carácter público.

En lo que respecta a la cuenta pública del año anterior, deberá ser enviada a la legislatura del estado a más tardar el 30 de abril de cada año y sólo se podrá ampliar el plazo de presentación cuando medie solicitud del gobernador, suficientemente justificada a juicio de la legislatura.

Se convierte en un deber el que las constituciones y leyes de los estados instruyan la instalación de tribunales de justicia administrativa dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Los tribunales tendrán a su cargo el dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; el imponer las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por incurrir en responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con ese tipo de faltas; así como el fincar a los responsables el pago de

las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.

Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de los estados, se observará lo previsto en las constituciones respectivas, sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, custodia y aplicación de los recursos públicos.

En el artículo 122 se establecen las disposiciones a las que se sujetará la distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales de la Ciudad de México.⁶¹ Este artículo fue modificado para que a la Ciudad de México se hicieran las adecuaciones necesarias y acordes al SNA.⁶²

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

En lo que respecta a los artículos transitorios, se estableció que el Decreto entraría en vigor el 28 de mayo de 2015.⁶³

De manera general, se hicieron las especificaciones respecto a los plazos para que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados hicieran las adecuaciones constitucionales y aprobaran las leyes generales correspondientes. De igual manera, se especificó que se seguiría aplicando la normativa anterior en tanto no estuvieran las nuevas adecuaciones normativas y que los magistrados, titulares y servidores públicos que se encontraran trabajando en las instituciones modificadas, seguirían haciéndolo por el tiempo que hubieran sido nombrados.

61. CPEUM. Artículo 122. Texto vigente.

62. Cabe mencionar que este artículo fue reformado por decreto publicado el 29-01-2016 para convertir al Distrito Federal en la Ciudad de México.

63. Transitorio Primero.

II. PAQUETE DE LEYES SECUNDARIAS EXPEDIDAS

Como se mencionó en la sección anterior, la definición del Sistema Nacional Anticorrupción requirió la promulgación de siete leyes secundarias. Del total de éstas, cuatro fueron expedidas por completo, es decir, que o bien no existían con anterioridad, o el excesivo número de cambios a éstas hacía más conveniente reescribirlas por completo. En esta categoría se encuentran las leyes siguientes:

- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción;
- Ley General de Responsabilidades Administrativas;
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; y
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

A continuación se explicarán los elementos principales de cada una de estas leyes.

LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

GENERALIDADES

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción se realizó con el fin de detallar la reforma constitucional de mayo de 2015, en cuyo artículo 113 se estableció la creación del SNA. De este modo, la presente Ley busca “establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México” para que “las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción”.

La Ley reafirma lo anterior al especificar que el SNA deberá crear las “directrices básicas” para la “generación de políticas públicas en materia de prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción”. Para ello se define puntualmente que dicho Sistema se integrará por el Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana, los Sistemas Locales Anticorrupción y el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización. Asimismo, detalla la naturaleza jurídica y atribuciones de otras instancias que ayudarán a las anteriores a cumplir su misión como, por ejemplo, la Secretaría Ejecutiva.

A continuación se explicará cuál es el papel de cada una de estas instancias en el marco del funcionamiento general del SNA.

LA LEY

En primer lugar, se prevé que el Comité Coordinador será la “instancia responsable de establecer los mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema” y que estará integrado por las cabezas de las instancias mencionadas en la reforma constitucional.

Para que el Comité Coordinador cumpla su misión, estará encargado de diseñar y promover la política nacional anticorrupción, además que deberá evaluarla periódicamente para ajustarla y modificarla según sea necesario. Con este propósito, será también el responsable de emitir “recomendaciones públicas no vinculantes ante las autoridades respectivas”. Es importante señalar que dichas recomendaciones serán públicas y los entes de gobierno estarán obligados a dar una respuesta en un plazo máximo de quince días después de su recepción donde, en caso de aceptarlas, deberán informar “las acciones concretas que se tomarán para darles cumplimiento”.

Similarmente, el Comité Coordinador, en aras de detectar con mayor facilidad los hechos de corrupción, deberá promover convenios de cooperación entre las autoridades financieras y fiscales para que los OIC y los entes de fiscalización puedan consultar

esta información cuando se requiera. Asimismo, será el encargado de establecer una Plataforma Digital Nacional que “conecte los diversos sistemas electrónicos que posean datos e información necesaria” para que las autoridades competentes combatan la corrupción. Finalmente, además de otras funciones no mencionadas en este texto, el Comité deberá crear los lineamientos para la coordinación con los Sistemas Locales Anticorrupción.

La Ley definió con claridad cómo se compondría el Comité de Participación Ciudadana (CPC) y cuáles serían sus funciones. En este sentido, se estableció que estaría integrado por cinco ciudadanos reconocidos por sus aportaciones a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción. Cada uno de los integrantes durará en su encargo cinco años, se rotarán anualmente la presidencia y no tendrán la posibilidad de ser reelegidos. Cabe señalar que quien presida el Comité de Participación Ciudadana también lo hará en el Comité Coordinador del SNA.

Complementario a lo anterior, se creó la Secretaría Ejecutiva la cual es “un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión” que funge como un “órgano de apoyo técnico al Comité Coordinador”. Esta Secretaría cuenta con un órgano de gobierno –compuesto por los mismos integrantes que el Comité Coordinador– el cual tiene la responsabilidad de designar a un Secretario Técnico que ejercerá la dirección. Esta figura será la encargada de “realizar los estudios especializados” en materia anticorrupción, administrar la Plataforma Digital Nacional, integrar los sistemas de información para dar a conocer las evaluaciones sobre la política nacional anticorrupción y, en general, “realizar el trabajo técnico para la preparación de documentos que se llevarán como propuestas de acuerdo al Comité Coordinador, al órgano de gobierno y a la Comisión Ejecutiva.” Esta última, con base en estos insumos, elaborará las propuestas que serán sometidas al Comité Coordinador. Sobre la integración de estos organismos se ahondará en la sección titulada “Estructura rectora y operativa del SNA” y una idea general de esta integración se

presenta en la Tabla I que se muestra más adelante. En cuanto a los Sistemas Locales, la nueva Ley dictaminó que las entidades federativas “deberán contar con una integración y atribuciones equivalentes” a las del Sistema Nacional Anticorrupción. En este sentido, deberán también contar con un ente ciudadano similar al CPC nombrado “Consejo de Participación Ciudadana”, una instancia de coordinación y con los “procedimientos adecuados para dar seguimiento a las recomendaciones, informes y políticas que emitan”.

Tabla I. Integración de los distintos miembros del Sistema Nacional Anticorrupción

	Comité Coordinador	Comité Ciudadano	Comisión ejecutiva	Comité Rector SNF	Órgano Gobierno de la Secretaría Ejecutiva
S. Técnico			✓		
ASF	✓			✓	✓
SFP	✓			✓	✓
TFJA	✓				✓
INAI	✓				✓
CJF	✓				✓
FECC	✓				✓
C-I (Presidente)	✓	✓			✓
C-II		✓	✓		
C-III		✓	✓		
C-IV		✓	✓		
C-V		✓	✓		

Fuente: Elaboración propia
 Nota: “S” denota Secretario; “C”, ciudadano.

Como se menciona al inicio de esta sección, la Ley estableció que parte del SNA sería el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF). Esta instancia será quien norme dicho Sistema y está conformado por el Auditor Superior de la Federación, el titular de la Secretaría de la Función Pública—éstos dos lo presidirán—y siete miembros rotatorios de las entidades locales responsables de la fiscalización superior y del control interno. En cuanto a los detalles acerca del SNF, éstos se especificarán en la sección titulada “Mecanismos de fiscalización y control de recursos públicos”.

Por último, pero no por esto menos importante, la Ley estableció la existencia de una Plataforma Digital Nacional que será diseñada por el Comité Coordinador y administrada por la Secretaría Ejecutiva. La Plataforma contendrá información de distintas fuentes que podrá ser usada para el combate a la corrupción. Así se contempla que ésta al menos contenga los siguientes sistemas electrónicos:

- Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal;
- Sistema de los Servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas;
- Sistema nacional de Servidores públicos y particulares sancionados;
- Sistema de información y comunicación del Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema Nacional de Fiscalización;
- Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción, y
- Sistema de Información Pública de Contrataciones.

LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

GENERALIDADES

La creación de la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas tuvo como principal objetivo “distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación”.

Con este fin se creó un nuevo marco normativo que rige el actuar de los servidores públicos tanto en su quehacer cotidiano como en su interacción con los particulares. Asimismo, se establecieron un conjunto de lineamientos que los entes públi-

cos y los privados deberán cumplir para prevenir “la comisión de faltas administrativas y hechos de corrupción”. Además de lo anterior, se reforzaron las capacidades de las autoridades para actuar coordinadamente en la investigación y sanción de faltas administrativas. En este tenor, la Ley amplió el espectro de quienes pueden ser sancionados para no sólo incluir a servidores públicos sino a particulares que sean parte de los actos corruptos.

A continuación se explicarán a detalle algunos de los principales elementos de la nueva Ley, mientras que otros se abordarán en otras secciones de este Manual.

LA LEY

La Ley comienza especificando que ésta aplicará a todos aquellos que sean considerados como servidores públicos de acuerdo al artículo 108 constitucional, a los que hayan fungido como tales durante el año previo y a los particulares que se encuentren vinculados con faltas administrativas graves.

Además, como se señaló en la introducción, la Ley estableció claramente cuáles serían los principios y directrices que regirían la actuación de los servidores en todos los entes públicos, tanto del ámbito federal como local (ver Tabla 2).

La Ley previó también qué instancias serían las responsables para hacerla cumplir, especificando que serían la SFP, los OIC, la ASF y el TFJA en el ámbito federal, así como los equivalentes locales de todos los anteriores, en los ámbitos estatales. Asimismo, se acotó que en el Poder Judicial Federal sería la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y el Consejo de la Judicatura Federal quienes la aplicarán.

En cuanto a los mecanismos de prevención que se mencionaban anteriormente, la Ley especificó que la SFP, los OIC y los homólogos locales de ambos serán los que deberán emitir códigos de ética para orientar la actuación de los servidores públicos. También deberán “valorar las recomendaciones que haga el Comité Coordinador” del SNA, con

el fin de adoptar medidas que contribuyan a la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción. A nivel empresarial, se contempló que la SFP y sus homólogos estatales puedan “suscribir convenios de colaboración” con personas físicas, morales, cámaras empresariales, industriales o de comercio, con el fin de que establezcan controles internos y programas de integridad dentro de éstas. En este sentido, el establecimiento de tales medidas anticorrupción será considerado como atenuante si llegaran a ser sancionadas por estar vinculados con alguna falta administrativa grave.

Una de las novedades más mencionadas en la agenda pública acerca de la Ley, es la inclusión de la obligación de los servidores públicos de presentar su declaración patrimonial, de intereses y su constan-

Tabla 2. Principios y directrices que rigen la actuación de los servidores públicos.

No.	PRINCIPIO/DIRECTRIZ
I	Actuar, conocer y cumplir las facultades y atribuciones contenidas en las disposiciones jurídicas que les son atribuidas a su empleo, cargo o comisión.
II	Conducirse con rectitud, sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener un beneficio personal o a favor de terceros, ni buscar ni aceptar dádivas o similares de personas u organizaciones.
III	Satisfacer el interés superior de las necesidades colectivas sobre intereses particulares o ajenos al bienestar de la población.
IV	Tratar a las personas en general de la misma forma sin conceder privilegios a organizaciones o personas, ni permitir que terceros afecten su compromiso para ejercer sus funciones objetivamente.
V	Actuar conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados y al mejor desempeño de sus funciones según sus responsabilidades.
VI	Administrar los recursos públicos bajo su responsabilidad de forma eficiente, eficaz, económica, transparente y honrada, para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.
VII	Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.
VIII	Corresponder la confianza que la sociedad les ha conferido, tener vocación de servicio y preservar el interés general por encima de intereses particulares.
IX	Evitar y dar cuenta de los intereses que puedan representar un conflicto con el desempeño responsable y objetivo de sus facultades y obligaciones.
X	Abstenerse de realizar cualquier trato o promesa privada que comprometa al Estado mexicano.

Fuente: Elaboración propia con base en el artículo 7 de la LGRA.

cia de declaración fiscal de forma obligatoria. Estas tres declaraciones se registrarán en la Plataforma Digital Nacional del SNA y los formatos con los contenidos de dichas declaraciones serán propuestos por el Comité de Participación Ciudadana. La información patrimonial y de intereses será pública “salvo los rubros cuya publicidad puedan afectar la vida privada” y podrá ser revisada aleatoriamente por los OIC, la SFP y homólogos locales para asegurarse de su veracidad. De forma similar, la Ley incluye también un nuevo régimen para los servidores públicos que participen en contrataciones públicas, con el fin de establecer en la Plataforma Digital Nacional una lista de quienes intervengan en estos procedimientos previniendo así posibles anomalías.

La nueva LGRA incluye además una nueva clasificación sobre los actos u omisiones que pueden constituir faltas administrativas, catalogándolas en aquellas de carácter no grave y grave. En general, se consideran faltas administrativas no graves cuando el servidor público incumple alguna de las obligaciones que le establece la Ley, mientras que las faltas graves son aquellas que se relacionan directamente con un acto de corrupción. En cuanto a estas últimas, la Ley incorpora que los particulares podrán ser sancionados cuando sean parte de las mismas y contempla dentro de éstos a los “candidatos a cargos de elección pública, equipos de campaña electoral o transición y líderes de sindicatos del sector público”. No sobra mencionar que las faltas administrativas no graves prescriben después de tres años, mientras que las graves en un plazo de siete años, buscando con esto que tengan una naturaleza transexenal.

Lo anterior se complementa con un nuevo marco para sancionar a los servidores públicos y particulares en caso de que se les demuestre responsabilidad en la comisión de una falta administrativa. Así, en el caso de las no graves se contempla que los servidores públicos puedan ser amonestados, suspendidos, destituidos o inhabilitados. Por su parte, a quien cometa faltas graves, lo anterior se le podrá imponer por tiempos más largos, además de que el TFJA podrá determinar el pago de una

indemnización por los daños causados a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales. En el caso de los particulares, cuya actuación esté vinculada a faltas graves, éstos podrán ser sancionados económicamente, imponiéndoles una multa o indemnización, inhabilitados para participar en contrataciones con el gobierno, recibir la notificación de suspensión de actividades o incluso de disolución de la sociedad. En todos los casos, si se considera que además de la falta se cometió un delito, las autoridades administrativas podrán acudir a las instancias correspondientes a denunciarlo.

Los detalles en cuanto a los mecanismos de prevención, los procedimientos administrativos y la definición propia de cada una de las faltas se tratarán con mayor amplitud en la sección titulada “Nuevo régimen de responsabilidades de los servidores públicos”.

LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

GENERALIDADES

La promulgación de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa tuvo como propósito adecuar el funcionamiento de esta institución para que asumiera sus responsabilidades como miembro del SNA, las cuáles en específico son: ser miembro del Comité Coordinador y sancionar a servidores públicos y particulares que comentan faltas administrativas graves. Para ello, resultó necesario abrogar la anterior ley que regulaba este Tribunal, la cual había sido expedida el 6 de diciembre de 2007.⁶⁴

De esta forma, bajo la nueva Ley el TFJA quedó definido como el “órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena” que está encargado de “dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares”. A continuación se expondrán los principales puntos de esta Ley.

64. DOF, 6 de diciembre de 2007. DECRETO por el que se expide la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. <http://bit.ly/2tKwNMm>.

LA LEY

En general el TFJA es la instancia encargada de conocer los juicios contra las distintas resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos de distinta índole fiscal y administrativa. En particular, será quien conocerá de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y particulares vinculados con faltas graves que sean promovidas por la SFP, los OIC o por la Auditoría Superior de la Federación. Asimismo, será quien podrá “fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales”.

Para su funcionamiento, el Tribunal se conforma de la manera siguiente:

1. Sala Superior. Se encuentra integrada por 16 magistrados y sesiona dos periodos por año. Esta sala se encuentra a su vez dividida en plenos y secciones.
2. La Junta de Gobierno y Administración. Integrada por el Presidente del Tribunal, dos magistrados de la Sala Superior y dos magistrados de sala regional. Se encarga de la “administración, vigilancia, disciplina y carrera jurisdiccional” de los servidores públicos que laboren en el TFJA.
3. Las Salas Regionales. Integradas por tres magistrados cada una. Tienen jurisdicción sobre las circunscripciones que les correspondan, las cuales se encuentran definidas en el Reglamento Interior del TFJA.

La distribución de los magistrados en cada una de las salas expuestas anteriormente, así como en los respectivos plenos, se retrata en la Tabla 3. La primera y segunda secciones son aquellas con competencia administrativa y fiscal y ya existían con anterioridad. Por su parte, la Tercera Sección se creó como parte de esta nueva Ley y es la encargada de atraer los asuntos de responsabilidades administrativas que puedan “dar lugar a un procedimiento novedoso o relevante” en la materia y que permitan

“sentar un criterio que trascienda la resolución del caso para que sirvan como orientador nacional”. Estos casos, antes de llegar a ésta sección, deberán ser primero resueltos por las Salas Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas.

Tabla 3. Distribución de las funciones de los integrantes de la Sala Superior

	Sala Superior (16)	Pleno General (16)	Pleno Jurisdiccional (11)	Sección I (15)	Sección II (15)	Sección III (3)
PDTE	✓	✓	✓			
JG-I	✓	✓				
JG-II	✓	✓				
M1	✓	✓	✓	✓		
M2	✓	✓	✓	✓		
M3	✓	✓	✓	✓		
M4	✓	✓	✓	✓		
M5	✓	✓	✓	✓		
M6	✓	✓	✓		✓	
M7	✓	✓	✓		✓	
M8	✓	✓	✓		✓	
M9	✓	✓	✓		✓	
M10	✓	✓	✓		✓	
M11	✓	✓				✓
M12	✓	✓				✓
M13	✓	✓				✓

Fuente: elaboración propia

Nota: PDTE hace referencia al Presidente del Tribunal, JG-I y JG-II a los magistrados pertenecientes a la Junta de Gobierno. Las M hacen referencia a los Magistrados.

Nota: Entre paréntesis el total de miembros pertenecientes a cada área.

En lo que se refiere a estas últimas, las Salas Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas tendrán las facultades siguientes:

1. Resolver respecto a faltas administrativas graves que hayan sido investigadas y subsanciadas por la ASF y los OIC.
2. Imponer sanciones a servidores públicos y particulares, personas físicas o morales, que

hayan intervenido en faltas administrativas graves. Asimismo, podrán fincar a los responsables el pago que corresponda por los “daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al Patrimonio de los entes públicos, locales o municipales”.

3. Dictar las medidas cautelares necesarias con el fin de “evitar que el procedimiento sancionador quede sin materia” así como el “desvío de recursos obtenidos de manera ilegal”.

Además, estas Salas podrán dictar resoluciones definitivas sobre actos administrativos en cuestiones de distinta índole en relación a contratos de obra pública, indemnizaciones por responsabilidad patrimonial del Estado, recursos administrativos, entre otras.

LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN

GENERALIDADES

La promulgación de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) obedeció principalmente al propósito de fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación en su capacidad para fiscalizar el ejercicio de los recursos federales, realizar las observaciones correspondientes y, en su caso, promover la imposición de sanciones a través de distintos canales administrativos y jurisdiccionales, todo ello como parte de sus nuevas labores en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción. En la Ley se incluyeron nuevas figuras y herramientas jurídicas, por lo que para poder dar coherencia a este texto normativo fue creado como nuevo y se abrogó su versión anterior promulgada en 2009.

Si bien los cambios bastantes, este texto únicamente mencionará los principales.

LA LEY

La nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en línea con los cambios constitucionales promulgados en 2015, amplió el campo

de acción de la ASF en distintos rubros. Para empezar, la Auditoría Superior de la Federación ahora deberá revisar un mayor espectro de los recursos que se consideren federales y verificar si quienes los operan cumplen con “la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, en cuanto a los ingresos y gastos públicos, la deuda pública, incluyendo la revisión del manejo, custodia y aplicación de los recursos públicos federales, y de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática.”

Los recursos que serán vigilados por la ASF serán aquellos clasificados como gasto federalizado y participaciones federales –antes no contempladas–. En este tenor, otra de las responsabilidades nuevas de la ASF será la de fiscalizar las garantías que otorgue el Gobierno Federal a las entidades federativas y municipios, al igual que el destino y ejercicio de los recursos provenientes de deuda pública contratada por dichos gobiernos. Asimismo, la ASF revisará “contrataciones, subsidios, transferencias, donativos, fideicomisos, así como fondos y mandatos”, tanto públicos como privados. Cabe señalar que, a diferencia de la Ley anterior, ésta no contempla la posibilidad de que la Auditoría celebre convenios con autoridades locales para la fiscalización del gasto federalizado, ya que sólo podrá ser fiscalizado por la ASF, mientras que para la fiscalización de las participaciones federales sí podrá establecer convenios.

Otro de los principales cambios consiste en la eliminación del principio de posterioridad, es decir, que la ASF no necesariamente tendrá que esperar a que concluya el ejercicio fiscal para comenzar el proceso de fiscalización. No sólo eso, sino que también podrá solicitar y revisar, por casos y de forma concreta, información y documentación de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión.

En concordancia con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, la reforma a la Ley realizó varios cambios en este sentido. Más allá de establecer claramente las responsabilidades de la ASF en el Comité Coordinador, incluyó que ésta podrá

promover ante el TFJA, la imposición de sanciones a los servidores públicos por las faltas administrativas graves que conozca derivado de sus auditorías, al igual que a particulares vinculados con dichas faltas.

Como resultado de lo anterior, se contempló que la ASF además de presentar el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública en febrero de cada año, deberá ahora presentar tres informes individuales en los meses de junio, octubre y febrero. El informe general incluirá un resumen de las auditorías realizadas durante el año, las observaciones derivadas de éstas, los resultados de la fiscalización del gasto federalizado y de las participaciones federales, al igual que una evaluación de la deuda fiscalizable, entre otras cuestiones. Por su parte, los informes individuales retratarán un panorama de las auditorías realizadas en cada periodo, los resultados obtenidos en cada uno de éstos y se informará si se realizaron observaciones, recomendaciones o acciones que hayan derivado en la denuncia de hechos o informes de responsabilidad administrativa. Es importante señalar además que las entidades fiscalizadas deberán contestar a las ASF dentro de 30 días hábiles posteriores a la fecha en que hayan sido notificadas, para que presenten la información que se les solicite y realicen las consideraciones pertinentes.

Todo lo visto hasta este punto sobre la LFRCF se detallará en la sección denominada “Mecanismos de fiscalización y control de recursos públicos”.

III. PAQUETE DE LEYES SECUNDARIAS REFORMADAS

La creación del SNA requirió, además, que se modificara el texto de tres leyes para adecuarlas a los cambios planteados por la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, siendo éstas las siguientes:

1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
2. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; y
3. Código Penal Federal.

A continuación se analizarán los principales cambios en cada una de éstas.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

GENERALIDADES

La reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal consistió principalmente en dotar nuevamente a la Secretaría de la Función Pública (SFP) de la responsabilidad de vigilar a la Administración Pública Federal (APF).

En términos generales, se volvió a incluir a la SFP como parte de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, desde su desaparición mediante Decreto de 2013, que si bien ordenó su extinción, este proceso nunca se concretó del todo.⁶⁵ Asimismo, se especificó con detalle cuáles serían las responsabilidades de ésta, otorgándole nuevamente varias funciones que ejercía ya la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

65. DOF, 2 de enero de 2013. DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. <http://bit.ly/1gyxAV>.

mientras que la SFP se encontraba en proceso de extinción. Dicha restitución de responsabilidades a la SFP implicó reformas al artículo que norma el quehacer de la SHCP.

En otros asuntos, se promovió también la transparencia al establecer la obligación de que todas las Secretarías de Estado pusieran a disposición del público y a los servidores públicos, los distintos manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público que les fueran necesarios para su funcionamiento.

LA REFORMA

Como se mencionó anteriormente, la SFP resultó renovada tras la reforma. Por ejemplo, se estableció que dicha dependencia es la encargada de “organizar, supervisar y coordinar el sistema de control interno y la evaluación de la gestión gubernamental”, así como de “inspeccionar el ejercicio del gasto público federal”. En el mismo tenor, tendrá como deber “expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control interno de la Administración Pública Federal”, sujetando las mismas a las bases y principios emitidos por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción. En este sentido, es también la encargada de establecer las bases para los diferentes tipos de auditoría que realicen los OIC. Asimismo, debe vigilar que las normas de control interno y de fiscalización se cumplan y apoyar a los OIC en sus tareas de revisión y control.

En congruencia con la naturaleza de la SFP, la Ley aclara que es la dependencia responsable de “designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las entidades de la APF y de la PGR, al igual que de las unidades administrativas equivalentes en las Empresas Productivas del Estado”. Además, para seleccionar a sus integrantes debe implementar “procedimientos transparentes, objetivos y equitativos”. Esto con el fin de que los OIC sean la autoridad de control y vigilancia en la esfera administrativa y promuevan juicios ante el TFJA y sus homólogos en caso necesario.

A la SFP se le devuelven las facultades conferidas anteriormente a la SHCP para vigilar que la APF y la PGR acaten las disposiciones en materia de planeación y presupuestación, y se le añade la atribución de vigilar “ingresos, financiamiento, inversión, deuda y patrimonio”. También ostenta las atribuciones de organizar y coordinar el “desarrollo administrativo en las dependencias y entidades de la APF”, de emitir normas para que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos se sujeten a principios de “eficacia, legalidad, eficiencia y simplificación administrativa”. Asimismo, es la instancia responsable del Servicio Profesional de Carrera en la APF.

En un sentido similar, ahora fiscalizará directamente, o a través de los OIC, que las dependencias de la APF y la PGR se sujeten a las normas de registro, contabilidad, contratación, remuneraciones de personal, adquisiciones, arrendamientos, arrendamiento financiero, ejecución de obra pública, administración de bienes muebles e inmuebles, entre otras materias. También deberá auditar y evaluar a las dependencias y entidades de la APF con el fin de examinar, fiscalizar y promover la legalidad y eficiencia de sus procesos y prácticas.

Otra de las tareas importantes que la SFP lleva a cabo es la de “establecer y conducir la política general de las contrataciones públicas”. Con este fin emitirá normas, lineamientos, manuales y otros instrumentos que ayuden a que se ejecuten con integridad y ética esos procedimientos en las instituciones de la APF. En su caso, podrá asesorar también preventivamente para que mejoren sus procedimientos en este rubro.

En el marco del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley marca que la SFP debe establecer bases y principios que permitan el cumplimiento de las responsabilidades de sus integrantes. Debe también informar periódicamente al Comité Coordinador, así como al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la APF y la PGR. Asimismo, debe reportarles el resultado de la revisión del “ingreso, manejo, custodia y ejercicio de recursos

públicos federales, y promover ante las autoridades competentes, las acciones que procedan para corregir las irregularidades detectadas.”

En la misma tectitura, se trata de la Secretaría responsable de normar y llevar el registro de los servidores públicos de la APF, así como de recabar y resguardar la información de sus declaraciones patrimoniales y de intereses. En consonancia con lo anterior, debe verificar el contenido de las declaraciones anteriores a través de investigaciones y registrar en el expediente de los servidores públicos las sanciones administrativas que tengan firmes. Debe también conocer e investigar las conductas de los servidores públicos de la APF que puedan constituir responsabilidades administrativas, así como substanciar los procedimientos que establece la LGRA, ya sea por sí misma o a través de los OIC. Si los casos no son de su competencia, podrán acudir al TFJA y ejercer la acción de responsabilidades ante ese Tribunal. De igual forma podrá presentar denuncias por presuntos hechos de corrupción, si se requiere, a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

Igualmente, la SFP es la encargada de formular, con apego a lo establecido por el Comité Coordinador del SNA, la política general de la APF con el fin de establecer acciones que propicien “la integridad, la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquella genere”. Además, la SFP es la responsable de emitir el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal y las reglas de integridad para el ejercicio de la función pública.

Según lo plantea la reforma a esta Ley, el Secretario de la Función Pública será nombrado por el Ejecutivo Federal y deberá ser ratificado por el Senado de la República, situación que anteriormente no sucedía. Su nombramiento deberá estar acompañado de la declaración de intereses de la persona propuesta.

Por su parte, la Ley especifica que los titulares de los OIC de las dependencias de la APF, junto con

sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, son los responsables de mantener el control interno de la dependencia o entidad en la que se encuentren instalados. Los OIC tienen como función primordial apoyar la política de control interno y la toma de decisiones relativas al cumplimiento de los objetivos y políticas institucionales, así como al óptimo desempeño de los servidores públicos y órganos institucionales.

Finalmente, se dispone que los titulares de los OIC, junto con los encargados de realizar las auditorías en la SFP, tendrán que entregar un informe al Secretario de la Función Pública los meses de mayo y noviembre, sobre los hallazgos acerca de la gestión, las acciones correctivas, la relación de los procedimientos por faltas administrativas, las sanciones aplicadas por los OIC, las investigaciones presentadas al TFJA, las denuncias interpuestas a la FECC, además de otros elementos. Dichos informes serán la base para las recomendaciones y principios que emitirá el Comité Coordinador para la mejora de la gestión pública.

LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

GENERALIDADES

Uno de los antecedentes más importantes de ésta reforma, es el acuerdo del 10 de febrero de 2014 en el cual se dotó de autonomía al Ministerio Público Federal a través de la creación de la Fiscalía General de la República. Además, se estableció que esta Fiscalía contara con dos fiscalías especializadas: una en materia de delitos electorales y otra en materia de combate a la corrupción.

De este modo, los cambios en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República se enfocaron esencialmente en normar a la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción. Con este fin, la reforma realizó cambios en siete artículos para armonizarlos con aquellos realizados en la Constitución.

Principalmente, en el artículo 10 Bis se especifica qué es la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción y qué objetivo tiene, al igual que define su estructura y el proceso para la designación de su titular. Similarmente, el artículo 10 Ter se enfoca en detallar con exactitud cuáles son las atribuciones de la nueva Fiscalía. Por su parte, el artículo 10 Quáter especifica que la FECC se equipara jerárquica y administrativamente con las subprocuradurías y cuáles son los requisitos necesarios de quien la dirija, como el tener al menos 35 años de edad, contar con buena reputación, ser licenciado en derecho, entre otros.

Contemplando que la Fiscalía General aún no se encontraba en vigor a la fecha de publicación de la Ley, en el artículo 9 se especificó que los nuevos cambios no perjudicarían los futuros acuerdos, circulares, bases, entre otras, que el Procurador (Fiscal) emitiera.

LA REFORMA

Se establece que la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción es el “órgano con autonomía técnica y operativa para investigar y perseguir los hechos que la ley considera como delitos en materia de corrupción.” Asimismo, se dispone que la Fiscalía participará como integrante en el Comité Coordinador del SNA.

Para operar, la Fiscalía debe contar con “personal sustantivo, directivo, administrativo y auxiliar”, al igual que con unidades administrativas para poder dar seguimiento a sus investigaciones. Se contempla que el nombramiento de los titulares de estas unidades se deberá realizar previo acuerdo con el Procurador. Además, la Fiscalía contará con los “agentes del Ministerio Público de la Federación, policías de investigación y miembros del servicio profesional de carrera” que resulten necesarios para la atención de los casos y sobre quienes ejercerá mando directo. Asimismo, deberá proponer a la PGR el nombramiento de agentes del MP por designación especial que tengan experiencia

profesional en materia de corrupción. También está encargada de proponer “el contenido teórico-práctico de los programas de capacitación, actualización y especialización de los agentes que le sean adscritos”. Además de lo anterior, la Fiscalía puede auxiliarse de la Unidad Administrativa de Servicios Periciales.

Para fortalecer el combate a la corrupción, la FECC debe establecer “mecanismos de cooperación y colaboración con autoridades de los tres órdenes de gobierno para la investigación de los hechos que se consideren como delitos en materia de corrupción”. De la misma forma, puede requerir a las instancias de gobierno la “información que resulte útil o necesaria para sus investigaciones, la cual no podrá ser negada, incluso anteponiendo el secreto bancario y fiduciario”. Otra de sus labores es la de diseñar sistemas y mecanismos de análisis de la información “fiscal, financiera y contable” para que pueda ser utilizada en la investigación de los hechos. Además, debe generar herramientas metodológicas para identificar patrones de conducta relacionados con recursos de procedencia ilícita. En cuanto al ámbito de la prevención, la Fiscalía debe diseñar e implementar “proyectos, estudios y



El objetivo principal del SNA es la prevención, investigación y sanción de las faltas administrativas y hechos de corrupción, al igual que el fortalecimiento institucional de las instancias que lo componen.

programas permanentes de información y fomento de cultura de la denuncia y de la legalidad”.

En un sentido similar, puede proponer al Procurador “la celebración de convenios con las entidades federativas para tener acceso directo a la información en los Registros Públicos de la Propiedad, así como de sus unidades de inteligencia patrimonial”. Esta información será útil para poder ordenar el aseguramiento de propiedades de los imputados y los que se conduzcan como dueños o beneficiarios cuyo valor equivalga a los objetos del hecho delictivo cuando los primeros hayan desaparecido. Dado el caso, la FECC puede promover la extinción de dominio de estas propiedades.

Finalmente, la reforma incluyó que en el caso de los delitos cometidos por servidores públicos de la Visitaduría General – el órgano de inspección y control de los agentes de la PGR–, éstos serían investigados y sustanciados por personal de la Procuraduría o en quienes se delegue esta facultad.

CÓDIGO PENAL FEDERAL

GENERALIDADES

En primer lugar, se renombra el artículo 201 como “corrupción de menores” en sustitución de simplemente corrupción. Este artículo trata de las penas que corresponden a quien induzca a menores de edad a realizar actividades que no pueden comprender. Este artículo fue modificado para evitar confusiones, pero su contenido no es en materia anticorrupción.

En segundo lugar, la gran mayoría de reformas se enfocan en el Título Décimo que es el relativo a los delitos por hechos de corrupción. En éste se detalla la definición de servidor público, entendido como:

Toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la APF centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas

a éstas, fideicomisos públicos, empresas productivas del Estado, en los órganos constitucionales autónomos, en el Congreso de la Unión, o en el Poder Judicial Federal, o que manejen recursos económicos federales.

Cabe destacar que en la definición anteriores se agregó a quienes laboran en empresas productivas del Estado, que se encontraban omitidos con anterioridad. Se prevé que se impondrán sanciones a quien cometa delitos contenidos en esta Ley, además de que se les impondrá la pena de destitución y la inhabilitación para desempeñar empleos, cargos, o comisiones públicas, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos servicios u obras públicas, concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación, según los siguientes criterios:

- Destitución o inhabilitación de uno a diez años, si la afectación es menor a 200 Unidades de Medida y Actualización (UMA) diarias.
- Destitución o inhabilitación de diez a veinte años, si la afectación es mayor a 200 UMA diarias.

Para la sanción se considerará el nivel jerárquico del servidor público y el grado de responsabilidad en su puesto, su antigüedad en el empleo, sus antecedentes, entre otras que incluyen si es un servidor público electo popularmente o algún miembro de una corporación policiaca, aduanera o migratoria, entonces las penas podrían ser agravadas.

En el caso de particulares, la sanción se impondrá considerando: los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones; las circunstancias socioeconómicas del responsable; las condiciones exteriores y los medios de ejecución; y el monto del beneficio que haya obtenido el responsable. En el Capítulo II del Título décimo se enlistan los delitos que un servidor público puede cometer. Cabe destacar que en muchos de ellos se calificaban los actos como “indebidos” y con la reforma pasaron a calificarse como “ilícitos”. En la sección de este manual titulada “Nueva tipificación de delitos por hechos de corrupción y sus sanciones” se especificará cada uno de ellos.

IV. OTRAS REFORMAS LEGALES DE SEGUNDA GENERACIÓN PARA CONSOLIDAR LA OPERACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

Con las reformas del 18 de julio de 2016 que crearon las primeras leyes del SNA, se dio un importante avance para la conformación del Sistema; sin embargo, aún faltan diversos elementos para que se lleve a cabo su consolidación, tales como la creación de instituciones, algunos nombramientos, la asignación de presupuesto y la promulgación de nuevas leyes. En el presente apartado se presentarán algunos rubros y materias donde expertos han argumentado que se deben hacer reformas o leyes para lograr la consolidación del SNA.

LEY ANTICORRUPCIÓN EN OBRAS PÚBLICAS

En la Constitución se especifica que “los recursos económicos que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.”⁶⁶

En particular, en materia de Contrataciones Públicas, se establece que:

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

66. CPEUM. Artículo 134. Texto vigente.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

Actualmente, existe la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, ambas publicadas en el año 2000 y creadas para reglamentar lo estipulado en la Constitución.⁶⁷

Estas leyes establecen el sistema CompraNet, el cual se define como:

El sistema electrónico de información pública gubernamental sobre obras públicas y servicios relacionados con las mismas, integrado entre otra información, por los programas anuales en la materia, de las dependencias y entidades; el registro único de contratistas; el padrón de testigos sociales; el registro de contratistas sancionados; las convocatorias a la licitación y sus modificaciones; las invitaciones a cuando menos tres personas; las actas de las juntas de aclaraciones, del acto de presentación y apertura de proposiciones y de fallo; los testimonios de los testigos sociales; los datos de los contratos y los convenios modificatorios; las adjudicaciones directas; las resoluciones de la instancia de inconformidad que hayan causado estado, y las notificaciones y avisos correspondientes.

*Dicho sistema será de consulta gratuita y constituirá un medio por el cual se desarrollarán procedimientos de contratación. El sistema estará a cargo de la Secretaría de la Función Pública, a través de la unidad administrativa que se determine en su Reglamento, la que establecerá los controles necesarios para garantizar la inalterabilidad y conservación de la información que contenga.*⁶⁸

67. DOF, 4 de enero de 2000. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Art. 1º; y Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

68. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Arts. 2 y 2, respectivamente.

Por otro lado, en materia anticorrupción, en el año 2012 se publicó la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, la cual tenía como objeto:

Establecer las responsabilidades y sanciones que debían imponerse a las personas físicas y morales, de nacionalidad mexicana y extranjeras, por las infracciones en que incurrieran con motivo de su participación en las contrataciones públicas de carácter federal, así como aquéllas que debían imponerse a las personas físicas y morales de nacionalidad mexicana, por las infracciones en que incurrieran en las transacciones comerciales internacionales. Además, regular el procedimiento para determinar las responsabilidades y aplicar sanciones; y establecer las autoridades federales competentes para interpretar y aplicar la Ley.

En el año 2016, con la creación de las leyes del SNA, se estipuló que con la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas quedaría abrogada, entre otras, la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas; lo anterior, dado que toda la normatividad estipulada en esta ley quedaría comprendida en la de responsabilidades administrativas.⁶⁹

Actualmente, existen diversas posturas que argumentan que, para consolidar el SNA, es necesario la creación de nueva legislación en materia de contrataciones públicas. Acorde a lo anterior, el 23 de febrero de 2017, senadores del PAN y del PRD presentaron ante la Cámara una iniciativa con proyecto de decreto para expedir una nueva ley en esta materia.⁷⁰

Esta iniciativa se basa en los principios de máxima publicidad y competencia y busca ser acorde con los Sistemas Nacionales de Transparencia y de Anticorrupción. En su exposición de motivos

69. DOF, 18 de julio de 2016. Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades, Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. <http://bit.ly/29PEtVL>.

70. Senado de la Republica, 23 de febrero de 2017. Iniciativa con Proyecto de Decreto por la que se expide la Ley de Contrataciones de Obras Públicas. <http://bit.ly/2uerMPA>.

se especifica que tiene como objetivo principal “erradicar la corrupción existente en el sector, tomando como base las buenas prácticas internacionales, así como mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que fomenten los procedimientos competitivos e imparciales, además de proponer anular espacios de discrecionalidad y opacidad en las obras públicas”.⁷¹

La iniciativa pretende lograr mayor transparencia en los procesos de contratación de obras públicas dotando al sistema CompraNet de “mecanismos que permitan a la sociedad en general acceder a los contratos firmados por los entes públicos con empresas contratistas, así como información sobre las fases previa y posterior a la licitación, es decir desde la evaluación de las necesidades hasta la gestión del contrato y el pago”.⁷² Además, fomenta la participación ciudadana en los procesos de contratación de obra, a través del testigo social y la figura del Comité de Participación.

A pesar de tratarse de una buena propuesta, cabe recalcar que esta ley no prevé el tema de adquisiciones, arrendamientos y servicios, por lo que técnicamente le falta mayor normatividad para poder ser considerada como una nueva ley anticorrupción.

Finalmente, en el documento presentado el 7 de junio de 2017 por la ASF denominado “Temas para la conformación del Programa de Trabajo del Sistema Nacional Anticorrupción”⁷³ se propone que el SNA se enfoque en el tema de adquisiciones de bienes y servicios y contrataciones de obra pública, especialmente poner énfasis en la excepción prevista en la ley en la materia referente a que los contratos que se celebran entre dependencias y/o entidades de la Administración Pública Federal no se encuentran dentro del ámbito de aplicación de la ley.⁷⁴ Lo anterior, debido a que esta excepción ha generado, en muchos casos, prácticas que generan

71. Ídem.

72. Ídem.

73. ASF, 2 de junio de 2017. Temas para la conformación del Programa de Trabajo del Sistema Nacional Anticorrupción. <http://bit.ly/2tnXgiS>.

74. Cámara de Diputados, 28 de mayo de 2009. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. <http://bit.ly/1RyDKF2>.

desvíos de recursos, fraudes y corrupción. En el documento se propone realizar un diagnóstico a nivel nacional sobre esta problemática y establecer las medidas necesarias para reducir la recurrencia de las irregularidades. Aunque en el documento no se especifica como tal, esta propuesta podría derivar en una reforma a la ley en cuestión.

CORRUPCIÓN ELECTORAL

Respecto al concepto de corrupción electoral es necesario mencionar que su definición es difusa y que no se ha llegado a un acuerdo al respecto. Este concepto se ha relacionado con el de “Fraude Electoral”, sin embargo, son distintos y no deben ser confundidos.

El fraude electoral, de acuerdo a Fabrice Lehoucq, investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), “puede adoptar una amplia gama de formas, desde las violaciones de procedimiento a la ley electoral (con o sin la intención de alterar los resultados) hasta el abierto uso de la violencia en contra de los votantes”.⁷⁵ En lo que respecta a la corrupción electoral, podemos inferir que se trata de un concepto más cercano al cohecho (obtener un beneficio indebido) y que por tanto podría ser definido como “el intento de obtención o la obtención de un beneficio indebido antes, durante o posterior al procedimiento electoral”.

En la Ley General en Materia de Delitos Electorales se establecen los tipos penales y las sanciones por los delitos en materia electoral. En el catálogo podemos observar acciones como “votar más de una vez en la elección” o “destruir boletas electorales” que se encuentran más cercanos al fraude electoral, y delitos como “solicitar votos por paga” o “abstenerse de rendir cuentas respecto a los gastos de campaña” que pudieran estar más encaminados al concepto de corrupción.⁷⁶

Lo cierto es que la diferencia no está especificada, por lo que no queda claro qué se debe entender por corrupción electoral.

75. Fabrice Lehoucq. ¿Qué es el fraude electoral? Su naturaleza, causas y consecuencias. <http://bit.ly/2gNSOUi>.

76. Cámara de Diputados, 27 de junio de 2014. Ley General en Materia De Delitos Electorales. <http://bit.ly/1L4MhCf>.

En las reformas de julio de 2016, con las que se crearon las leyes del SNA, se contempló en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, un apartado denominado “De las faltas de particulares en situación especial.” En ella, se menciona que:

Se consideran Faltas de particulares en situación especial, aquéllas realizadas por candidatos a cargos de elección popular, miembros de equipos de campaña electoral o de transición entre administraciones del sector público, y líderes de sindicatos del sector público, que impliquen exigir, solicitar, aceptar, recibir o pretender recibir [cualquier beneficio no comprendido en su remuneración como servidor público], ya sea para sí, para su campaña electoral o para [sus parientes o amigos], a cambio de otorgar u ofrecer una ventaja indebida en el futuro en caso de obtener el carácter de Servidor Público. Los particulares que se encuentren en situación especial, incluidos los directivos y empleados de los sindicatos, podrán ser sancionados cuando incurran en [actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves].⁷⁷

Podríamos decir que ésta es la única parte en las siete leyes del SNA en donde se contempla un precepto relacionado con la corrupción electoral. Es importante recordar que aquí se está hablando de una falta administrativa y que por tanto es independiente a los delitos que se contemplan en la ya referida ley en materia de delitos electorales.

Por otro lado, es importante recordar que actualmente el Instituto Nacional Electoral (INE) es la institución encargada de organizar las elecciones federales; así como de organizar, en coordinación con los organismos electorales de las entidades federativas, las elecciones locales en los estados de la República y la Ciudad de México.⁷⁸ La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), por su parte, es el organismo de la PGR responsable de prevenir, investigar y perseguir los delitos electorales federales.⁷⁹ Finalmente, el Tri-

bunal Electoral es el órgano encargado de resolver controversias en materia electoral y proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos.⁸⁰

También es importante tener en mente que en 2014 se dio la reforma constitucional en materia política-electoral, la cual rediseñó el régimen electoral, creó el INE y dio lugar a la creación de la Ley Federal de Consulta Popular; la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; la Ley General en Materia de Delitos Electorales; la Ley General de Partidos Políticos; y se modificó la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.⁸¹

De igual manera, en la reforma se estableció la creación de la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Electorales, lo cual aún no ha ocurrido,⁸² por lo que la encargada de prevenir, investigar y perseguir la comisión de delitos electorales federales, sigue siendo la FEPADE.

Recientemente, se han alzado voces que mencionan la necesidad de reformar o adicionar la normativa electoral, así como crear líneas de acción para combatir la corrupción en esta materia. Tal es el caso de la ASF, que con el documento “Temas para la conformación del Programa de Trabajo del Sistema Nacional Anticorrupción” describió algunos problemas y propuso actividades para combatirlos:

Los procesos electorales, tal como están estructurados en México, han generado una fuerte corriente de opinión en contra de lo elevado de sus costos, lo prolongado de su duración y las amplias posibilidades que tienen de generar condiciones propicias a la corrupción, ya sea antes de la celebración de los comicios o una vez que las autoridades electas han tomado posesión de sus cargos. Esta situación afecta también a las instancias públicas, puesto que favorece el establecimiento de redes de corrupción y creación de intereses de grupo al margen de la legalidad. Este tipo de colusiones es difícilmente

77. LGRA. Art. 73 y 52. Texto Vigente.

78. INE, febrero de 2017. ¿Qué es el Instituto Nacional Electoral? <http://bit.ly/2tjrrZc>.

79. FEPADE. Preguntas frecuentes. <http://bit.ly/2tugCYe>.

80. Tribunal Electoral. ¿Quiénes somos? <http://bit.ly/2uGlp0N>.

81. INE, febrero de 2017. ¿Qué es el Instituto Nacional Electoral? <http://bit.ly/2tjrrZc>.

82. Reforma Política electoral. ¿Qué es? <http://bit.ly/1SkCaf8>.

fiscalizable, dado que opera en ámbitos meta institucionales [es decir, más allá de éstas].⁸³

Debido a lo anterior la ASF propuso:

- Determinar aquellos aspectos del diseño normativo y la gestión de las instituciones encargadas de organizar y supervisar los procesos electorales que favorecen la comisión de irregularidades.
- Abrir un debate en el SNA acerca de las posibilidades de modificar la normativa que rige los procesos electorales, de tal manera que se reduzcan sustancialmente las condiciones propicias a actos de corrupción.⁸⁴

En palabras de Jorge Suárez-Vélez, existen altos riesgos de que en la próximas elecciones (2018) “se desvíen recursos públicos, infinidad de entidades privadas donen dinero por debajo de la mesa, y que haya dinero de organizaciones criminales que encontrarán el camino para comprar influencia”.⁸⁵ Sin duda, si se da una modificación en la normativa que rige los procesos electorales, estos son aspectos que se deben tomar en consideración.

SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

Otro de los rubros donde se ha argumentado que es necesario realizar reformas y crear leyes para consolidar al SNA, es el del Servicio Profesional de Carrera (SPC).⁸⁶ Desde 2003, México cuenta con un Servicio Profesional de Carrera, sin embargo, de acuerdo a la OCDE éste tiene aún retos que superar, ya que según el organismo, no ofrece medios para el desarrollo profesional, pues carece mecanismos adecuados para la promoción; se enfoca más en la evaluación del personal que en su desarrollo; y es poco transparente en los procesos de selección.⁸⁷

83. ASF, 2 de junio de 2017. Temas para la conformación del Programa de Trabajo del Sistema Nacional Anticorrupción. <http://bit.ly/2tnXgjS>.

84. Ídem.

85. El Reforma, 18 de mayo de 2017. Corrupción y elecciones. <http://bit.ly/2vnLwIL>.

86. Dussauge Laguna, M., diciembre de 2002. Anatomía del Servicio Civil. <http://bit.ly/2tKxnd0>.

87. OCDE, 2011. Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México. <http://bit.ly/2uGld9d>.

De acuerdo con la ley en la materia,⁸⁸ el SPC es “un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad. [Este servicio depende] del titular del Poder Ejecutivo Federal, es dirigido por la SFP y su operación está a cargo de cada una de las dependencias de la Administración Pública. [Los principios rectores del servicio son] la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género.”⁸⁹

De acuerdo a Liliana Veloz Márquez, Directora Ejecutiva de la Red por la Rendición de Cuentas, “el SPC debe ser rediseñado como un elemento indispensable para el SNA, ya que su rediseño permitirá generar condiciones de trabajo que integren los elementos necesarios para garantizar que los funcionarios de gobierno puedan encontrar, en la garantía de permanencia y promoción, los incentivos para evitar que se cometan actos de corrupción”.⁹⁰

Del 6 al 8 de marzo de 2017, se llevó a cabo el “1.er Encuentro Internacional Anticorrupción, Hacia una nueva Ley de Profesionalización para el Siglo XXI”, el cual tuvo como tema central la revitalización del servicio profesional de carrera, como uno de los elementos para atender la exigencia ciudadana de contar con servidores públicos íntegros y profesionales.⁹¹

Derivado de este encuentro se realizó un proyecto de Ley de Profesionalización de la Administración Pública, que sustituye a la actual Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública

88. DOF, 10 de abril de 2003. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. <http://bit.ly/2a-tlLCE>.

89. DOF, 9 de enero de 2006. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. <http://bit.ly/2a-tlLCE>.

90. CIDE, 6 de marzo de 2017. Servicio Profesional de Carrera: pieza estratégica para el SNA. <http://bit.ly/2uf0Pvm>.

91. Gobierno de la República, 7 de marzo de 2017. 1er Encuentro Internacional Anticorrupción: Hacia una nueva Ley de Profesionalización para el Siglo XXI. <http://bit.ly/2uGgEvD>.

Federal.⁹² Esta nueva ley debe entenderse como una herramienta que coadyuve al combate a la corrupción en el marco del SNA. La ley destaca la importancia de la evaluación del rendimiento para generar mecanismos de cumplimiento a partir de responsabilidades, obligaciones y funciones; y la creación de una métrica que permita el monitoreo de los servidores públicos y dependencias, y los resultados de la propia ley.⁹³

FUERO CONSTITUCIONAL

Se entiende por fuero constitucional el privilegio que tienen determinados servidores públicos contemplados en la Constitución que los exime de ser detenidos, procesados y, por lo tanto, juzgados sin previa autorización del órgano legislativo. El término es de uso coloquial y suele utilizarse como sinónimo de “inmunidad parlamentaria”. Esta figura tiene como finalidad mantener el equilibrio entre los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y salvaguardar a sus representantes de eventuales acusaciones sin fundamento.⁹⁴

En la Constitución, se especifica quiénes son las autoridades que tienen fuero (diputados, senadores, ministros, gobernadores, entre otros) y el procedimiento para el Juicio de Procedencia, comúnmente conocido como “desafuero”.⁹⁵

No obstante, este fuero constitucional ha sido utilizado para obstaculizar procedimientos contra funcionarios que evidentemente han cometido delitos, específicamente de corrupción.

En diferentes estados de la República se han alzado voces y lanzado iniciativas para eliminar el fuero de las constituciones de sus respectivas entidades federativas. Tal es el caso de Veracruz, que en mayo de 2016 los diputados del Congreso aprobaron la

eliminación del fuero constitucional para el gobernador, secretarios de despacho, alcaldes y funcionarios de organismos públicos locales;⁹⁶ y que en mayo de 2017 el grupo parlamentario del PAN presentó una iniciativa de reforma a la Constitución del Estado para eliminar el fuero constitucional a todos los servidores públicos.⁹⁷

Otro caso se dio en Jalisco, donde en julio de 2016, el Congreso del Estado aprobó por unanimidad la eliminación del fuero a la clase política (Gobernador, diputados, magistrados, entre otros).⁹⁸ Lo mismo ha ocurrido en Querétaro,⁹⁹ Campeche¹⁰⁰ y Guanajuato,¹⁰¹ entre otros.

Por su parte, a nivel federal, también se ha propuesto la eliminación del fuero. En septiembre de 2016, el Grupo Parlamentario del PRD en el Senado de la República presentó un paquete de iniciativas con el fin de eliminar la inmunidad constitucional y la renovación del juicio político¹⁰² (procedimiento contra servidores públicos que, en el ejercicio de sus funciones, incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho).¹⁰³

Es importante mencionar que en lo que respecta al Presidente de la República, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común;¹⁰⁴ en estos casos, será juzgado por el

92. Gobierno de la República, 7 de marzo de 2017. Proyecto de Ley de Profesionalización de la APF. <http://bit.ly/2uGIVDf>.

93. Gobierno de la República, 8 de marzo de 2017. Concluye el Primer Encuentro Internacional Anticorrupción. <http://bit.ly/2tjPfvQ>.

94. SIL, 1997. Fuero Constitucional. <http://bit.ly/1prFR5c>.

95. CPEUM. Art. 111. Texto vigente.

96. Excélsior, 20 de mayo 2016. Quita Veracruz fuero a gobernador y alcaldes. <http://bit.ly/1W6flsm>.

97. Noreste, 2 de mayo de 2017. Diputados del PAN van contra el fuero constitucional; sería parejo. <http://bit.ly/2ueZlKl>.

98. Informador, 14 de julio de 2016. Eliminan fuero para funcionarios en Jalisco. <http://bit.ly/29GCruX>.

99. El Economista, 29 de septiembre de 2016. Querétaro elimina fuero a servidores públicos. <http://bit.ly/2dq6iHY>.

100. La Jornada, 6 de octubre 2e 2016. Diputados eliminan fuero constitucional en Campeche. <http://bit.ly/2dWdjhB>.

101. Animal Político, diciembre de 2016. Congreso de Guanajuato aprueba eliminar el fuero de los servidores públicos. <http://bit.ly/2hD7SWK>.

102. El Economista, 13 de septiembre de 2016. Presentan iniciativa para eliminar el fuero constitucional. <http://bit.ly/2vFMvtx>.

103. CPEUM. Art. 109.

104. CPEUM. Art. 108.

Senado de la República.¹⁰⁵ Al respecto, derivado de una encuesta realizada por Consulta Mitofsky a ciudadanos mayores de 18 años, se concluyó que respecto al fuero constitucional, 69.6% de los encuestados se manifestó en contra de la figura jurídica; 19.2% a favor, y 11.2% dijo no saber o no contestó.¹⁰⁶

Aunque es un tema que se encuentra en discusión, aún no existen iniciativas concretas para la eliminación del fuero federal. Sin embargo, es un tema en el que se debe insistir puesto que su eliminación permitirá que exista una mayor eficacia en el combate a la corrupción, al eliminar las trabas existentes al momento de proceder contra altos funcionarios gubernamentales implicados en este tipo de ilícitos.

LEY GENERAL DE ARCHIVOS

El Archivo General de la Nación (AGN) es el órgano rector de la archivística nacional que debe custodiar, ordenar, describir y conservar los documentos que conforman su acervo, con el fin de facilitar y promover la consulta y aprovechamiento público.¹⁰⁷ Se trata de un organismo descentralizado del Poder Ejecutivo Federal que administra los archivos administrativos e históricos de la Administración Pública Federal.¹⁰⁸

El AGN se rige por la Ley Federal de Archivos, vigente desde 2012. La finalidad de esta ley es “establecer las disposiciones que permitan la organización y conservación de los archivos en posesión de los Poderes de la Unión, los organismos constitucionales autónomos y los organismos con autonomía legal; así como establecer los mecanismos de coordinación y de concertación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios para la conservación del patrimonio documental de la Nación, así como para fomentar el resguardo,

105. CPEUM. Art. 111.

106. El Economista, 11 de julio de 2017. A favor de la segunda vuelta electoral, sólo 44% <http://bit.ly/2tdFwGF>.

107. Gobierno de la República. Archivo General de la Nación, ¿Qué Hacemos? <http://bit.ly/2gNP0Yq>.

108. LGA. Art. 41.

difusión y acceso de archivos privados de relevancia histórica, social, técnica, científica o cultural”.¹⁰⁹

El 17 de noviembre de 2016, Senadores del PRI, PAN y PRD presentaron una iniciativa para crear una Ley General de Archivos.¹¹⁰ En ésta, se especifica que el Sistema Nacional de Archivos debe “tener entre sus objetivos incidir positivamente en la rendición de cuentas en México, mediante la creación de mecanismos de coordinación entre las instancias de la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, así como una relación de coordinación con el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales y el Sistema Nacional Anticorrupción”.¹¹¹

A septiembre de 2017, esta propuesta se encuentra aún sin progresos en su discusión en el Congreso. Diferentes voces se han alzado exigiendo la aprobación de la misma, enfatizando en que se trata del tercer pilar de la reforma constitucional en materia de transparencia y que sin ella el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información está incompleto.¹¹² Además, recuerdan que la expedición de esta ley tiene como fundamento la reforma constitucional de transparencia y acceso a la información publicada el 7 de febrero de 2014, que mandató la creación de un mecanismo eficiente de acceso a los documentos públicos, mediante la homologación de las disposiciones de gestión de éstos en todo el país.

En lo que respecta específicamente al SNA, la directora general del AGN, Mercedes De Vega, afirmó que este no podrá operar si no están los expedientes que documenten qué hizo bien o qué hizo mal un servidor público.¹¹³

109. LGA.

110. Senado de la República, 17 de noviembre de 2016. Inic. Cristina otras Ley general de Archivos. <http://bit.ly/2uf48CC>.

111. Ídem.

112. PAN, 9 de abril de 2017. Expedición de la ley general de archivos no debe de postergarse más: Senadores del pan. <http://bit.ly/2sFzOgr>.

113. Cámara de Diputados, 22 de junio de 2016. Ley General de Archivos, fundamental para el Sistema Nacional Anticorrupción y de Transparencia. <http://bit.ly/28PW8ef>.

El comisionado presidente del INAI, Francisco Javier Acuña, hizo un llamado al Congreso para aprobar la Ley General de Archivos. Lo mismo que la coordinadora de la Red por la Rendición de Cuentas, Lourdes Morales.¹¹⁴

Aunque la actual iniciativa tiene numerosos temas que aún están en debate, no hay duda de que la creación de una Ley General de Archivos que contemple una coordinación efectiva y eficaz con el SNA y el Sistema Nacional de Transparencia, es fundamental para un efectivo combate a la corrupción.¹¹⁵

114. El Universal, 8 de junio de 2017. Presidente del INAI pide aprobar Ley General de Archivos. <http://eluni.mx/2tKOBqL>.

115. NSS Oaxaca, 16 de enero de 2017. ¿Qué es la Ley General de Archivos y por qué pone en peligro la rendición de cuentas? <http://bit.ly/2uGmc9p>; Colegio de México. Ley General de Archivos. <http://bit.ly/2goLHp3>; y El Universal, 19 de abril de 2017. Urge revertir “Desastre” en Ley General de Archivos: Expertos. <http://eluni.mx/2gNQbqO>.



C) ESTRUCTURA RECTORA Y OPERATIVA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

De acuerdo a la Ley General del SNA, el Sistema Nacional Anticorrupción se integra por:

1. Los integrantes del Comité Coordinador;
2. El Comité de Partición Ciudadana;
3. El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización; y
4. Los Sistemas Locales, quienes concurrirán a través de sus representantes.¹¹⁶

Estos son los cuatro pilares del Sistema. Juntos tienen la tarea de coordinar y cooperar para el combate a la corrupción; articular y evaluar la política en la materia; así como vincular el SNA con el Sistema Nacional de Fiscalización y con cada una de los Sistemas Locales.¹¹⁷

Además de estos cuatro pilares, el SNA cuenta con otras herramientas y figuras tales como la Plataforma Digital Nacional y la Secretaría Ejecutiva que le permiten llevar a cabo sus funciones.

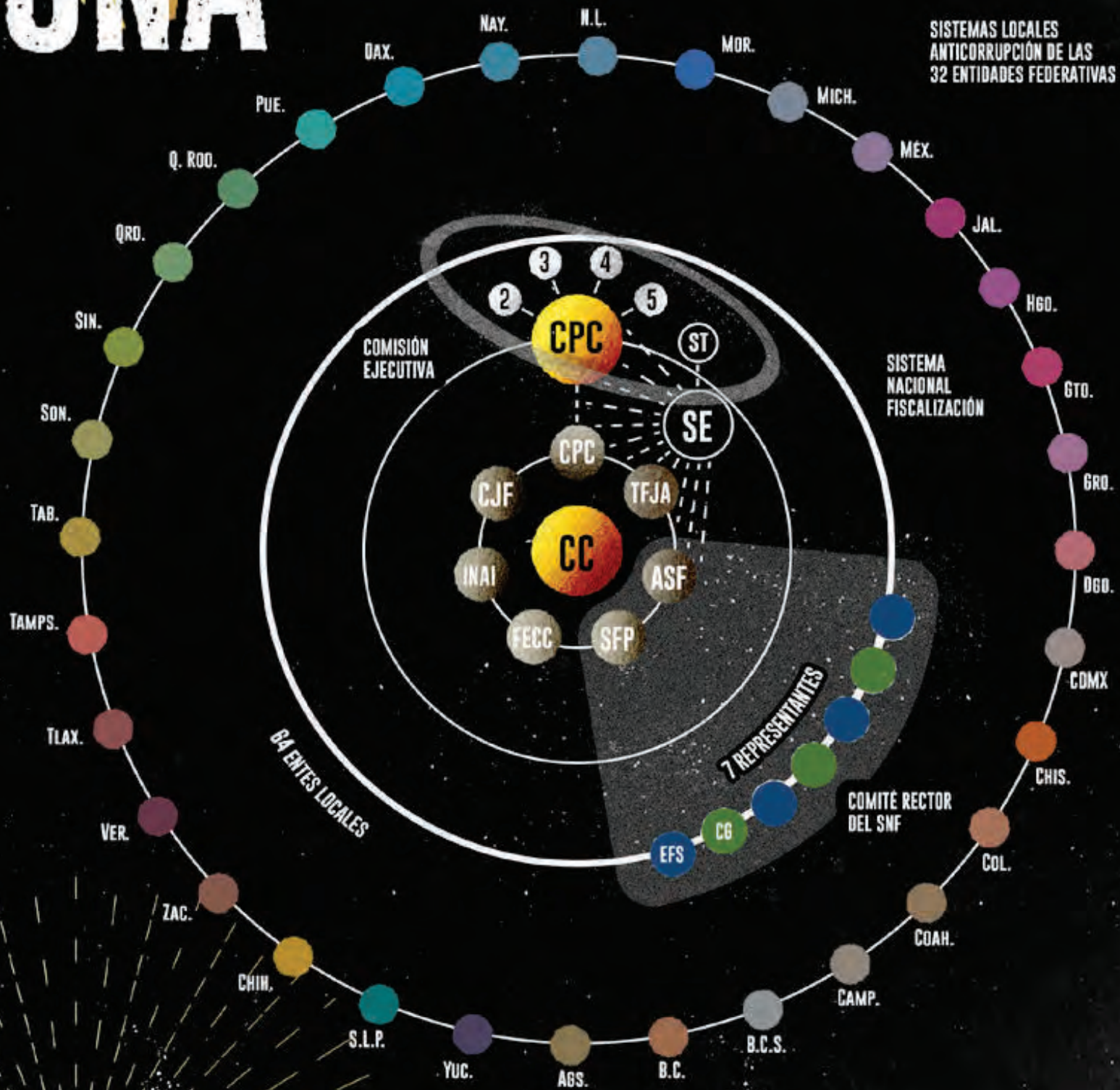
En los apartados siguientes se describirán cada uno de estos pilares, así como las herramientas específicas para la participación ciudadana en el monitoreo y operación del SNA.

El presente esquema busca ilustrar el SNA mediante un sistema solar como el nuestro, representando así su estructura rectora y operativa a través de elementos existentes en un sistema solar, como son el núcleo del sistema (una estrella como el Sol), los planetas, las órbitas en las que se desplazan éstos, los satélites que emiten señales a los mismos, la vía láctea, una lluvia de meteoritos y estrellas más alejadas del sistema pero cuya luz alcanza a éste.

¹¹⁶ LGSNA. Art. 6. Texto vigente.

¹¹⁷ LGSNA. Art. 6. Texto vigente.

SNA



SNT

SISTEMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA

A partir de esta analogía fueron esquematizados los ejes fundamentales del SNA, planteándose que sus órbitas y vínculos denotan las interacciones que se dan entre los órganos colegiados o instancias que coexisten en el Sistema, así como los distintos niveles de autoridad o de toma de decisión en el mismo. En este contexto, se explican a continuación, de adentro hacia afuera, cada uno de los elementos del esquema:

- En el centro del sistema solar, como la estrella principal (el Sol) se sitúa al Comité Coordinador, dado que es el corazón o núcleo del SNA, en tanto que en este órgano colegiado recae la toma de decisiones al más alto nivel de dicho Sistema, siendo responsable de establecer las bases de su funcionamiento y coordinación, así como la política general en materia de combate a la corrupción y de fiscalización del gasto público.
- Alrededor del Sol, en la primera órbita, se sitúan de forma individual, como planetas, cada una de las instancias que se ven representadas en el Comité Coordinador, a saber: el CPC, el TFJA, la ASF, la SFP, la FECC, el INAI y el CJF.
- En la misma primera órbita se puede observar además un conjunto sombreado por una lluvia de meteoritos, que se extiende hasta la tercera órbita, lo que denota al Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, el cual está conformado por la ASF y la SFP (cuyos Titulares lo presiden de manera dual) y siete miembros rotatorios de entre las Entidades de Fiscalización Superiores locales y las Contralorías Generales en las entidades federativas, los cuales son elegidos por periodos de 2 años, por consenso de la SFP y la ASF.
- En la segunda órbita se localiza el Comité de Participación Ciudadana, el cual está conformado por cinco ciudadanos y cuyo Presidente encabeza además el Comité Coordinador del SNA (es por esto que el CPC se ve también representado en la primera órbita del sistema, ya antes descrita).
- Es importante identificar la vía láctea que circunda a los cuatro integrantes restantes del CPC, pero que encierra además al Secretario Técnico. El conjunto de autoridades que encierra esta vía láctea conforman la Comisión Ejecutiva del SNA.
- Entre la segunda y tercera órbitas se encuentra un satélite que representa a la Secretaría Ejecutiva. Se representó a esta instancia técnica a través de un satélite en tanto que se asemeja a uno de estos instrumentos suspendidos en el espacio, puesto que provee asistencia técnica e insumos tanto al Comité Coordinador como a la Comisión Ejecutiva y al CPC para el desempeño de sus atribuciones, tales como información procesada, investigaciones, asistencia legal y mecanismos de coordinación interinstitucional. La Secretaría Ejecutiva es presidida por el Secretario Técnico (descrito un punto antes) y por este motivo la encabeza en el esquema (línea punteada que ilustra la jerarquía orgánica).
- En la tercera órbita se localizan los integrantes locales del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), es decir, las 32 Entidades de Fiscalización Superiores locales y las 32 Contralorías Generales de las entidades federativas. Siete de estas instancias locales, como ya se había mencionado, forman parte del Comité Rector del SNF; se trata de miembros rotatorios, elegidos por periodos de 2 años, por consenso de la SFP y la ASF.
- En la cuarta y última órbita se plasman 32 planetas que representan los 32 Sistemas Locales Anticorrupción, uno para cada entidad federativa del país, pues cada una tiene la obligación legal de construir el suyo.
- Por último, pero no por ello menos importante, se representa como una estrella externa al Sistema Nacional de Transparencia, cuya luz alcanza a alumbrar al SNA, ilustrándose así la transparencia y el acceso a la información pública, los cual son elementos indispensables para que el SNA opere eficientemente. Esta estrella externa se localiza en la esquina inferior izquierda del esquema.

I. COMITÉ COORDINADOR (CC)

El Comité Coordinador es el grupo encargado de coordinar, de ahí su nombre, a las instituciones que previenen, investigan y sancionan las faltas administrativas y los hechos de corrupción, así como que fiscalizan y controlan los recursos públicos.¹¹⁸

Tiene como obligación diseñar, promocionar y evaluar políticas públicas de combate a la corrupción.¹¹⁹

Está conformado por las siguientes autoridades:

1. Un representante del Comité de Participación Ciudadana, quien será su presidente;
2. El titular de la Auditoría Superior de la Federación;
3. El titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción;
4. El titular de la Secretaría de la Función Pública;
5. Un representante del Consejo de la Judicatura Federal;
6. El Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y
7. El Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.¹²⁰

Dentro de sus principales facultades se encuentran:

- Requerir información a las instituciones acerca del cumplimiento de la política nacional anticorrupción; así como recabar datos, observaciones y propuestas para la evaluación, revisión o modificación de las políticas implementadas;

¹¹⁸ LGSNA. Arts. 6 y 8. Texto vigente.

¹¹⁹ LGSNA. Art. 8. Texto vigente.

¹²⁰ LGSNA. Art. 10. Texto vigente.

- Determinar e instrumentar los mecanismos para coordinar a las autoridades encargadas de la fiscalización y aquellas encargadas del control y prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción;
- Realizar un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y la aplicación de las políticas y programas en la materia;
- Emitir recomendaciones públicas no vinculantes a las instituciones con el fin de garantizar la adopción de medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de la corrupción y mejorar el desempeño del control interno;
- Coordinarse con los Sistemas Locales Anticorrupción;
- Establecer la Plataforma Digital Nacional;
- Participar en los mecanismos de cooperación internacional para el combate a la corrupción;
- Entre otras.¹²¹

La presidencia del Comité Coordinador durará un año y será rotativa entre los miembros del Comité de Participación Ciudadana.¹²²

El Comité Coordinador se reunirá cada 3 meses, sin embargo, el Secretario Técnico podrá convocar a sesión extraordinaria si así se lo pide el presidente del Comité o la mayoría de los integrantes del mismo.¹²³

121. LGSNA. Art. 9. Texto vigente.

122. Ídem Art. 12. Texto vigente.

123. Ídem Art. 13. Texto vigente.

II. COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Este Comité tiene como objetivo ayudar al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones de la sociedad civil y académicas relacionadas con las materias del SNA.¹²⁴

Estará integrado por cinco ciudadanos de probidad y prestigio que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción. Estos integrantes no podrán, durante el tiempo de su encargo, tener un empleo que les impida el libre ejercicio de los servicios que prestan al SNA. Durarán en su puesto cinco años, sin posibilidad de reelección y serán nombrados de manera escalonada. Sólo podrán ser removidos por incurrir en actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves.¹²⁵

Los integrantes del CPC no tendrán relación laboral con la Secretaría Ejecutiva del SNA. Su vínculo será a través de contratos de prestación de servicios por honorarios sin prestaciones, con el fin de garantizar la objetividad en sus aportaciones a la Secretaría.¹²⁶

El procedimiento para nombrar a los integrantes del Comité será el siguiente: el Senado de la República constituirá una Comisión de Selección integrada por 9 mexicanos (5 de la academia y 4 de las organizaciones de la sociedad civil); esta Comisión de Selección emitirá convocatoria abierta para quien quiera aspirar al cargo de integrante del Comité de Participación Ciudadana y, mediante la implementación de una meto-

124. LGSNA Art. 15. Texto vigente.

125. Ídem. Art. 16. Texto vigente.

126. Ídem. Art. 17. Texto vigente.

dología que será pública, hará las designaciones correspondientes.¹²⁷

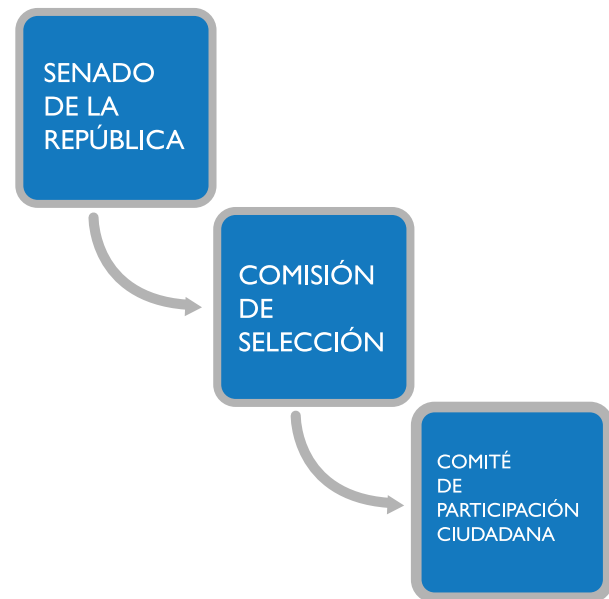
Los integrantes del CPC se rotarán anualmente la representación ante el Comité Coordinador, atendiendo a su antigüedad.¹²⁸

Dentro de las principales atribuciones del CPC están:

- Hacer público el informe anual de actividades que realice.
- Acceder sin restricción a la información del SNA.
- Opinar y realizar propuestas sobre la política nacional.
- Proponer al CC proyectos de coordinación interinstitucional; de mejora de los instrumentos de la Plataforma Digital Nacional; de intercambio de información; y de mejora de los mecanismos para el sistema electrónico de denuncia y queja.
- Proponer al CC mecanismos para que la sociedad participe en la prevención y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción.
- Establecer una red de participación ciudadana mediante un registro voluntario de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) que deseen colaborar.
- Proponer indicadores y metodologías para la medición de la corrupción, así como para la evaluación del cumplimiento de los objetivos de la política nacional del SNA.
- Proponer mecanismo de articulación entre OSC, academia y grupos ciudadanos.
- Proponer procedimientos para recibir las peticiones y denuncias que la sociedad civil quiera hacer llegar a la ASF y a las Entidades de fiscalización superiores Locales.
- Proponer al CC la emisión de recomendaciones no vinculantes
- Entre muchas otras.¹²⁹

Es importante mencionar que el CPC podrá solicitar al Comité Coordinador la emisión de exhortos públicos cuando algún hecho de corrupción requiera de aclaración pública. Estos exhortos tendrán por objeto requerir a las autoridades información sobre la atención del asunto del que se trate.¹³⁰

Gráfica 1. Procedimiento para la selección del Comité de Participación Ciudadana



Fuente: elaboración propia con base en la LGSNA

¹³⁰ Ídem. Art. 22. Texto vigente.

¹²⁷ Ídem Art. 18. Texto vigente.

¹²⁸ Ídem Art. 19. Texto vigente.

¹²⁹ Ídem. Art. 21. Texto vigente.

III. SECRETARÍA EJECUTIVA

La Secretaría Ejecutiva es un “organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio con autonomía técnica y de gestión” de acuerdo a la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.¹³¹ Se prevé que sea el órgano que provee asistencia técnica e insumos al Comité Coordinador para el desempeño de sus atribuciones; en este sentido, es quien ejecuta y da seguimiento a los acuerdos del Comité Coordinador, además de administrar los sistemas electrónicos que éste establezca. Por otra parte, también realiza estudios en materia de prevención y detección de hechos de corrupción, así como de fiscalización. Asimismo, es quien provee a la Comisión Ejecutiva los insumos para que estos últimos elaboren sus propuestas al Comité de Participación Ciudadana y al Comité Coordinador.

a) Secretario Técnico

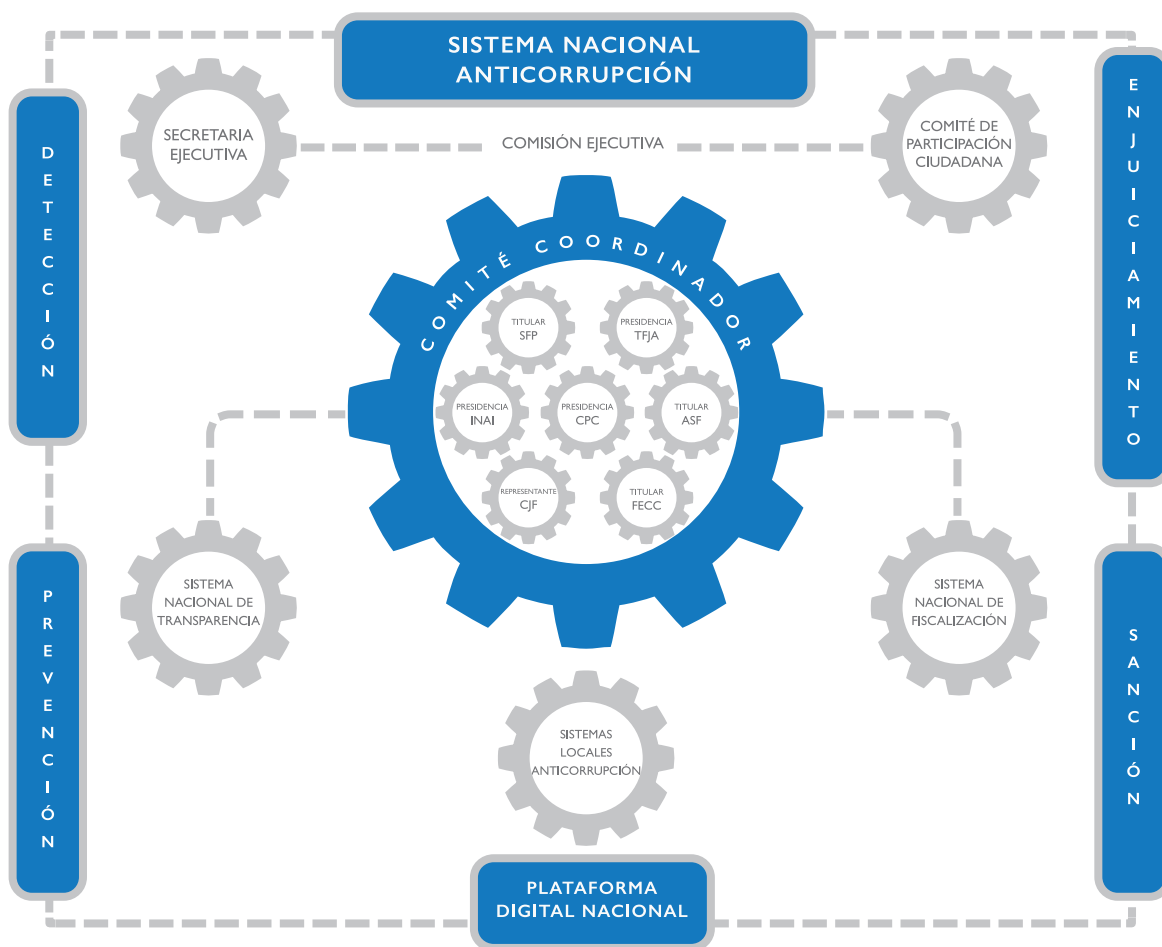
El titular de la Secretaría Ejecutiva es el Secretario Técnico. Éste es elegido por el Órgano de Gobierno compuesto por los mismos integrantes que el Comité Coordinador. Cuenta con un órgano interno de control que es designado por la Secretaría de la Función Pública, pero limitado en sus funciones de control y fiscalización, para enfocarse únicamente en presupuesto, contrataciones, conservación de los bienes muebles e inmuebles, responsabilidades administrativas de los servidores públicos y transparencia y acceso a la información.

b) Comisión Ejecutiva

La Comisión Ejecutiva está integrada por el Secretario Técnico del SNA y los integrantes del Comité de Participación Ciudadana, a excepción de quien funge como presidente del mismo. Es el órgano técnico auxi-

¹³¹. LGSNA, Art. 24.

Diagrama 1. Estructura del Sistema Nacional Anticorrupción



Fuente: Elaborado por Checchi/USAID

liar de la Secretaría Ejecutiva y tiene a su cargo la generación de los insumos técnicos necesarios para que el Comité Coordinador realice sus funciones. En este sentido, la Comisión Ejecutiva formula las propuestas que el Comité de Participación Ciudadana presenta ante el Comité Coordinador, en las siguientes materias:¹³²

- Políticas integrales en materia de prevención, control y disuasión de actos de corrupción (penales y administrativos), así como de fiscalización y control de recursos públicos;
- La metodología para medir y dar seguimiento al fenómeno de corrupción;
- Los informes de las evaluaciones que someta a su consideración el Secretario Técnico;
- Los mecanismos de suministro, intercambio,

sistematización y actualización de la información para el cumplimiento de los objetivos del SNA;

- Las bases y principios para la coordinación de las autoridades para la fiscalización y control de recursos públicos;
- El informe anual de los avances y resultados de los ejercicios y programas en la materia;
- Las recomendaciones no vinculantes que extenderá el Comité Coordinador a las instancias públicas; y
- Los mecanismos de coordinación con los Sistemas Locales.

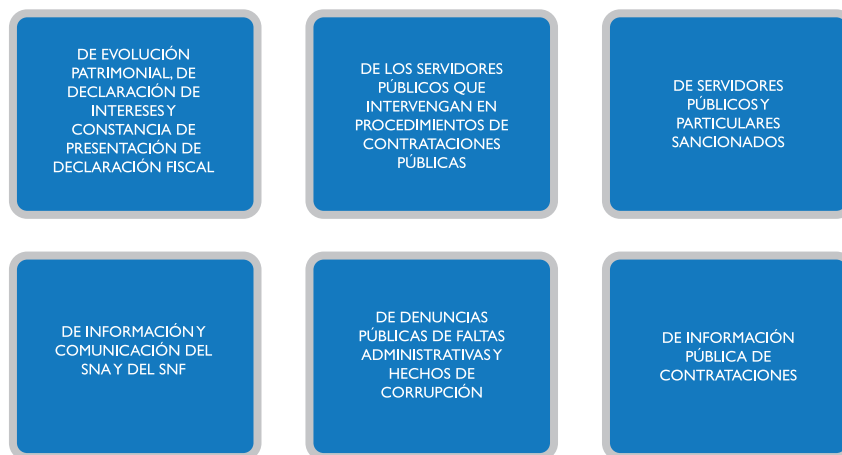
Es importante destacar que la Comisión Ejecutiva podrá emitir exhortos a través del Secretario Técnico a las autoridades que integren el Comité Coordinador.

132. LGSNA. Art. 31.

IV. PLATAFORMA DIGITAL NACIONAL

Se trata de un sistema tecnológico que permite cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones del SNA. El CC es el encargado de emitir las bases para su funcionamiento y el Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva el encargado de administrarla.¹³³ Se plantea que la información contenida en los sistemas electrónicos de la plataforma (ver Gráfica 2) sea en formato de datos abiertos, de acuerdo a la legislación en materia de transparencia.¹³⁴ Se busca que la plataforma sea estable, segura y fácil de usar.¹³⁵

Gráfica 2. Sistemas que componen la Plataforma Nacional Digital



Fuente: elaboración propia con base en LGSNA

133. Ídem. Art. 48. Texto vigente.

134. Ídem. Art. 50. Texto vigente.

135. Ídem. Art. 50. Texto vigente.

V. SISTEMA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN

El Sistema Nacional de Fiscalización es el tercer pilar del SNA. Tiene como finalidad establecer acciones y mecanismos de coordinación entre sus integrantes. Busca promover el intercambio de información, ideas y experiencias para el mejor desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos.¹³⁶

Sus integrantes son los siguientes:

- La Auditoría Superior de la Federación (ASF);
- La Secretaría de la Función Pública (SFP);
- Las entidades de fiscalización superiores locales; y
- Las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas.

De igual manera, cuenta con un Comité Rector conformado por la ASF, la SFP y siete miembros rotatorios de entre las entidades de fiscalización superiores locales y las secretarías homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas. Este comité será presidido de manera dual por el Auditor Superior de la Federación y el Titular de la Secretaría de la Función Pública o por los representantes que ellos designen.¹³⁷

Para explicar a profundidad este sistema se dedicará un apartado especial al final de este documento denominado “Mecanismos de fiscalización y control de recurso públicos”.

¹³⁶. Ídem. Art. 37. Texto vigente.

¹³⁷. Ídem. Art. 39. Texto vigente.

VI. SISTEMAS LOCALES ANTICORRUPCIÓN

El cuarto y último pilar del SNA son los Sistemas Locales Anticorrupción (SLA), entendidos como los sistemas anticorrupción que tiene cada entidad federativa para prevenir, detectar y sancionar las faltas administrativas y hechos de corrupción, así como “seguir y aplicar los principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos generados por el Sistema Nacional Anticorrupción”.¹³⁸

De acuerdo a la Ley General del SNA, los SLA “deberán contar con unas integraciones y atribuciones equivalentes a las del Sistema Nacional”, lo que permite que cada entidad realice un diseño según sus necesidades. Esta disposición puede resultar positiva dado que ciertos estados pueden incluso tener planteamientos mejores que los expuestos en las leyes a nivel federal; sin embargo, también representa un riesgo de que éstas se diseñen de forma poco adecuada impidiendo así un verdadero combate a la corrupción.

En este sentido, diversos miembros de la sociedad han expresado sus preocupaciones respecto a la implementación de los Sistemas a nivel local. Asimismo, organizaciones de la sociedad civil han implementado mecanismos que permitan a la ciudadanía vigilar la implementación de los mismos. Ejemplos de estos son el Semáforo Anticorrupción, la Ley Modelo y la Ruta de Implementación de los SLA del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO).¹³⁹

Finalmente, de acuerdo a los artículos transitorios de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción las legislaturas de los estados debieron expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas necesarias para dar vida a los SLA antes del 19 de julio de 2017. A continuación se especificará con mayor detalle cómo es el planteamiento que se esperaba de los Sistemas Locales Anticorrupción y cómo, a la fecha, se han presentado diversos obstáculos en su implementación.

138. IMCO. Diciembre de 2016. Proyecto de Ley Modelo Sistema Local Anticorrupción. <http://bit.ly/2uGqYna>.

139. IMCO. Octubre de 2016. Guía de implementación de los Sistemas Locales Anticorrupción. <http://bit.ly/2vo5Obu>.

MARCO NORMATIVO DE LOS SISTEMAS LOCALES ANTICORRUPCIÓN

La LGSNA plantea que los Sistemas Locales tendrán una integración similar al nacional pues contarán con un Comité Coordinador y un Consejo de Participación Ciudadana donde el presidente de este último también lo será del primero. Para desempeñar sus funciones, los SLA podrán tener acceso a la información pública que les sea necesaria. También emitirán “recomendaciones, políticas públicas e informes” a los sujetos públicos, los cuales, al igual que en el Sistema Nacional, deberán dar inmediata respuesta. Asimismo, presentarán un informe público en el “que den cuenta de las acciones anticorrupción, los riesgos identificados, los costos potenciales generados y los resultados de sus recomendaciones”. También participarán en la Plataforma Digital Nacional con la información que el Comité Coordinador Nacional requiera.

De acuerdo a la Ley Modelo del IMCO y Transparencia Mexicana, los SLA, al igual que el SNA, deben contar con una Secretaría Ejecutiva, su respectivo Secretario Técnico y una Comisión Ejecutiva para su funcionamiento. Por su parte la Ruta de Implementación menciona que además de lo anterior los estados deben tener una Fiscalía para el Combate a la Corrupción y Tribunales de Justicia Administrativa.

Para dar vida a todo lo anterior, es necesario que los estados realicen una serie de pasos:¹⁴⁰

1. Primero; realizar una reforma en sus constituciones locales para fundamentar sus Sistemas Locales Anticorrupción;
2. Segundo; crear y aprobar la respectiva Ley General “que establezca la estructura y funciones del respectivo Sistema Local, las nuevas instancias que lo componen y las bases de coordinación para el funcionamiento de todo el sistema;
3. Tercero; adaptar las leyes que regulan a las instancias que constituyen el SLA y aquellas que definen “los procesos penales, las responsabilidades administrativas y de fiscalización”; y

4. Cuarto; realizar los nombramientos de los titulares de las distintas instancias del SLA.

El seguimiento de esos pasos se ha realizado de distintos modos en cada entidad, presentándose una serie de obstáculos que han mermado el buen desempeño del combate a la corrupción estatal.

SEMÁFORO ANTICORRUPCIÓN

El IMCO, Coparmex y Transparencia Mexicana realizaron un semáforo que buscaba evaluar el grado de implementación de los Sistemas Locales en cada estado. Éste se componía de dos elementos: el Semáforo de la Reforma Constitucional y el Semáforo de implementación de la Ley del Sistema Local Anticorrupción.¹⁴¹

El Semáforo de la Reforma Constitucional consideró diez puntos que debían establecerse en las Constitucionales Locales, entre los que se encontraban: La creación del SLA; el Comité Coordinador; el Comité de Participación Ciudadana; la redefinición de atribuciones y facultades del Órgano de Fiscalización Superior del Estado; el otorgamiento a las autoridades correspondientes para conocer, investigar, sustanciar y sancionar faltas graves y no graves; modificaciones en las responsabilidades de los servidores públicos y particulares; la obligatoriedad de las declaraciones de interés y patrimonial; el nivel de autonomía dado a la Procuraduría de Justicia del Estado; la creación de una Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción; y la existencia e idoneidad del Tribunal de Justicia Administrativa local.

Por su parte, en el Semáforo de la Ley del Sistema Local Anticorrupción se consideraron treinta criterios que las leyes de los sistemas locales debían contemplar. Entre ellos se encontraban varios relativos a la adecuada integración del SLA, tales como, la existencia e idoneidad del Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana, el Órgano de Gobierno y la Secretaría Ejecutiva. Otros, se orientaban a la forma en que serían nombradas las figuras clave como el Secretario Técnico y los miembros del CPC. Asimismo,

140. Con base la Ruta de Implementación. Ibid.

141. IMCO, 2016. Metodología, Semáforo Anticorrupción. <http://bit.ly/2uD64G6>.

Tabla 4. Criterios para la calificación de las reformas y leyes constitucionales

Objeto	Calificación	Puntaje obtenido
Reforma o Ley	Satisfactoria	85-100
Reforma o Ley	Regular	70-85
Reforma o Ley	Deficiente	0-70
Iniciativa de Reforma Constitucional o Ley	Satisfactoria	85-100
Iniciativa de Reforma Constitucional o Ley	Regular	70-85
Iniciativa de Reforma o Ley	Deficiente	0-70
Reforma o Ley	Inexistente	0

Fuente: elaboración propia con base en IMCO, Transparencia y Coparmex

otros criterios buscaban evaluar las distintas atribuciones que tendría cada participante y si estas serían adecuadas según las leyes del SNA, tales como las recomendaciones que emitiera el Comité Coordinador local; entre otros.

De este modo, a cada criterio se le asignó una calificación según su nivel de cumplimiento de 0, 50 y 100. Finalmente, se hizo un promedio de todos los criterios y se consideró que las reformas o iniciativas se les calificaran como satisfactorias, regulares, deficientes o inexistentes según el número que resultara. Las pautas para ello se pueden observar en la Tabla 4.

A la fecha de escritura del siguiente texto cada uno de los semáforos ha tenido cuatro actualizaciones: en febrero, el mes en que se presentó; en abril; en mayo; y unos días posteriores a la fecha límite de implementación en julio. A continuación se presentarán unas tablas que muestran el avance de cada una de ellos, además de un breve análisis sobre la situación.

En la Tabla 5 se puede apreciar que la implementación de los sistemas locales fue un proceso lento que implicó que, para febrero 2017, siete meses tras promulgarse la reforma constitucional a nivel nacional, solamente el 40% de los estados contara con una reforma constitucional satisfactoria o regular. Estos números se incrementaron con el tiempo, no obstante lentamente, ya que según la actualización de mayo 2017 del Semáforo, el 28% de

ellos aún seguía sin aprobar las reformas necesarias. En la Tabla 6 se realiza una comparación similar a la anterior pero con la promulgación de las leyes locales estatales. En ésta, se puede observar que el progreso en este tenor ha sido incluso más lento que el anterior. Para febrero 2017, únicamente dos estados (Nayarit y Chiapas) contaban con una reforma, mientras que la mayoría de los estados (75%) no contaba aún con una iniciativa de ley. Posteriormente, para mayo 2017 la suma de estados con ley anticorrupción alcanzaba 11 y, aunque más entidades se sumaron a la discusión de las leyes, todavía un 41% del total seguían sin colocar el tema en su agenda legislativa. Finalmente, en julio 2017, las 32 entidades federativas ya contaban con Ley.

En general, existen distintas causas de estos retrasos, entre las que se encuentran: las elecciones locales a gobernadores y alcaldes, la falta de voluntad política, intromisiones del gobernador en turno en las legislaturas, entre otras.¹⁴²

Además de una implementación lenta y a destiempo, la implementación de los Sistemas Locales Anticorrupción ha sido criticada por la opacidad de los procesos. Es decir, los congresos locales no garantizaron “procesos de Parlamento Abierto, para asegurar la construcción transparente, abierta y participativa” de los mismos.¹⁴³

En suma, como se puede observar la implementación de los Sistemas Locales se ha enfrentado a una serie de obstáculos de carácter político y administrativo en los que se detallará en la siguiente sección.

LOS RETOS

Expertos en el tema han expuesto una serie de retos que se encuentran en la implementación de los Sistemas Locales.

142. El Economista, 10 de junio de 2017. Llegaremos con deficiencias con las reformas estatales del SNA: Gustavo Rivera. <http://bit.ly/2sbmFx3>.

143. Fundar, 17 de julio de 2017. Sistemas Locales Anticorrupción: Leyes al vapor y procesos de Parlamento Abierto deficientes. <http://bit.ly/2u3OwBX>.

A continuación se explicarán algunos de ellos y se darán ejemplos de entidades donde haya o se encuentre sucediendo cuestiones similares.

- **Nombramientos discrecionales.** De acuerdo a la Auditoría Superior de la Federación, para que los Sistemas Locales sean percibidos positivamente por la sociedad y cuenten con la legitimidad necesaria, es importante evitar “consideraciones de tipo político o partidista” para el nombramiento de las figuras clave.¹⁴⁴ En este sentido, la falta de pesos y contrapesos en los poderes estatales, en muchas ocasiones resulta en la dificultad de garantizar la independencia y autonomía de quienes tendrán una labor clave en el combate a la corrupción.¹⁴⁵

Para evitar lo anterior, la organización Fundar y un grupo de organizaciones de la sociedad civil consideran que es importante que para la elección de los puestos clave se realicen convocatorias públicas para la elección de estos perfiles, se garantice la máxima publicidad y rendición de cuentas en su designación, se busque que las comparencias de los candidatos sean públicas para que la ciudadanía conozca sus planteamientos y el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana para que la sociedad pueda presentar posturas respecto a las distintas partes de los procesos.¹⁴⁶

- **Integración del Sistema Local Anticorrupción distinto al nacional.** De acuerdo a la Ley Modelo referida anteriormente, los Comités de Coordinación y de Participación Ciudadana locales deben integrarse de forma similar a como están los de nivel na-

cional. No obstante, existen entidades que optaron por modelos distintos sin un propósito claro para realizar las modificaciones.

- **Audidores estatales sin fuerza.** Así como a nivel nacional la Auditoría Superior de la Federación es un organismo clave para evitar el mal uso de los recursos federales, a nivel estatal los Órganos de Fiscalización Superior también juegan un papel relevante para combatir la corrupción a nivel local. No obstante, uno de los principales retos a los que se enfrentan son el trabajar “sin presiones políticas, amenazas o riesgos” para cumplir su trabajo adecuadamente.¹⁴⁷ En este sentido, el actual Auditor Superior de la Federación, Juan Manuel Portal, ha advertido que en muchas ocasiones las instituciones homólogas nivel estatal a la que él preside han sido sujetas “a los intereses del Poder Ejecutivo o a la injerencia partidista” además de que los “Congresos Estatales les dan los recursos a cuentagotas, les autorizan las contrataciones, o les imponen servidores públicos en sus estructuras” con el fin de restarles autonomía.¹⁴⁸
- **No cuenten con recursos suficientes.** Si bien los Sistemas Locales Anticorrupción se acaban de instalar, el retraso que se dio a nivel nacional para la asignación de los recursos a las instancias que combaten a la corrupción puede ser una advertencia de lo que podría suceder con los SLA.¹⁴⁹ Además, a nivel municipal existen carencias de infraestructura básica que tendrán que ser superadas para que éstos puedan integrarse a sus correspondientes sistemas estatales.¹⁵⁰

144. Auditoría Superior de la Federación, 2 de junio de 2017. Temas para la conformación del Programa de Trabajo del Sistema Nacional Anticorrupción. <http://bit.ly/2tnXgiS>.

145. El Economista, 12 de junio de 2017. Entrevista a Guillermo Ávila de Fundar en SLAs lentos y con dificultades. <http://bit.ly/2uWnZF4>.

146. Fundar, Octubre 2016. Monitorear la designación: el siguiente paso para combatir la corrupción. <http://bit.ly/2tL5Urw>; y Designaciones contra la Corrupción y la Impunidad #VamosPorMás. <http://bit.ly/2uN2xFAQ>.

147. El Financiero, 23 de junio de 2017. Autonomía de las auditorías estatales <http://bit.ly/2uE7Pmi>.

148. El Excelsior, 24 de junio de 2017. Entrevista a Juan Manuel Portal en Reprueban la corrupción de los auditores; ASF exige a estados dar autonomía. <http://bit.ly/2uGocON>.

149. El Economista, 10 de junio de 2017. La sociedad cumple; el gobierno, no. <http://bit.ly/2sINS6P>; y El Universal, 26 de mayo de 2017. Sistema Nacional Anticorrupción, sin recursos: Peshard. <http://eluni.mx/2rshbRg>.

150. Ibid, Forbes.

Tabla 5. Estatus mensual de la reforma constitucional según el Semáforo Anticorrupción, por entidad

Estátus	Febrero 2017	Abril 2017	Mayo 2017	Julio 2017
REFORMA CONSTITUCIONAL SATISFACTORIA	Baja California Sur Chiapas Nayarit Puebla Querétaro Sonora Aguascalientes Yucatán Nuevo León San Luis Potosí	Baja California Sur Chiapas Nayarit Puebla Querétaro Sonora Aguascalientes Yucatán Nuevo León San Luis Potosí	Baja California Sur Chiapas Nayarit Puebla Querétaro Sonora Aguascalientes Yucatán Nuevo León San Luis Potosí Oaxaca Hidalgo Tamaulipas Morelos	Baja California Sur Chiapas Nayarit Puebla Querétaro Sonora Aguascalientes Yucatán Nuevo León San Luis Potosí Oaxaca Hidalgo Tamaulipas Morelos Campeche Coahuila Colima Guerrero Jalisco Quintana Roo Veracruz Tlaxcala
REFORMA CONSTITUCIONAL REGULAR	Guanajuato Michoacán Ciudad de México	Guanajuato Michoacán Ciudad de México Zacatecas Colima Durango Sinaloa Estado de México	Guanajuato Michoacán Ciudad de México Zacatecas Colima Durango Sinaloa Estado de México	Guanajuato Michoacán Ciudad de México Zacatecas Colima Durango Sinaloa Estado de México Tabasco
INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL SATISFACTORIA	Tlaxcala	Tlaxcala Guerrero Tamaulipas Hidalgo	Tlaxcala Guerrero Tamaulipas Hidalgo Coahuila Veracruz	Tlaxcala Guerrero - - Coahuila Veracruz Chihuahua
INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL REGULAR	Zacatecas Colima Sinaloa Estado de México Quintana Roo	Zacatecas Colima Sinaloa Estado de México Quintana Roo Oaxaca	- - - - Quintana Roo Oaxaca	- - - - Quintana Roo -
REFORMA CONSTITUCIONAL DEFICIENTE	Baja California	Baja California	Baja California	Baja California
REFORMA CONSTITUCIONAL DEFICIENTE	Jalisco Veracruz Morelos	Jalisco Veracruz Morelos	Jalisco Veracruz Morelos	Jalisco - -
SIN REFORMA CONSTITUCIONAL	Campeche Chihuahua Coahuila Durango Guerrero Hidalgo Oaxaca Tabasco Tamaulipas	Campeche Chihuahua Coahuila Durango Guerrero Hidalgo Oaxaca Tabasco Tamaulipas	Campeche Chihuahua Coahuila - - - - Tabasco -	Campeche Chihuahua - - - - Tabasco -

Nota: Los códigos de colores se deben interpretar de la siguiente forma: En gris (ejemplo, "Coahuila") denota que el estado continúa con el mismo estatus que un periodo anterior; en rojo tachado (ejemplo, "~~Oaxaca~~") significa que el estado ya no se encuentra en el mismo estatus que un periodo anterior; y en negritas (ejemplo, "**Durango**") corresponde a las entidades que recién se añaden al estatus correspondiente.
Fuente: elaboración propia con base en Semáforo Anticorrupción, IMCO.

Tabla 6. Estatus mensual de la promulgación de la ley local anticorrupción según el Semáforo Anticorrupción, por entidad

Estátus	Febrero 2017	Abril 2017	Mayo 2017	Julio 2017
REFORMA CONSTITUCIONAL SATISFACTORIA	Baja California Sur - Chiapas Nayarit Puebla Querétaro Sonora Aguascalientes Yucatán Nuevo León San Luis Potosí	Baja California Sur - Chiapas Nayarit Puebla Querétaro Sonora Aguascalientes Yucatán Nuevo León San Luis Potosí	Baja California Sur - Chiapas Nayarit Puebla Querétaro Sonora Aguascalientes Yucatán Nuevo León San Luis Potosí Oaxaca Hidalgo Tamaulipas Morelos	Baja California Sur - Chiapas Nayarit Puebla Querétaro Sonora Aguascalientes Yucatán Nuevo León San Luis Potosí Oaxaca Hidalgo Tamaulipas Morelos Campeche Coahuila Colima Guerrero Jalisco Quintana Roo Veracruz Tlaxcala
REFORMA CONSTITUCIONAL REGULAR	Guanajuato - Michoacán Ciudad de México	Guanajuato - Michoacán Ciudad de México Zacatecas Colima Durango Sinaloa Estado de México	Guanajuato - Michoacán Ciudad de México Zacatecas Colima Durango Sinaloa Estado de México	Guanajuato - Michoacán Ciudad de México Zacatecas Colima Durango Sinaloa Estado de México Tabasco
INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL SATISFACTORIA	Tlaxcala	Tlaxcala - Guerrero Tamaulipas Hidalgo	Tlaxcala - - Guerrero Tamaulipas Hidalgo Coahuila Veracruz	Tlaxcala - Guerrero - Coahuila Veracruz Chihuahua
INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL REGULAR	Zacatecas - Colima Sinaloa Estado de México Quintana Roo	Zacatecas - Colima Sinaloa Estado de México Quintana Roo Oaxaca	- - - - - Quintana Roo Oaxaca	- - - - - Quintana Roo -
REFORMA CONSTITUCIONAL DEFICIENTE	Baja California	Baja California	Baja California	Baja California
REFORMA CONSTITUCIONAL DEFICIENTE	Jalisco - Veracruz Morelos	Jalisco - Veracruz Morelos	Jalisco - Veracruz Morelos	Jalisco - - -
SIN REFORMA CONSTITUCIONAL	Campeche Chihuahua Coahuila Durango Guerrero Hidalgo Oaxaca Tabasco Tamaulipas	Campeche Chihuahua Coahuila Durango Guerrero Hidalgo Oaxaca Tabasco Tamaulipas	Campeche Chihuahua Coahuila - - - - Tabasco -	Campeche Chihuahua Coahuila - - - - Tabasco -

Nota: Los códigos de colores se deben interpretar de la siguiente forma: En gris (ejemplo, "Coahuila") denota que el estado continúa con el mismo estatus que un periodo anterior; en rojo tachado (ejemplo, "Oaxaca") significa que el estado ya no se encuentra en el mismo estatus que un periodo anterior; y en negritas (ejemplo, "Durango") corresponde a las entidades que recién se añaden al estatus correspondiente.

Fuente: elaboración propia con base en Semáforo Anticorrupción, IMCO.

- **Falta de una sociedad civil fuerte, organizada y capacitada.** Como ya se mencionó, las OSC son un elemento clave para promover políticas públicas responsables que busquen un verdadero combate a la corrupción.

No obstante, en la actualidad, las organizaciones de las sociedades civiles locales suelen ser débiles y sin capacidades adecuadas, lo que impide que tenga suficiente influencia en el actuar gubernamental estatal. Además de ello, éstas también suelen presentar características que tampoco abonan a este objetivo, como lo son: la partidización, la poca independencia del gobierno, la falta de institucionalidad, el escaso financiamiento y las debilidades para comunicarse con el resto de la ciudadanía y el gobierno.¹⁵¹

- **Escasa inclusión de la ciudadanía en la construcción de los Sistemas Estatales.** En estrecha relación con el punto anterior, para que el combate a la corrupción tenga éxito a nivel local, es necesario que los Sistemas Estatales incluyan verdaderos contrapesos ciudadanos que puedan vigilar y fiscalizar el actuar gubernamental.¹⁵²

151. Ruiz Healy Times, 21 de junio de 2017. Retos del SNA para los estados desde la perspectiva de la sociedad civil. <http://bit.ly/2tjt1dl>.

152. El Economista, 12 de junio de 2017. Sistemas locales anti-corrupción, a paso lento y con dificultades. <http://bit.ly/2uWnZF4>.

VII. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MONITOREO Y OPERACIÓN DEL SNA

Para que el SNA funcione de una manera incluyente, deberá implementar mecanismos para que la sociedad civil participe de manera activa. Actualmente, existen mecanismos de participación creados por el gobierno y otros impulsados por la misma sociedad civil. A continuación describiremos algunos de ellos.

MECANISMOS PARA LA PARTICIPACIÓN DESDE EL GOBIERNO

COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL SNA

Como se mencionó en el apartado respectivo, al CPC le corresponde proponer al CC proyectos de mejora para el sistema electrónico de denuncia y queja, así como mecanismos para que la sociedad participe en la prevención y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción. De igual manera, es su responsabilidad establecer redes de participación ciudadana y mecanismos de articulación entre las OSC y la academia.

Como se puede observar, el CPC es una institución donde algunos ciudadanos participan activamente en el monitoreo y operación del SNA. A la fecha de la redacción del presente escrito, el CPC ha formulado diversos posicionamientos y mociones respecto a la urgencia de que los gobiernos locales cumplan en tiempo y forma con el establecimiento de sus Sistemas Locales Anticorrupción, así como con los nombramientos del Secretario Técnico y de los Magistrados anticorrupción.

La ciudadanía tendrá que esperar algunos meses para conocer los mecanismos que, por ley, el Comité deberá implementar para fomentar la participación ciudadana en el monitoreo y operación del SNA.

COMISIÓN DE SELECCIÓN DEL SNA

Otro de los mecanismos donde se puede apreciar la directa participación de la sociedad en el SNA es la Comisión encargada de elegir a los miembros del CPC.

En la conformación de esta comisión se contempla a cinco miembros de la academia propuestos por instituciones de educación superior y de investigación, así como a cuatro integrantes propuestos por organizaciones de la sociedad civil especializadas en fiscalización, rendición de cuentas y anticorrupción.

Gracias a este mecanismo de integración y selección se cuenta con un Comité cien por ciento ciudadano, elegido por ciudadanos.

COMITÉ DE ACOMPAÑAMIENTO

Otro ejemplo de participación directa de la ciudadanía en el SNA fue la instauración del Comité de Acompañamiento el que tenía como finalidad apoyar en el nombramiento del Fiscal Anticorrupción el cual lleva pendiente desde noviembre de 2014.

Este Comité fue invitado por las Comisiones Unidas de Justicia, de Anticorrupción y de Participación Ciudadana del Senado de la República para evaluar los perfiles de los aspirantes a la Fiscalía Anticorrupción.¹⁵³

Desafortunadamente, el comité dio por concluido el acompañamiento el 12 de julio pasado, esto debido al retraso de los Senadores, ya sea por incompetencia o por cálculo político, de nombrar al Fiscal.¹⁵⁴

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Cabe mencionar la labor de la SFP en la generación de mecanismos de participación de la sociedad en el SNA, específicamente en la recepción e inves-

153. Senado de la República, 20 de marzo de 2017. Reporte del comité de acompañamiento ciudadano. <http://bit.ly/2ut9Dfk>.

154. Causa en común, 12 de julio de 2017. Comunicado final del comité de acompañamiento ciudadano para la designación del fiscal anticorrupción. <http://bit.ly/2tu8J5K>.

tigación de denuncias de corrupción. Como ya se sabe, a esta institución le corresponde atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares, así como conocer e investigar las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas.¹⁵⁵ Es así que la SFP actualmente cuenta con un portal de internet denominado Sistema Integral de Quejas y Denuncias (SIDE). La página permite realizar quejas y/o denuncias de corrupción en línea y proporciona los datos para hacerlas vía telefónica, presencial o por correspondencia. La liga es la siguiente <https://sidec.funcionpublica.gob.mx/>.

PLATAFORMA DIGITAL NACIONAL

Por otro lado, el SNA deberá crear la Plataforma Digital Nacional como un mecanismo de información que impulsará la participación activa de la sociedad. A la fecha del presente escrito, aún no se ha creado dicha plataforma, por lo que no se puede todavía asegurar su funcionalidad. No obstante, de acuerdo a las leyes del SNA, ésta deberá contener sistemas para que la sociedad conozca el trabajo que el SNA realiza contra la corrupción y así pueda contribuir a su combate.

TESTIGO SOCIAL EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

Otro rubro relacionado con el SNA y donde se observa la participación de la sociedad es en materia de contrataciones públicas, donde existe la figura del testigo social que participa en las licitaciones públicas.

La ley en la materia¹⁵⁶ establece que cuando en las licitaciones públicas se rebase un determinado monto y en los casos que determine la SFP atendiendo al impacto que la contratación tenga en los programas sustantivos de la institución, participarán los testigos sociales.¹⁵⁷

155. LOAPF Art. 37. Texto Vigente.

156. Ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas. Texto Vigente. <http://bit.ly/2uGiE7h>.

157. Ídem Artículo 27 Bis. Texto vigente.

Estos tienen la función de participar en todas las etapas de los procedimientos de licitación pública y emitir un testimonio final que incluya sus observaciones y recomendaciones. Este testimonio tiene difusión en la página electrónica de cada institución y en CompraNet.

Los testigos sociales son seleccionados mediante convocatoria pública emitida por la SFP y deben contar con una serie de requisitos para poder serlo. Estos incluyen: ser ciudadano mexicano u organizaciones no gubernamentales constituidas y que no persigan fines de lucro; no ser servidor público en activo ni haber sido sancionado como tal; acreditar grados académicos, especialidades, experiencia laboral y docente, así como reconocimientos que haya recibido a nivel académico y profesional; asistir a los cursos de capacitación que imparte la SFP; y abstenerse de participar en contrataciones en las que pudiese existir conflicto de interés.

Los testigos sociales tendrán, entre otras, las funciones de proponer a las dependencias, entidades y a la SFP mejoras para fortalecer la transparencia, imparcialidad y las disposiciones legales en materia de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, así como dar seguimiento al establecimiento de las acciones recomendadas derivadas de su participación en las contrataciones.

Es importante mencionar que en caso de que el testigo social detecte irregularidades en los procedimientos de contratación deberá remitir su testimonio al área de quejas del órgano interno de control de la dependencia o entidad convocante y/o a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados.

Se podrá exceptuar la participación de los testigos sociales en aquellos casos en que los procedimientos de contrataciones contengan información clasificada como reservada que puedan poner en riesgo la seguridad nacional, pública o la defensa nacional. El reglamento de la ley en la materia especifica los montos de la contraprestación al testigo social en función de la importancia y del presupuesto asignado a la contratación.¹⁵⁸

¹⁵⁸. Ídem art. 27 Bis. Texto vigente.

MECANISMOS PARA LA PARTICIPACIÓN DESDE LA SOCIEDAD CIVIL Y SECTOR PRIVADO

Como se mencionó en la introducción al texto, una de las principales causas de la corrupción es la falta de una ciudadanía consciente de los problemas públicos. Ello debido a que, cuando la sociedad no vigila, monitorea y exige justificaciones del quehacer gubernamental, entonces sus gobernantes se pueden conducir con mayor discrecionalidad y opacidad, lo que da pie a la corrupción.

Es por ello que la participación ciudadana resulta esencial para disminuir la corrupción al crear conciencia pública sobre el problema y aumentar los costos sociales asociados al actuar deshonesto. No sólo eso, una sociedad activa es también vital para que el gobierno se sienta presionado para establecer mecanismos institucionales eficientes que prevengan, identifiquen y sancionen formalmente este tipo de actos.¹⁵⁹

De esta forma, la participación ciudadana no sólo ayudará a un combate más efectivo a la corrupción sino que, en general, se traducirá en un mejor y más cercano funcionamiento de las políticas, programas y servicios que se ofrecen a la comunidad.¹⁶⁰ En la parte siguiente del texto se detallará las diversas formas en que esta participación ciudadana se puede manifestar y, en la medida de lo posible, se darán ejemplos para su mayor comprensión.

LA DENUNCIA

La corrupción es, por antonomasia, un fenómeno oculto. Sin embargo, generalmente existen personas u organizaciones que conocen los casos directamente o tienen sospechas de su existencia. Es en estos individuos donde radica el éxito del combate a la corrupción ya que, si existen las condiciones adecuadas para asegurar su integridad y evitar fu-

¹⁵⁹. Secretaría de la Función Pública, 2012. La Rendición de Cuentas en México: Diseño Institucional y Participación Ciudadana. <http://bit.ly/2ue2u2y>.

¹⁶⁰. Secretaría de la Función Pública, 2012. La Rendición de Cuentas en México: Diseño Institucional y Participación Ciudadana. <http://bit.ly/2ue2u2y>.

turas represalias, son quienes pueden evidenciar y denunciar estos actos.¹⁶¹

Según el autor citado, si las autoridades gubernamentales muestran poco interés en establecer estos mecanismos de control social o no tienen la voluntad para dar seguimiento a estos casos, es cuando las organizaciones de la sociedad civil y la prensa pueden fungir como un contrapeso importante para el combate a la corrupción. Ello debido a que éstas serán quienes exponga los casos a los ojos públicos y fiscalicen al gobierno por sus acciones u omisiones. A continuación algunos ejemplos:

- **Periodismo digital.** En los últimos años, una serie de nuevos medios de comunicación digital han sido fundamentales para exponer casos relevantes de corrupción a nivel nacional. Su impacto se ha visto reflejado en una mayor demanda por parte de la sociedad de gobiernos más honestos y enfocados en las necesidades reales de los ciudadanos.
- **La labor de Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad.** Esta organización de la sociedad civil ha participado activamente en la investigación periodística de distintos casos de corrupción en la política mexicana. En este tenor, ha publicado artículos acerca de casos de nepotismo y compadrazgo en diversas licitaciones y contrataciones en las instancias del poder ejecutivo, legislativo y judicial; de desviación de recursos y lavado de dinero de individuos con cargos públicos; de colusión entre autoridades y empresarios para lucrar a costa del beneficio general; entre otros. Sus reportajes se encuentran disponibles en el siguiente enlace: contralacorrupcion.mx/

MONITOREANDO EL QUEHACER GUBERNAMENTAL

Un elemento clave para combatir la corrupción es el monitoreo ciudadano del actuar gubernamental.

161. Alejandro Ferreiro Y. Revista de Ciencia Política, 1996. La denuncia como factor de eficacia en el control de la corrupción. <http://bit.ly/2udVEKm>.

En este sentido, las organizaciones de la sociedad civil de tipo comunitario o de base resultan elementales ya que son las que pueden detectar y conjugar los esfuerzos comunitarios para exigir cambios cuando existe corrupción en la provisión de servicios públicos locales como en las escuelas, clínicas, policía, entre otros.¹⁶²

Por su parte, aquellas organizaciones con un campo de acción más amplio y que cuentan con mayores recursos humanos, financieros y técnicos son clave para combatir la corrupción que se origina en las esferas altas del gobierno. Son ellos quienes tienen la capacidad de vigilar y analizar el presupuesto y ejercicio del gasto público, el financiamiento de partidos políticos, la implementación de las políticas públicas, entre otras cuestiones de interés público; y que, al detectar una irregularidad, presionan a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial para que tomen acción.¹⁶³

En México podemos encontrar una serie de ejemplos que demuestran el interés de la sociedad en fiscalizar el actuar gubernamental, especialmente en lo que al combate a la corrupción se refiere:

- **Semáforo anticorrupción.** Es una iniciativa de la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y Transparencia Mexicana para evaluar el avance en las reformas constitucionales, las leyes secundarias y la implementación de los Sistemas Locales Anticorrupción. A partir de una revisión periódica de las gacetas parlamentarias de las entidades y de encuestar a funcionarios locales, estas organizaciones asignan un color del semáforo a cada entidad según el progreso e idoneidad de sus normas en materia anticorrupción. Esta herramienta se encuentra disponible aquí: semaforoanticorrupcion.mx

162. Roberto Villareal, 10 de julio de 2012. Corruption from One or Two Sides? Opportunities and Challenges in Cooperation between Government and Civil Society. <http://bit.ly/2g-NMSQr>

163. Ibid.

- **SNA honesto.** Es una página web elaborada por la organización Opciona. Ésta incluía un cronómetro regresivo respecto al tiempo que las entidades tenían para aprobar sus respectivos Sistemas Locales. Asimismo, la página muestra un mapa donde a cada estado le asigna un color según su calificación correspondiente al progreso de implementación de cada Sistema Local de la siguiente forma: verde los más altos, naranja los intermedios y rosas los más bajos. Además, permitía consultar un tablero que, en las ordenadas, mostraba cada entidad federativa y, en las abscisas, las reformas y designaciones necesarias para un adecuado funcionamiento de los SLA, de esa forma, cada cuadro de la tabla se rellenaba con los mismos colores antes descritos según el progreso correspondiente. Este instrumento se puede consultar aquí: www.opciona.mx/sna-honesto.
- **Designaciones Públicas.** Parte de una estrategia de Fundar, Centro de Análisis e Investigación y Artículo 19 para transparentar y crear un observatorio ciudadano que sea “un espacio de deliberación pública sobre los procesos de designación y la idoneidad de los candidatos” respecto a puestos claves en la administración pública. Entre estos se encuentran también las cabezas de las instancias que combaten a la corrupción. Esta herramienta se encuentra disponible en www.designaciones.org

GENERANDO CONSCIENCIA

Una de las barreras de contención más efectivas para contener la corrupción es una sociedad compenetrada con el respeto a las leyes que condene socialmente este tipo de prácticas. Para ello es importante que los ciudadanos entiendan las implicaciones de la corrupción, el marco legal que regula su combate así como fomentar el respeto a la ley y a valores cívicos como la honestidad y la integridad.

Al respecto, entre algunas de las iniciativas que se han tenido en este tenor han sido las siguientes:

- **Libro Vaquero Anticorrupción.** Es un esfuerzo de la organización civil Ethos Laboratorio de Políticas Públicas para traducir a través de una historieta y con un lenguaje sencillo algunos de los elementos clave del SNA. Concretamente en este libro se describen dos situaciones en las que se involucran ciudadanos y servidores públicos. En la primera, el ciudadano propicia el acto de corrupción con un agente de tránsito y en la segunda, una ciudadana es víctima de la extorsión al intentar poner en orden la documentación de su negocio (fonda). La historia invita a los lectores a reflexionar y a tomar acciones en contra de la corrupción. Adicionalmente, recalca la importancia de compenetrarse con una cultura de la legalidad y valores cívicos, de dejar de ser cómplices de este fenómeno, y de participar de manera activa en las denuncias de actos corruptos. La historieta se puede consultar en: libroanticorrupcion.ethos.org.mx
- **Corruptour.** El Corruptour es un autobús turístico que cubre los sitios más emblemáticos relacionados con famosos casos de corrupción a nivel nacional. El proyecto fue “pensado, organizado y gestionado por un grupo plural y diverso de organizaciones y ciudadanos comprometidos con la causa”. El recorrido ayuda a sus pasajeros a reflexionar acerca de las perversas consecuencias de la corrupción al mostrarles los daños tangibles de su existencia. Más información en: corruptour.mx
- **Corrupcionario.** Iniciativa de la organización Opciona. Se trata de “un compendio de palabras asociadas a un fenómeno tan internalizado en nuestra sociedad como lo es la corrupción, para ponerle nombre y apellido a situaciones, personajes y acciones terribles que, maquilladas por la cotidianidad, nos parecen normales.” Es sin duda un

esfuerzo para ayudar a la ciudadanía a reflexionar sobre la corrupción de una forma jocosa e innovadora. Se puede consultar en el siguiente enlace: corrupcionario.mx

FACILITANDO TECNOLOGÍAS PARA LA INCLUSIÓN CIUDADANA

Las Tecnologías de la Información y la Comunicación se han posicionado como un instrumento clave para la exigencia de rendición de cuentas. En este sentido, la democratización de su uso y desarrollo ha permitido que los ciudadanos contribuyan a proponer soluciones a temas coyunturales de forma novedosa y creativa.¹⁶⁴

En este sentido, en el tema de combate a la corrupción han existido iniciativas diversas que buscan ayudar a la ciudadanía a convertirse en vigilantes del buen actuar del gobierno a través de la tecnología. En México tenemos algunos ejemplos:

- **Hackathon Ethos Anticorrupción.** En enero del 2017 se llevó a cabo el Hackathon Ethos Anticorrupción, el cual reunió a diseñadores, programadores y expertos en temas de rendición de cuentas y transparencia con el fin de encontrar una solución tecnológica que involucrara a la ciudadanía en el combate a la corrupción. De esta suerte, los participantes del Hackathon desarrollaron propuestas que buscaban fomentar la denuncia ciudadana; monitorear las obras públicas; brindar acompañamiento en algunos trámites; promover la cultura de la legalidad; entre otras. Después de que los equipos desarrollaron sus proyectos, una mesa de expertos en el tema eligió a los ganadores, quienes valoraron tanto la funcionalidad como el impacto de las herramientas propuestas. Así, el primer lugar lo ganó Escudo Ciudadano, una aplicación que acompaña al ciudadano al acudir a un Ministerio Público y le permite evaluar la calidad del servicio recibido. Más información en: <http://ethos.org.mx/es/ethos-publications/hackathon-ethos-anticorrupcion/>
- **App Escudo Ciudadano.** Como recién se explicó, producto del Hackathon descrito, Ethos Laboratorio de Políticas Públicas junto con la empresa Fáctico lanzaron una app denominada Escudo Ciudadano. A grandes rasgos, el objetivo primordial de la aplicación es ser una herramienta que guíe a los ciudadanos al momento de hacer un trámite en una agencia del Ministerio Público (MP) y, en caso de ser víctimas de un acto de corrupción, brindarles la asesoría correspondiente. También, los usuarios de la app podrán contribuir a evaluar su experiencia en la agencia a la que acudieron. Similarmente, fungirá como una herramienta para que la organización civil México Unido contra la Delincuencia, realice su labor de calificar la calidad del servicio en estas mismas agencias.
- **Obra chueca.** Es una página web producto de la alianza de las organizaciones Suma Urbana junto con Ruta Cívica, que busca “hacer visible obras ilegales y complicidades entre autoridades e inmobiliarias irregulares” a través de la colaboración ciudadana. Lo anterior a través de proveer una herramienta donde los usuarios puedan describir el suceso que desean reportar, cargar imágenes y videos de la obra, señalar dónde está ocurriendo y finalmente compartir en redes sociales. Se puede consultar aquí: obrachueca.com/about.

PROMOVIENDO POLÍTICAS PÚBLICAS RESPONSABLES

La lucha contra la corrupción requiere que los tomadores de decisión tengan elementos suficientes para diseñar una política pública que sea adecuada según las necesidades políticas, económicas y culturales del contexto en el cual se encuentran. No obstante, en muchas ocasiones, estos mismos actores no cuentan con los insumos teóricos necesarios ni las capacidades para investigar cuáles son los programas de transparencia y rendición de cuentas en los cuales basarse para diseñar sus estrategias. Es

¹⁶⁴ Animal Político, enero 2017. Tecnologías ciudadanas para combatir la corrupción. <http://bit.ly/2jnhlk6>.

por ello, que una pieza clave son las organizaciones de la sociedad civil que puedan fungir como puentes entre el conocimiento académico y estos tomadores de decisión al ayudarles a identificar cuáles son los puntos donde se requiere intervención, así como brindándoles asesoría y consejos al respecto.¹⁶⁵ A continuación un ejemplo.

- **Ley 3 de 3.** La actual Ley General de Responsabilidades Administrativas surgió de una iniciativa ciudadana comúnmente denominada Ley 3 de 3. Esta iniciativa promovía que los funcionarios públicos obligatoriamente presentaran su declaración patrimonial, fiscal y de posibles conflictos de interés. No obstante, la iniciativa incluía más, ya que propuso regular la conducta de los servidores públicos y actores privados dentro de un nuevo marco de responsabilidades administrativas que previniera, investigara y sancionara los actos de corrupción. Para impulsar dicha iniciativa ciudadana, las organizaciones de la sociedad civil se organizaron para recolectar poco más de 643 mil firmas lo que permitió que esta iniciativa se insertara en la agenda legislativa. Si bien la ley se aprobó con ciertas modificaciones a lo originalmente propuesto por los expertos, resulta un hecho simbólico de cómo la participación ciudadana puede traducirse en acciones concretas que combatan a la corrupción. Para conocer más de esta iniciativa se puede consultar la siguiente página: ley3de3.mx/es/.

165. Devex, 15 de junio de 2015. From corruption research to effective anti-corruption action: The role of think tanks, Till Bruckner. <http://bit.ly/2uMVGfk>.



En enero del 2017 se llevó a cabo el Hackathon Ethos Anticorrupción, el cual reunió a un grupo de diseñadores, programadores y expertos en temas de rendición de cuentas y transparencia con el fin de encontrar una solución tecnológica que involucrara a la ciudadanía en el combate a la corrupción.

2

NUEVO RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

A) LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

I. ANTECEDENTES EN TORNO A LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS (1982-2016)

Antes de entrar al análisis de la LGRA, es necesario hablar sobre sus antecedentes. Para esto, se seguirá un orden cronológico en el cual se hará énfasis en las leyes en la materia que la precedieron y en las instituciones encargadas del control interno que existían antes de la actual Secretaría de la Función Pública.

SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación se creó con el Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el DOF el 29 de diciembre de 1982.¹⁶⁶

Por primera vez, a dicha Secretaría correspondió “conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondieran y, en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida”¹⁶⁷, además de las funciones de planeación

¹⁶⁶. Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. DOF: 29/12/1982 <http://bit.ly/2eNXez6>.

¹⁶⁷. Ídem Artículo Sexto del Decreto.

y organización del sistema de control y de fiscalización que ya tenía el órgano equivalente. Anterior a esta reforma, la única manera de responsabilizar a los servidores públicos de manera personal por la ilegalidad de sus actos era a través del sistema de responsabilidad penal.¹⁶⁸

A la par, se expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP)¹⁶⁹ la cual tuvo como objeto reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de:

1. Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;
2. Las obligaciones en el servicio público;
3. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como aquellas que se debían resolver mediante juicio político;
4. Las autoridades competentes y los procedimientos que aplicarían para dichas sanciones;
5. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozaran del fuero; y
6. El registro patrimonial de los servidores públicos.¹⁷⁰

SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

Mediante decreto publicado en el DOF el 28 de diciembre de 1994, se volvió a reformar la Ley Orgánica de la APF y la dependencia pasó a nombrarse Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).¹⁷¹

168. KAISER, Max. El Combate a la Corrupción la gran tarea pendiente en México. MAPomúa. 1ª. Ed. 2014 p. 64.

169. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. DOF: 31/12/1982 <http://bit.ly/2tmNiih>.

170. Ídem.

171. DECRETO que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. DOF: 28/12/1994 <http://bit.ly/2vjz7Wn>.

Con esta modificación, se dotó de nuevas atribuciones a la Secretaría, entre las que destacaron:

- Desarrollo administrativo integral en dependencias y entidades;
- Normatividad en materia de adquisiciones, servicios, obra pública y bienes muebles;
- Conducción de la política inmobiliaria federal; y
- Administración de los bienes inmuebles federales.

Cabe mencionar que el 24 de diciembre de 1996 se sucedieron una serie de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Ley Federal de Entidades Paraestatales y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP), las cuales incluyeron la facultad de la Secretaría de Contraloría de designar y remover a los contralores internos. Así, “se dotó de autonomía a las Contralorías Internas reforzando el vínculo con la Secretaría, sustrayéndolas de la línea de mando del órgano fiscalizador”.¹⁷²

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El 13 de marzo de 2002 se publicó el decreto que expidió la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP),¹⁷³ la cual tenía como objeto reglamentar también el Título Cuarto de la Constitución,¹⁷⁴ pero en materia de:

- Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;

172. KAISER, Max. El Combate a la Corrupción la gran tarea pendiente en México. MAPomúa. 1ª. Ed. 2014 p. 66.

173. DECRETO por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Coordinación Fiscal. DOF: 13/03/2002 <http://bit.ly/2tUpuSB>.

174. Cuyo nombre es: “De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado”.

- Las obligaciones en el servicio público;
- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público;
- Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones; y
- El registro patrimonial de los servidores públicos.

Como podemos observar, se reglamentaron las mismas materias que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos exceptuando la materia del Juicio Político y del Juicio de Procedencia (Desafuero). Acorde a esto, en el artículo Segundo Transitorio del decreto se especificó que:

Se derogan los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal.

Las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal.¹⁷⁵

Cabe mencionar aquí que el 14 de julio de 2014 se revisó y publicó una nueva versión de la LFRASP. Esta versión estableció normatividad con respecto a las obligaciones administrativas que debía tener cualquier servidor, ello con el fin de identificar, combatir y sancionar irregularidades.

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

El 10 de abril de 2003, se publicó en el DOF, un decreto mediante el cual se expidió la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF y se reformaron

¹⁷⁵. Es importante mencionar que en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los títulos derogados son los siguientes: el Título Primero es el de Disposiciones Generales; el Tercero es del de Responsabilidades Administrativas; y el Cuarto es el de Registro Patrimonial de los servidores públicos.

diversas leyes.¹⁷⁶ Mediante este decreto se cambió la denominación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo por la de Secretaría de la Función Pública y se le adicionaron las funciones siguientes:

- Dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal;
- Dictar las resoluciones consecuentes en los casos de duda sobre la interpretación y alcance de sus normas;
- Las relativas a promover las estrategias necesarias para establecer políticas de gobierno electrónico; y
- Fijar normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal.¹⁷⁷

PROCESO DE DESAPARICIÓN DE LA SFP

En un decreto publicado el 2 de enero de 2013, se concretó la desaparición nominal de la SFP a través de un artículo transitorio que mencionaba lo siguiente:

Transitorio Segundo. Las modificaciones previstas en el presente Decreto (...) por lo que se refiere a la desaparición y transferencia de las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, entrarán en vigor en la fecha en que el órgano constitucional autónomo que se propone crear en materia anticorrupción entre en funciones (...)

La Secretaría desapareció de la lista de dependencias federales contenida en la Ley Orgánica de la APF y se eliminó el artículo expreso que hacía referencia a sus atribuciones concretas.

¹⁷⁶. DECRETO por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación. DOF: 10/04/2003. <http://bit.ly/2tuT0ic>.

¹⁷⁷. Ídem. P. 71.

Sin embargo, debido a que no se llegó a concretar la creación formal y material de un nuevo órgano de combate a la corrupción que sustituyera a la SFP, esta secretaría nunca desapareció *de facto* y continuó con sus labores hasta que fue restituida normativamente con las reformas de 18 de julio de 2016 en materia de combate a la corrupción.

LEY FEDERAL ANTICORRUPCIÓN EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

El 11 de junio de 2012 se expidió la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, la cual tenía como objeto:

1. Establecer las responsabilidades y sanciones que debían imponerse a las personas físicas y morales, de nacionalidad mexicana y extranjeras, por las infracciones en que incurrieran con motivo de su participación en las contrataciones públicas de carácter federal, así como aquellas que debían imponerse a las personas físicas y morales de nacionalidad mexicana, por las infracciones en que incurrieran en las transacciones comerciales internacionales;
2. Regular el procedimiento para determinar las responsabilidades y aplicar sanciones; y
3. Establecer las autoridades federales competentes para interpretar y aplicar la Ley.¹⁷⁸

LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

El 18 de julio de 2016 se publicaron las siete leyes que dieron vida al SNA. En el artículo Tercero Transitorio del decreto, se especificó que con la entrada en vigor de la LGRA (19 de julio de 2017) quedarían abrogadas la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas y se derogarían los algunos títulos de Ley

Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en particular: el Título Primero, sobre las disposiciones generales; el Tercero acerca de las Responsabilidades Administrativas; y el Cuarto sobre Registro Patrimonial de los servidores públicos.

Finalmente, cabe mencionar que junto con la creación de todas las leyes antes mencionadas se expidieron además diversos reglamentos; sin embargo, por la especificidad de su contenido, no se atenderán en el presente trabajo. Para mayor información se recomienda consultar “El Combate a la Corrupción, la gran tarea pendiente en México” de Max Kaiser (México, 2014).

178. DECRETO por el que se expide la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas. DOF: 11/06/2012. <http://bit.ly/2uq9niP>.

II. OBJETIVOS GENERALES

Como se vio en la sección titulada “Marco legal que sustenta el SNA”, la Ley General de Responsabilidades Administrativas busca normar la actuación de los servidores públicos, determinar los casos en que estos pueden incurrir en faltas administrativas así como los respectivos procesos y sanciones en caso de su cometimiento. Para lo anterior, la LGRA plantea cinco objetivos en particular:

1. El establecimiento de los principios y obligaciones que rigen la actuación de los servidores públicos;
2. El establecimiento de las faltas administrativas graves y no graves de los servidores públicos, las sanciones aplicables a las mismas, así como los procedimientos para su aplicación y quiénes serán las facultades competentes para llevarlo a cabo;
3. El establecimiento de las sanciones por la comisión de faltas de particulares, el procedimiento para su aplicación y las autoridades competentes para tal efecto;
4. La determinación de los mecanismos de prevención, corrección e investigación de responsabilidades administrativas; y
5. La creación de las bases para que todo ente público establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público.

III. MECANISMOS DE PREVENCIÓN E INSTRUMENTACIÓN DE RENDICIÓN DE CUENTAS

GENERALIDADES

El nuevo régimen de responsabilidades administrativas, además de incluir mecanismos de investigación y sanción por faltas administrativas, busca la prevención de la corrupción de distintas formas. Para ello, otorgan nuevas atribuciones a la Secretaría de la Función Pública, sus homólogas estatales y los órganos internos de control para que realicen diversas acciones en este sentido. Asimismo, se busca incluir la participación de los entes privados en la prevención de la corrupción para que estos contribuyan activamente en este proceso. No sólo eso sino que también se aprovechan las nuevas tecnologías de la comunicación y la información con el fin de integrar los diversos esfuerzos que realizan los entes públicos en materia de prevención y rendición de cuentas.

Para que lo anterior pueda llevarse a cabo de la mejor forma posible, la Ley General de Responsabilidades Administrativas determina que es necesario que quienes integren los OIC sean seleccionados con base en el mérito. Además, los OIC deben contar con un sistema que garantice “la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública” y con mecanismos de profesionalización con el fin de atraer “a los mejores candidatos para ocupar los puestos a través de procedimientos transparentes, objetivos y equitativos”.

LOS MECANISMOS

Contemplando lo anterior, a continuación se detallarán los nuevos instrumentos que buscan fomentar la prevención y la rendición de cuentas:

- **Replanteamiento de los Órganos Internos de Control.** En cuanto a los mecanismos de prevención internos, la LGRA establece que cada OIC tiene la obligación de emitir y dar a conocer códigos de ética que deben ser observados por los servidores públicos de cada instancia pública. Asimismo, los OIC tienen que fortalecer sus diversas labores, según las recomendaciones que les realice el Comité Coordinador. En este sentido, deben informar qué acciones llevaron a cabo y cuáles son los avances y resultados.
- **Participación con entes privados.** De manera similar, pero con acciones de carácter externo, se incluyen disposiciones para que la SFP y homólogas puedan realizar convenios “con personas físicas o morales que participen en contrataciones públicas, así como cámaras empresariales u organizaciones industriales o de comercio”. Ello con el fin asesorarlas en el establecimiento de controles internos, un programa de integridad que fomente la cultura ética en su organización y mecanismos de autorregulación.
- **Declaración patrimonial, de intereses y fiscal.** En otro rubro, en cuanto a las declaraciones de intereses y constancias de presentación de declaración fiscal de los servidores públicos, se dispone que éstas se encontrarán en un sistema de la Plataforma Digital Nacional que será administrado por la Secretaría Ejecutiva. En este sistema se “inscribirán los datos públicos de los servidores públicos obligados a presentar declaraciones de situación patrimonial y de intereses”, además que se inscribirá la

constancia de declaración fiscal anual. Estas declaraciones serán públicas “salvo los rubros cuya publicidad pueda afectar la vida privada o los datos personales protegidos por la Constitución” y los formatos serán propuestos por el Comité de Participación Ciudadana para ser aprobados por el Comité Coordinador. Los responsables de inscribir y mantener actualizadas las declaraciones son la SFP, sus homólogas estatales y los OIC.

Para asegurarse que la información declarada por los servidores públicos es verídica, la SFP, sus homólogas y los OIC pueden realizar verificaciones aleatorias. Con este fin, están facultados para firmar convenios con las distintas autoridades para obtener la información que corresponda. En este sentido, destaca que en el caso que encuentren alguna anomalía, podrán iniciar la investigación correspondiente. En particular, en el caso que la situación patrimonial refleje un incremento difícil de justificar, podrán exigir al servidor una explicación.

- **Normativa para regalos cuya aceptación puede resultar controvertida.** Otra de las novedades de la LGRA es la inclusión del caso cuando a los servidores públicos se les dan regalos cuya aceptación puede resultar controvertida. Es decir, cuando los servidores “sin haberlo solicitado, reciban de un particular de manera gratuita la transmisión de la propiedad o el ofrecimiento para el uso de cualquier bien, con motivo del ejercicio de sus funciones” deberán reportarlo a la SFP, los OIC y ponerlo a disposición al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE).¹⁷⁹

¹⁷⁹. Atento aviso a las y los servidores públicos, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 20 de julio de 2017, disponible en <http://bit.ly/2tAr9x2>. Cabe aclarar, además, que las autoridades ponen a disposición el siguiente correo electrónico en caso de que esto suceda art40lgra@sae.gob.mx.

- **Rendición de cuentas en contrataciones públicas.** Los particulares también deben llenar los formatos que correspondan a juicio del Comité Coordinador, cuando éstos participen en contrataciones públicas. Por su parte, los servidores públicos tienen que cerciorarse “antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos o para la enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza o la contratación de obra pública o servicios relacionados con ésta” que el particular no presenta un conflicto de interés.

En este tenor, la LGRA también incluye como mecanismo de prevención la creación de un régimen para los servidores públicos que participan en contrataciones. Esto es, que aquellos servidores públicos que intervengan en cualquier parte del proceso de una contratación pública serán incluidos en una lista digital que incluya su nombre y adscripción, la cual será actualizada quincenalmente. Todo ello con el fin de poder detectar cualquier anomalía.

- **Publicidad de las sanciones.** Además de lo expuesto hasta el momento, se plantea otro sistema que estará contenido en la Plataforma Digital, que es el de servidores públicos y particulares sancionados, donde se harán públicas “las constancias de sanciones o de inhabilitación que se encuentren firmes en contra de los Servidores Públicos o particulares que hayan sido sancionados por actos vinculados con faltas graves”. Este sistema debe ser consultado por los entes públicos de manera obligatoria para verificar que quienes pretendan ingresar al servicio público no se encuentren inhabilitados. En un sentido similar, los servidores públicos incurrirán en contratación indebida si no verifican que con quien realicen cualquier tipo de contratación no se encuentra impedido legalmente para participar en ésta.

En general, la información planteada en los puntos anteriores puede ser utilizada por el Ministerio Público, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos y los servidores públicos interesados o toda aquella autoridad que lo requiera “con motivo de la investigación o resolución de procedimientos de responsabilidades administrativas”.

SOBRE LAS DECLARACIONES Y LA POLÍTICA DE INTEGRIDAD

Por último, se detallará lo relativo a las declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscal de los servidores públicos; y acerca de la política de integridad que deberán implementar las personas morales.

DECLARACIONES PATRIMONIAL, DE INTERESES Y FISCAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

De acuerdo a la Ley General de Responsabilidades Administrativas la declaración patrimonial deberá hacerse respecto a lo establecido en la tabla 7. Por su parte, también se establece que la declaración de intereses se deberá presentar al mismo tiempo que la patrimonial, no obstante, las especificaciones de su contenido serán determinados por el Comité de Participación Ciudadana, que la fecha de escritura del presente texto, no ha emitido los detalles. Finalmente, la declaración fiscal será anual.

POLÍTICAS DE INTEGRIDAD EN LAS PERSONAS MORALES

Como ya se mencionó, la LGRA determina que las personas morales también podrán ser sujetas a sanción cuando se vinculen con faltas administrativas graves realizadas por personas que actúen en su nombre o representación. En caso de que esto suceda, se considerará el nivel de responsabilidad dependiendo de si dichas personas morales cuentan con una política de integridad o no. Ello, como parte de una estrategia

Tabla 7. Fechas y especificaciones para la declaración patrimonial

Tipo de declaración	Cuándo	Contenido
Patrimonial inicial	Dentro de los 60 días naturales a la toma de ingreso al servicio público, o por reingreso 60 días naturales a la conclusión de último encargo.	Se manifestarán los bienes inmuebles, con la fecha y valor de adquisición.
Modificación patrimonial	Mes de mayo de cada año.	Modificaciones al patrimonio, con fecha y valor de adquisición. En su caso, medio a través del cual se hizo la adquisición.
Patrimonial de conclusión de encargo	60 días naturales siguientes a la conclusión.	Se manifestarán los bienes inmuebles, con la fecha y valor de adquisición.

Fuente: elaboración propia con base en la LGRA

que busca que a nivel empresarial se incorporen una serie de buenas prácticas que prevengan la corrupción. De este modo, de acuerdo a la LGRA se considerará que existe una política de integridad cuando ésta contenga al menos lo siguiente:

1. **Manuales de organización y procedimientos.** Éste debe contener qué funciones y responsabilidades le corresponden a cada área y cómo son las cadenas de mando y liderazgo en toda la estructura;
2. **Código de conducta.** Éste deberá ser publicado y difundido entre todos los miembros de la organización, además que se procurará que sea aplicado en la realidad;
3. **Sistemas de control, vigilancia y auditoría.** La organización debe verificar rutinariamente que los estándares de integridad son cumplidos por sus miembros;
4. **Sistemas de denuncia.** La organización debe facilitar que los miembros puedan denunciar tanto interna como externamente

a “quienes actúan de forma contraria a las normas internas o a la legislación mexicana”;

5. **Capacitación.** Ello significa que la organización debe proporcionar los “sistemas y procesos” para que sus miembros conozcan lo que establece la LGRA;
6. **Políticas de recursos humanos.** La organización debe asegurarse evitar la contratación de personas que representen “un riesgo a la integridad de la corporación”, no obstante, ello nunca deberá significar políticas discriminatorias de cualquier tipo; y
7. **Transparencia y publicidad de sus intereses.** Es decir, las organizaciones deben aclarar en todo momento dónde se encuentran sus intereses.

IV. SANCIONES POR FALTAS ADMINISTRATIVAS NO GRAVES Y GRAVES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y POR ACTOS DE PARTICULARES VINCULADOS CON FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES

La Ley General de Responsabilidades Administrativas incluye una clasificación novedosa de las faltas administrativas que pueden realizar los servidores públicos: las no graves y graves. Acompañando a éstas están las sanciones distintas según la falta realizada. En esta sección se explicarán cada una de estas especificaciones.

FALTAS ADMINISTRATIVAS NO GRAVES

Se considera que una falta administrativa no grave es aquella que sucede cuando el servidor público incumple con alguna de sus obligaciones, entendidas éstas como:

1. Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas observando desempeño, disciplina y respeto;
2. Denunciar actos u omisiones que advierta pudieran ser faltas administrativas;
3. Atender las instrucciones de sus superiores;
4. Presentar en tiempo y forma las declaraciones patrimonial y de intereses;
5. Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información bajo su responsabilidad y evitar su uso indebido como la sustracción, destrucción u ocultamiento;
6. Supervisar que los servidores públicos a su dirección se acaten a sus obligaciones;
7. Rendir cuentas sobre el ejercicio de sus funciones;
8. Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte; y

9. Cerciorarse antes de la celebración de cualquier tipo de contratación pública que el particular no desempeña un encargo público y/o que no tiene conflicto de interés. Si el contratista es persona moral, se referirá a los accionistas o socios.

La LGRA también contempla como falta no grave, los daños y perjuicios que “de manera culposa o negligente” cause un servidor público a la Hacienda Pública o al patrimonio de algún ente público por algún motivo que no esté mencionado en la lista anterior.

SANCIONES POR FALTAS NO GRAVES

Las sanciones que aplicarán a las faltas administrativas no graves serán impuestas y ejecutadas por la Secretaría de la Función Pública (SFP), sus homólogas estatales o los órganos internos de control (OIC) y serán las siguientes:

1. Amonestación pública o privada;
2. Suspensión del empleo, cargo o comisión por uno o treinta días naturales;
3. Destitución del empleo, cargo o comisión; e
4. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en cualquier tipo de contratación pública. El plazo mínimo será de tres meses y el máximo de un año.

La LGRA prevé que las sanciones podrían no ser impuestas en caso que el servidor público no haya sido sancionado previamente por la misma falta no grave y si no actuó de forma dolosa.

Cabe señalar que se considerará que estas faltas prescriben tras tres años a partir de que se hubieran realizado.

FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES

En general, las faltas administrativas graves se relacionan con cualquier acto de corrupción y contemplan como sujetos de sanción a los servidores públicos y particulares.

A continuación se expondrán a aquellas que atañen directamente los servidores públicos para posteriormente describir aquellas de los particulares.¹⁸⁰

FALTAS GRAVES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

1. **Cohecho.** Sucede cuando el servidor público exige, acepta, obtenga o pretende obtener, por sí o a través de terceros, con motivo de sus funciones, cualquier beneficio no comprendido en su remuneración como servidor público, ya sea que estos consistan en valores; bienes muebles o inmuebles; servicios y demás beneficios indebidos para sí o para su cónyuge, parientes, consanguíneos o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios.
2. **Peculado.** El servidor público que autorice, solicite, o realice actos para el uso o apropiación para sí o las personas consideradas en la falta anterior, de recursos públicos, materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas.
3. **Desvío de recursos públicos.** El servidor público que autorice, solicite o realice actos para la asignación o desvío de recursos públicos de cualquier tipo sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas.
4. **Utilización indebida de información.** El servidor que adquiera para sí u otros, bienes inmuebles, muebles y valores que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, así como obtener cualquier ventaja o beneficio privado, como resultado de información privilegiada. Es decir, aquella que tenga acceso por sus funciones y no sea del dominio público.

¹⁸⁰. Es importante señalar que los servidores públicos que denuncien una falta administrativa grave o faltas de particulares, o sean testigos en el procedimiento podrán solicitar medidas de protección que resulten razonables.

co. Cabe señalar que esto último aplicará incluso a quienes tengan máximo un año de haberse retirado del servicio público.

5. **Abuso de funciones.** Quien ejerza atribuciones que no tenga conferidas o que use las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí u otros o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público.
6. **Actuación bajo conflicto de interés.** El servidor que intervenga por motivo de su empleo, cargo o comisión en cualquier forma, en la atención, tramitación, resolución de asuntos en los que tenga impedimento legal o una “posible afectación del desempeño imparcial y objetivo de las funciones de los Servidores Públicos en razón de intereses personales, familiares o de negocios”. En este caso, para evitar la falta, el servidor público debe inmediatamente solicitar ser excusado de participar en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de los mismos.
7. **Contratación indebida.** De esta falta será responsable quien autorice cualquier tipo de contratación, así como selección, nombramiento, designación, con quien se encuentre impedido por disposición legal o inhabilitado por resolución de una autoridad competente los cuales estarán inscritos en el sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados de la Plataforma Digital Nacional.
8. **Enriquecimiento oculto u ocultamiento de Conflicto de Interés.** El servidor público que falte a la veracidad en la presentación de declaraciones de situación patrimonial o de intereses, que tenga como fin ocultar, respectivamente, el incremento de su patrimonio o el uso y disfrute de bienes o servicios que no sea explicable, justificable o un conflicto de interés.
9. **Tráfico de influencias.** El servidor público que utilice la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a otro servidor público que efectúe, retrase, u omita realizar algún acto de su competencia para generar cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o un tercero.
10. **Encubrimiento.** El servidor público que cuando en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir actos u omisiones que pudieran constituir faltas administrativas, deliberadamente realice alguna conducta para su ocultamiento.
11. **Desacato.** Cometerá desacato el servidor público que, tratándose de requerimientos o resoluciones de autoridades fiscalizadores, de control interno, judiciales, electorales o en materia de defensa de los derechos humanos o cualquier otra competente, proporcione información falsa, así como no dé respuesta alguna o retrase deliberadamente y sin justificación la entrega de la información.
12. **Obstrucción de la justicia.** Cuando la autoridad encargada de la investigación, substanciación o resolución realice cualquier acto que simule conductas no graves durante la investigación de faltas graves; cuando no inicien el procedimiento correspondiente a la autoridad competente dentro del plazo de 30 días naturales a partir de que tengan conocimiento de cualquier conducta que pudiera ser falta administrativa grave, faltas de particulares o un acto de corrupción; o, revelen la identidad de un denunciante anónimo.

ACTOS DE PARTICULARES VINCULADOS CON FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES

Como ya se hizo mención, la LGRA contempla otro tipo de faltas denominadas Ac-

tos de *particulares vinculados con faltas administrativas graves* que son las siguientes:

1. **Soborno.** El particular que prometa, ofrezca o entregue cualquier beneficio indebido a uno o varios servidores públicos, directamente o a través de terceros, a cambio de que dichos servidores públicos realicen o se abstengan de realizar un acto relacionado con sus funciones o con la de otro servidor público, o bien, abusen de su influencia real o supuesta, para obtener o mantener para sí mismo o un tercero un beneficio o ventaja.
2. **Participación ilícita en procedimientos administrativos.** El particular que realice actos u omisiones para participar en los mismos sean federales, locales o municipales, no obstante que se encuentre inhabilitado para ello. En este caso también se considerará al particular que intervenga en nombre propio pero en interés de otras personas que se encuentren inhabilitadas para ello, donde ambos serán sancionados.
3. **Tráfico de influencias.** El particular que use su influencia, poder económico o político, real o ficticio, sobre cualquier servidor público, con el propósito de obtener para sí o un tercero un beneficio o ventaja o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público, con independencia de la aceptación del servidor público y del resultado obtenido.
4. **Utilización de información falsa.** El particular que presente documentación o información falsa o alterada, o simulen el cumplimiento de requisitos o reglas establecidos en los procedimientos administrativos, con el propósito de lograr una autorización, un beneficio o ventaja o de perjudicar a persona alguna.
 - a. **Obstrucción de facultades de investigación.** Como parte del anterior, también se contempla que el particular que, teniendo información vinculada con una investigación de faltas administrativas, proporcione información falsa, retrase deliberada e injustificada-mente la entrega de la misma, o no dé respuesta alguna los requerimientos o resoluciones de autoridades investigadoras, sancionadoras o resolutoras.
5. **Colusión.** El particular que ejecute con uno o más sujetos particulares, en materia de contrataciones públicas, acciones que impliquen o tengan por objeto o efecto obtener un beneficio o ventaja indebidos en las contrataciones públicas de carácter federal, local o municipal. Asimismo, se considerará que se comete esta falta cuando los particulares acuerden o celebren contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre competidores, cuyo objeto sea obtener un beneficio indebido u ocasionar un daño al erario o patrimonio público.
6. **Uso indebido de recursos públicos.** El particular que realice actos mediante los cuales se apropie, haga uso indebido o desvíe del objeto para el que estén previstos los recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, cuando por cualquier circunstancia maneje, reciba, administre o tenga acceso a estos recursos. También se considera uso indebido de recursos públicos la omisión de rendir cuentas que comprueben el destino que se otorgó a dichos recursos.
7. **Contratación indebida de ex servidores públicos.** El particular que contrate a quien haya sido servidor público durante el año previo, que posea información privilegiada que directamente haya adquirido con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, y directamente permita que el contratante se beneficie en el mercado o se coloque en situación

Tabla 8. Sanciones administrativas por faltas graves

Sanción	SUJETOS		
	Servidores Públicos	Personas Físicas	Personas Morales
Suspensión	Del empleo, cargo o comisión de 30 a 90 días naturales	X	X
Destitución	Del empleo, cargo o comisión	X	X
Sanción Económica	Mayor al monto de los beneficios obtenidos y hasta dos tantos de estos	De 100 a 150,000 UMA ¹ hasta dos tantos los beneficios obtenidos	De 1,000 a 1,500,000 UMA ² hasta dos tantos los beneficios
Inhabilitación temporal ⁴	1 a 10 años si la afectación no excede 200 UMA ³	3 meses a 8 años	3 meses a 10 años
	10 a 20 años si afectación mayor a 200 UMA ³		
	3 meses a 1 año si no hubo afectación		
Indemnización	Deberá reparar la totalidad de los daños y perjuicios. El particular será solidario responsable.	✓	✓
Suspensión de actividades	X	X	3 meses a 3 años
Disolución de sociedad	X	X	✓

1. Equivalente, en el año 2017, a un rango de \$7,549.00 a \$11,323,500.00

2. Equivalente, en el año 2017, a un rango de \$75,490.00 a \$113,235,000.00

3. Equivalente, en el año 2017, a \$15,098.00.

4. En el caso de servidores públicos es para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; en el caso de particulares es para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

Fuente: elaboración propia con base en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Nota: "X" cuando la sanción no aplica; "✓" cuando sí

ventajosa frente a sus competidores. En este caso, ambos serán sancionados.

En este sentido, la LGRA también contempla las denominadas *Faltas de particulares en situación especial* que aplica a aquellas personas que sean candidatos a cargos de elección popular, miembros de equipos de campaña electoral o de transición entre administraciones del sector público y líderes de sindicatos del sector público que intenten realizar un acto de cohecho, ya sea para sí, para su campaña electoral o para alguna de las personas citadas en este caso, a cambio de otorgar u ofrecer una ventaja indebida en el futuro en caso de obtener el carácter de Servidor Público. Asimismo aplicará para cualquiera de las faltas de particulares mencionadas anteriormente. Es importante mencionar que “el fincamiento de responsabilidad administrativa por la comisión de Faltas de particulares se determinará de manera

autónoma e independiente de la participación de un servidor público”. Por otra parte, las faltas administrativas graves prescriben tras un periodo de siete años, con el fin de que tengan un carácter transexenal.

SANCIONES POR FALTAS GRAVES

Las sanciones a las faltas administrativas graves son de distinta naturaleza según quien la cometa y la afectación realizada. En este sentido, los servidores públicos pueden ser desde suspendidos en su empleo o cargo, inhabilitados temporalmente e incluso obligados a pagar una indemnización. Por su parte las personas físicas podrán ser sancionadas, inhabilitadas e igualmente, obligadas a resarcir los daños. Por su parte, para las personas morales se contemplan sanciones como la suspensión de actividades, entendida ésta como el “diferir o privar

temporalmente a los particulares de sus actividades comerciales, económicas, contractuales o de negocios” o la disolución de la sociedad, que es “la pérdida de la capacidad legal (...) para el cumplimiento del fin por el que fue creada por orden jurisdiccional”. Estas sanciones se ven reflejadas en la Tabla 8.

V. PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

A continuación se explicarán las etapas del procedimiento de responsabilidad administrativa contenido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas vigente.

INVESTIGACIÓN

La investigación por la presunta responsabilidad de faltas administrativas podrá iniciar:

- De Oficio (es decir, que se inicia por la autoridad sin necesidad de actividad de la parte interesada);
- Por denuncia; o
- Derivado de las auditorías practicadas por las autoridades competentes.¹⁸¹

Por ley, deben existir áreas de fácil acceso para que cualquier interesado pueda denunciar presencialmente¹⁸², de manera electrónica o a través de la Plataforma Digital Nacional.¹⁸³ Todas las denuncias podrán ser anónimas.

La Autoridad Investigadora (AI) es aquella en la SFP, en sus homólogas en las entidades federativas, en los OIC, en la ASF, en las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas y en las unidades de responsabilidad de las empresas productivas de Estado, encargada de la investigación de las faltas administrativas.¹⁸⁴

181. LGRA Art. 91.

182. Idem Art. 92.

183. Ídem Art. 93.

184. Ídem Art. 3.

Esta llevará de oficio las auditorías o investigaciones debidamente fundadas y motivadas respecto de las conductas de los servidores públicos y particulares que pudieran constituir responsabilidad administrativa en el ámbito de su competencia,¹⁸⁵ así como de las denuncias que reciban.¹⁸⁶

Las AI podrán tener acceso a la información que necesiten para el esclarecimiento de los hechos, incluyendo aquella que se considera “reservada” o “confidencial”. Cabe mencionar, que en el caso de faltas graves, no les podrá ser oponible el secreto fiscal, bancario ni el bursátil. Sin embargo, las autoridades tendrán la obligación de mantener la misma reserva o secrecía sobre esa información.¹⁸⁷

Estas autoridades podrán realizar requerimientos para hacerse llegar de toda la información que necesiten y, para hacer cumplir sus determinaciones, podrán usar medidas de apremio que incluyen multas, auxilio de la fuerza pública o arresto hasta por 36 horas.¹⁸⁸

Si la ASF u homólogas tienen conocimiento de la presunta comisión de faltas no graves, avisarán a la SFP o sus homologas o al OIC correspondiente, a efecto de que sean ellos quienes las investiguen.¹⁸⁹

INICIO DEL PROCEDIMIENTO

Concluida la investigación, las autoridades investigadoras procederán al análisis de los hechos y de toda la información que hayan recabado, para determinar la existencia o no de actos u omisiones que la ley señale como falta administrativa y en su caso calificarla como grave o no grave.¹⁹⁰ Cabe mencionar que esta calificación podrá ser impugnada (reclamada) por el denunciante mediante un recurso de inconformidad.¹⁹¹

185. Ídem Art. 94.

186. Ídem Art.91.

187. Ídem Art. 95.

188. Ídem Art. 120.

189. Ídem Art. 99.

190. Ídem Art. 100.

191. Ídem Art. 102.

Una vez que se califique la conducta, se realizará el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa (IPRA), el cual se presentará ante la Autoridad Substanciadora (AS) para que sea ella quien inicie el procedimiento de responsabilidad administrativa.¹⁹²

El IPRA es el instrumento en el que las autoridades investigadoras describen los hechos relacionados con las faltas graves o no graves. En él, se exponen de manera documentada y con pruebas, los motivos y la presunta responsabilidad del Servidor Público o del particular.¹⁹³

Por su parte, la AS es aquella que dirige y conduce el procedimiento de responsabilidad administrativa, desde la admisión del IPRA y hasta la conclusión de la audiencia inicial. Es importante resaltar que la función de la AS, en ningún caso podrá ser ejercida por una AI.¹⁹⁴

Cabe mencionar que si no se encontraran elementos suficientes para demostrar la existencia de la infracción y la presunta responsabilidad del infractor, se emitirá un acuerdo de conclusión y archivo del expediente, sin perjuicio de que pueda abrirse nuevamente la investigación si se presentaren nuevos indicios o pruebas y no hubiere prescrito la facultad para sancionar.¹⁹⁵

PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

El procedimiento de responsabilidad administrativa dará inicio cuando las autoridades substanciadoras admitan el IPRA,¹⁹⁶ lo cual interrumpirá los plazos de prescripción y fijará la materia del procedimiento.¹⁹⁷

192. ídem.

193. Ídem Art. 3.

194. Ídem.

195. Ídem Art. 100.

196. Ídem Art. 112.

197. Ídem Art. 113.

Son partes de este procedimiento de responsabilidad administrativa:

- La Autoridad Investigadora;
- El Servidor público señalado como presunto responsable de la Falta administrativa grave o no grave;
- El particular, sea persona física o moral, señalado como presunto responsable en la comisión de faltas de particulares; y
- Los terceros; que son todos aquellos a quienes pueda afectar la resolución que se dicte en el procedimiento, incluido el denunciante.¹⁹⁸

PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA ANTE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, SUS HOMÓLOGAS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL

Recordemos que estas autoridades son las encargadas de resolver respecto de Faltas administrativas no graves y lo harán de la siguiente manera:

1. La AI presentará ante la AS el IPRA.
2. En el caso de que la AS admita el IPRA, ordenará citar al presunto responsable (esto es, emplazar) para que se presente (esto es, comparezca) a la audiencia inicial.
3. En la audiencia inicial, el presunto responsable rendirá su declaración por escrito o verbalmente, y deberá ofrecer las pruebas que estime necesarias para su defensa.
4. Los terceros llamados a la audiencia, podrán manifestar lo que a su derecho convenga y ofrecer las pruebas que estimen conducentes.
5. Una vez que las partes hayan manifestado lo que a su derecho convenga y ofrecido pruebas, la AS declarará cerrada la audiencia inicial.
6. Dentro de los 15 días hábiles siguientes a la audiencia inicial, la AS emitirá el acuerdo

¹⁹⁸. Ídem Art. 116.

de emisión de pruebas donde ordenará las diligencias para su preparación y desahogo (es decir, valorar las pruebas).

7. Concluido el desahogo de las pruebas, la AS declarará abierto el periodo de alegatos (argumentar a favor de la causa) por un término de 5 días hábiles.
8. Una vez transcurrido el periodo de alegatos, la Autoridad Resolutora (AR) del asunto, de oficio, declarará el cierre de la instrucción (esto equivale a tener en el expediente los elementos necesarios para resolver la controversia jurídica) y citará a las partes para darles la resolución que corresponda. Esta resolución no deberá dictarse en un plazo mayor a 30 días hábiles.
9. La resolución se notificará al presunto responsable y, en su caso, a los denunciados y al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad para los efectos de su ejecución en un plazo no mayor a 10 días hábiles.¹⁹⁹

PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA ANTE LOS TRIBUNALES

El siguiente procedimiento se seguirá en los asuntos relacionados con faltas administrativas graves y faltas de particulares. Será responsabilidad de la sección competente en materia de responsabilidades administrativas de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa o las especializadas que se establezcan en esta materia, así como sus homólogos en las entidades federativas (en adelante, nos referiremos a todas ellas como el “Tribunal”).

El procedimiento se seguirá de la misma manera que el de faltas administrativas no graves hasta el cierre de la audiencia inicial decretado por la AS. Posterior a eso, se seguirá de la siguiente manera:

1. A más tardar dentro de los 3 días hábiles siguientes de haber concluido la audiencia inicial, la AS deberá enviar al Tribunal competente el expediente, así como notificar a las partes de la fecha de su envío.

¹⁹⁹. Ídem Art. 208.

2. Cuando el Tribunal reciba el expediente, deberá verificar que la falta descrita en el IPRA sea de las consideradas como graves. En caso de no serlo, fundando y motivando debidamente su resolución, enviará el expediente de regreso a la AS para que continúe el procedimiento correspondiente.
3. Si el Tribunal advierte que los hechos descritos por la AI en el IPRA corresponden a la descripción de una falta grave diversa, le ordenará a ésta que realice la reclasificación que corresponda, para lo cual le concederá un plazo de 3 días hábiles. En caso de que la AI se niegue a hacer la reclasificación, lo hará saber al Tribunal fundando y motivando su proceder. En este caso, el Tribunal continuará con el procedimiento de responsabilidad administrativa.
4. Una vez que el Tribunal haya decidido que el asunto corresponde a su competencia y, en su caso, se haya solventado la reclasificación, deberá notificar personalmente a las partes sobre la recepción del expediente.
5. Cuando las partes hayan quedado notificadas, dictará dentro de los 15 días hábiles siguientes el acuerdo de admisión de pruebas que corresponda, donde deberá ordenar las diligencias necesarias para su preparación y desahogo.
6. Concluido el desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes, y si no existieran diligencias pendientes para mejor proveer o más pruebas que desahogar, el Tribunal declarará abierto el periodo de alegatos por un término de 5 días hábiles comunes para las partes.
7. Una vez transcurrido el periodo de alegatos, el Tribunal, de oficio, declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para oír la resolución que corresponda, la cual deberá dictarse en un plazo no mayor a 30 días hábiles, el cual podrá ampliarse por una sola vez por otros 30 días hábiles más, cuando la complejidad del asunto así lo requiera debiendo expresar los motivos para ello.
8. La resolución deberá notificarse personalmente al presunto responsable. En su

caso, se notificará a los denunciantes únicamente para su conocimiento, y al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, para los efectos de su ejecución, en un plazo no mayor a 10 días hábiles.²⁰⁰

RECURSO DE REVOCACIÓN

Los Servidores Públicos que resulten responsables por la comisión de Faltas administrativas no graves, podrán interponer el recurso de revocación ante la autoridad que emitió la resolución, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva.

A su vez, las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán impugnables ante los Tribunales, a través del juicio contencioso administrativo para el caso del TFJA o el juicio que dispongan las leyes en las entidades federativas.²⁰¹

RECURSO DE RECLAMACIÓN

El recurso de reclamación procederá en contra de las resoluciones de las AS o AR que admitan, desechen o tengan por no presentado el IPRA, la contestación o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del procedimiento de responsabilidad administrativa antes del cierre de instrucción; y aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero interesado.²⁰²

Este recurso se interpondrá ante la AS o AR, según corresponda, que haya dictado el auto recurrido, dentro de los 5 días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate. Interpuesto el recurso, se ordenará correr traslado a la contraparte por el término de 3 días hábiles para que exprese lo que a su derecho convenga, sin más trámite, se dará cuenta al Tribunal para que resuelva en el término de 5 días hábiles. De la reclamación conocerá la AS o AR que haya emitido el auto recurrido. La resolución de la reclamación no admitirá recurso legal alguno.²⁰³

200. Ídem Art. 209.

201. Ídem Art. 210.

202. Ídem Art. 213.

203. Ídem Art. 214.

RECURSO DE APELACIÓN

Las resoluciones emitidas por los Tribunales, podrán ser impugnadas por los responsables o por los terceros, mediante el recurso de apelación, ante la instancia y conforme a los medios que determinen las leyes orgánicas de los Tribunales.

Este recurso se promoverá por escrito ante el Tribunal que emitió la resolución, dentro de los 15 días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución que se recurre.²⁰⁴

Procederá el recurso de apelación contra las resoluciones siguientes:

1. La que determine imponer sanciones por la comisión de Faltas administrativas graves o Faltas de particulares, y
2. La que determine que no existe responsabilidad administrativa por parte de los presuntos infractores, ya sean Servidores Públicos o particulares.²⁰⁵

En el caso de ser revocada la sentencia o de que su modificación así lo disponga, cuando el recurrente sea el servidor público o el particular, se ordenará al Ente público en el que se preste o haya prestado sus servicios, lo restituya de inmediato en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones impugnadas, en los términos de la sentencia respectiva, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes y con sus respectivas excepciones.²⁰⁶

RECURSO DE REVISIÓN

Las resoluciones definitivas que emita el TFJA, podrán ser impugnadas por la SFP, los OIC de los entes públicos federales o la ASF, interponiendo el recurso de revisión, mediante escrito que se presente ante el propio Tribunal, dentro de los 10 días hábiles siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva. La tramitación

204. Ídem Art. 215.

205. Ídem Art. 216.

206. Ídem Art. 219.

de este recurso se sujetará a lo establecido en la Ley de Amparo.²⁰⁷

Las sentencias definitivas que emitan los Tribunales de las entidades federativas, podrán ser impugnadas por las Secretarías, los OIC o las entidades de fiscalización locales competentes, en los términos que lo prevean las leyes locales.²⁰⁸

CUMPLIMIENTO Y EJECUCIÓN DE SANCIONES POR FALTAS ADMINISTRATIVAS NO GRAVES

La ejecución de las sanciones por Faltas administrativas no graves se llevará a cabo de inmediato, una vez que sean impuestas por las Secretarías o los OIC, y conforme se disponga en la resolución respectiva.²⁰⁹

Tratándose de los Servidores Públicos de base, la suspensión y la destitución se ejecutarán por el titular del Ente público correspondiente.²¹⁰

CUMPLIMIENTO Y EJECUCIÓN DE SANCIONES POR FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES

Las sanciones económicas impuestas por los Tribunales constituirán créditos fiscales a favor de la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o del patrimonio de los entes públicos, según corresponda. Dichos créditos fiscales se harán efectivos mediante el procedimiento administrativo de ejecución (para llevar a cabo la sanción), por el Servicio de Administración Tributaria o la autoridad local competente, a la que será notificada la resolución emitida por el Tribunal respectivo.²¹¹

Cuando haya causado ejecutoria una sentencia (es decir, que se puede pedir el cumplimiento forzado de lo mandado) en la que se determine la plena

207. Ídem Art. 220.

208. Ídem Art. 221.

209. Ídem Art. 222.

210. Ídem Art. 223.

211. Ídem Art. 224.

responsabilidad de un servidor público por Faltas administrativas graves, el Magistrado girará (mandará) oficio por el que comunicará la sentencia respectiva así como los puntos resolutiveos de esta para su cumplimiento, de conformidad con las siguientes reglas:

1. Cuando el servidor público haya sido suspendido, destituido o inhabilitado, se dará vista (se avisará) a su superior jerárquico y a la Secretaría; y
2. Cuando se haya impuesto una indemnización y/o sanción económica al responsable, se dará vista al Servicio de Administración Tributaria o a las autoridades locales competentes en las entidades federativas.²¹²

CUMPLIMIENTO Y EJECUCIÓN DE SANCIONES POR FALTAS DE PARTICULARES

Cuando haya causado ejecutoria una sentencia en la que se determine la comisión de Faltas de particulares, el Tribunal girará oficio por el que comunicará la sentencia respectiva así como los puntos resolutiveos de esta para su cumplimiento, de conformidad con las siguientes reglas:

1. Cuando el particular haya sido inhabilitado para participar con cualquier carácter en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, el Tribunal ordenará su publicación al Director del Diario Oficial de la Federación, así como a los directores de los periódicos oficiales de las entidades federativas; y
2. Cuando se haya impuesto una indemnización y/o sanción económica al responsable, se dará vista al Servicio de Administración Tributaria o a las autoridades locales competentes en las entidades federativas.²¹³

Cuando el particular sea una persona moral, el Tribunal girará oficio por el que comunicará la sentencia respectiva así como los puntos resolutiveos de ésta para su cumplimiento, de conformidad con las siguientes reglas:

1. Cuando se decrete la suspensión de actividades de la sociedad respectiva, se dará vista a la Secretaría de Economía y al Servicio de Administración Tributaria, se inscribirá en el Registro Público de Comercio y se hará publicar un extracto de la sentencia que decreta esta medida, en el Diario Oficial de la Federación y en uno de los diarios de mayor circulación en la localidad donde tenga su domicilio fiscal el particular; y
2. Cuando se decrete la disolución de la sociedad respectiva, los responsables procederán de conformidad con la Ley General de Sociedades Mercantiles en materia de disolución y liquidación de las sociedades, o en su caso, conforme a los Códigos sustantivos en materia civil federal o de las entidades federativas, según corresponda, y las demás disposiciones aplicables.²¹⁴

Cuando haya causado ejecutoria una sentencia en la que se determine que no existe una Falta administrativa grave o Faltas de particulares, el Tribunal girará oficio por el que comunicará la sentencia respectiva así como los puntos resolutiveos de ésta para su cumplimiento. En los casos en que haya decretado la suspensión del servidor público en su empleo, cargo o comisión, ordenará la restitución inmediata del mismo.²¹⁵

214. Ídem Art. 227.

215. Ídem Art. 228.

212. Ídem Art. 225.

213. Ídem Art. 226.





B) CÓDIGO PENAL FEDERAL Y SUS CAMBIOS RESPECTO A LA LEGISLACIÓN ANTERIOR

El Código Penal Federal es una de las leyes reformadas publicadas el 18 de julio de 2016. En este sentido, las modificaciones en materia de combate a la corrupción a las que fue sujeta fueron básicamente en el Título Décimo el cual anteriormente se denominaba “Delitos Cometidos por Servidores Públicos” y se renombró como “Delitos por hechos de corrupción”.

Los cambios en este título incluyen la modificación de las penas para servidores públicos, nuevas penas para particulares, definición y precisión de los delitos de corrupción, entre otros.

A continuación, se describirán los cambios que ocurrieron de manera general para posteriormente especificar en cada uno de los delitos y sus sanciones.

IV. NUEVA TIPIFICACIÓN DE DELITOS POR HECHOS DE CORRUPCIÓN Y SUS SANCIONES

NORMAS APLICABLES A TODOS LOS DELITOS DE CORRUPCIÓN

Al inicio del título décimo del Código Penal Federal, en el capítulo I, se dan modificaciones respecto a lineamientos generales y que aplican a todos los delitos.

En primer lugar, a la definición de servidor público se le agrega que también lo es cualquier persona que trabaje en empresas productivas del Estado.²¹⁶

Desde antes, ya se contemplaba el imponer las mismas sanciones que a los servidores públicos a cualquier persona que participara en la perpetración de alguno de los delitos por hechos de corrupción.

No obstante, algo que sí es nuevo es la regla general de destitución e inhabilitación, la cual se aplica para todos los delitos de corrupción aunque puede tener sus excepciones. Esta regla consiste en que ahora, de manera adicional a las sanciones de cárcel y multa, se le impondrá a los responsables, la pena de destitución y la inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación por un plazo de 1 a 20 años. Para imponer estas sanciones, se atenderá a los siguientes criterios:

216. CPF Art. 212.

- Puede ser por 1 hasta 10 años cuando no exista daño o perjuicio o cuando el monto de la afectación no exceda de 200 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización (UMA); y
- Será por un plazo de 10 a 20 años si el monto excede dicho límite.

Para efectos de lo anterior, el juez deberá considerar, en caso de que el responsable tenga el carácter de servidor público, el nivel jerárquico y el grado de responsabilidad del encargo, su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio, sus percepciones, su grado de instrucción, la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados y las circunstancias especiales de los hechos. Así como los elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba cuando incurrió en el delito.²¹⁷

Cabe aclarar aquí que la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena.

Por otro lado, cuando el responsable tenga el carácter de particular, el juez deberá imponer la sanción de inhabilitación para desempeñar un cargo público, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, considerando, en su caso:

- Los daños y perjuicios patrimoniales causados;
- Las circunstancias socioeconómicas del responsable;
- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución; y
- El monto del beneficio que haya obtenido el responsable.

De igual manera que para los servidores públicos, la categoría de empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena.

Cuando los siguientes delitos sean cometidos por servidores públicos electos popularmente o cuyo nombramiento esté sujeto a ratificación de alguna

de las Cámaras del Congreso de la Unión, las penas previstas serán aumentadas hasta en un tercio: Ejercicio ilícito de servicio público, Uso ilícito de atribuciones y facultades, Tráfico de influencia, Cohecho, Peculado y Enriquecimiento ilícito.²¹⁸

DELITOS POR HECHOS DE CORRUPCIÓN

La definición en particular de cada uno de los delitos se detalla a continuación.

EJERCICIO ILÍCITO DE SERVICIO PÚBLICO

Para este delito, se cambió el nombre de “Ejercicio indebido de servicio público” por el de “Ejercicio ilícito de servicio público”. Además, se modificaron sus sanciones. Antes, se sancionaba de 3 días a 1 año de prisión y con multa de 30 a 300 veces el salario mínimo a quien ejerciera las funciones de un cargo sin haber tomado posesión legítima o sin satisfacer todos los requisitos legales; o a quien continuara ejerciendo las funciones de un cargo después de saber que se había revocado su nombramiento o que se le había suspendido o destituido. Ahora, a quien cometa este delito se le impondrán de 1 a 3 años de prisión y de 30 a 100 días de multa. De igual manera, antes se sancionaba con destitución e inhabilitación de 1 mes a 2 años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos; y ahora se sigue la regla general para todos los delitos por hechos de corrupción.

Por otro lado, al infractor que teniendo conocimiento por razón de su empleo de que pudieran resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad por cualquier acto y no informe por escrito a su superior jerárquico o no lo evite si estaba dentro de sus facultades; o al que sustraiga, destruya o utilice ilícitamente información a la que tenga acceso en virtud de su cargo; o al que rinda informes falsos o niegue la verdad; o al que teniendo la obligación, por razones de su empleo o cargo, de vigilar o proteger a personas, lugares o cosas, y cause un daño o pérdida por incumplir su deber; se le imponían de 2 a 7 años de prisión y multa de 30 a 300 veces el

217. Ídem Art. 213.

218. Ídem Art. 212.

salario mínimo. Ahora, se le impondrán los mismos años de prisión pero de 30 a 150 días multa.²¹⁹ De igual manera, antes se sancionaba con destitución e inhabilitación de 2 años a 7 años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos; y ahora se sigue la regla general para todos los delitos por hechos de corrupción.

ABUSO DE AUTORIDAD

Para este delito, se modificaron sus sanciones. Antes, se sancionaba con 1 a 8 años de prisión y 50 a 300 días multa, al que, para impedir la ejecución de una ley, decreto o reglamento, el cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial, pidiera auxilio a la fuerza pública o la empleara con ese objeto; o al que indebidamente retardara o negara a los particulares la protección o servicio que tuviera obligación de otorgarles o impidiera la presentación o el curso de una solicitud; o al que estando encargado de administrar justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de obscuridad o silencio de la ley, se negara injustificadamente a despachar un negocio pendiente ante él, dentro de los términos establecidos por la ley; o al encargado o elemento de una fuerza pública o perito, requerido legalmente por una autoridad competente para que le preste auxilio se negara a dárselo o retrasare el mismo injustificadamente; o al que en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, otorgara empleo, cargo o comisión públicos, o contratos de prestación de servicios profesionales o mercantiles o de cualquier otra naturaleza, que sean remunerados, a sabiendas de que no se prestaría el servicio para el que se les nombró, o no se cumpliría el contrato otorgado; o al que autorizara o contratara a quien se encontrara inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, siempre que lo hiciera con conocimiento de tal situación; o al que otorgara cualquier identificación en que se acreditara como servidor público a cualquier persona que realmente no desempeñara el empleo, cargo o comisión a que se hiciera referencia en dicha identificación.

219. Ídem Art.214.

Ahora, a este delito se le impondrá de 1 a 8 años de prisión y de 50 hasta 100 días multa. Igual sanción se impondrá a las personas que acepten los nombramientos, contrataciones o identificaciones referidos. De igual manera, antes se sancionaba con destitución e inhabilitación de 1 a 8 años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos; y ahora se sigue la regla general para todos los delitos por hechos de corrupción.

De igual manera, antes se sancionaba con 2 a 9 años de prisión, con 70 hasta 400 días multa y destitución e inhabilitación de 2 a 9 años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos a quien estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad, de instituciones de reinserción social o de custodia y rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos, o centros de arraigo²²⁰ que, sin los requisitos legales, recibiera como presa, detenida, arrestada, arraigada²²¹ o interna a una persona o la mantuviera privada de su libertad, sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente, negara que estuviera detenida, si lo estuviere, o no cumpliera la orden de libertad girada por la autoridad competente; o al que teniendo conocimiento de una privación ilegal de la libertad no la denunciase inmediatamente a la autoridad competente o no la hiciera cesar, también inmediatamente, si esto estuviere en sus atribuciones; o al que hiciera que se le entregaran fondos, valores u otra cosa que no se le hubiera confiado a él y se los apropiara o dispusiera de ellos indebidamente; o al que obtuviera, exigiera o solicitara sin derecho alguno o causa legítima, para sí o para cualquier otra persona, parte del sueldo o remuneración de uno o más de sus subalternos, dádivas u otros bienes o servicios; o al que obligara a declarar a los abogados, consultores técnicos, notarios, ministros de cualquier culto, periodistas, médicos cirujanos o especialistas y psicólogos clínicos o quienes la ley establezca el deber de guardar reserva o secreto profesional, acerca de la información obtenida con motivo del

220. Se agrega con la Reforma.

221. Se agrega con la Reforma.

desempeño de su actividad;²²² o al que omitiera realizar el registro inmediato de la detención correspondiente, falsear el Reporte Administrativo de Detención correspondiente, omitir actualizarlo debidamente o dilatar injustificadamente poner al detenido bajo la custodia de la autoridad correspondiente;²²³ o al que incumpliera con la obligación de impedir la ejecución de las conductas de privación de la libertad.

Después de la reforma publicada el 18 de julio de 2016, lo anterior se sancionaba con 2 a 9 años de prisión y con 70 a 150 días multa. Sin embargo a la fecha de redacción de este documento se impondrán de 2 a 9 años de prisión y de 70 hasta 400 días multa y destitución e inhabilitación de 2 a 9 años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos, debido a las reformas del 26 de junio de 2017.²²⁴

DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS

En lo referente al delito de Desaparición forzada de personas,²²⁵ no se dan modificaciones. Únicamente cabe mencionar que este delito lo comete el servidor público que, independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención.²²⁶ A quien cometa este delito se le impondrá una pena de 5 a 40 años de prisión. Con las excepciones que marca la ley.²²⁷ Cabe mencionar que al servidor público que haya sido condenado por el delito de desaparición forzada de personas, además se le destituirá del cargo y se le inhabilitará

222. CFPP Art.243 Bis.

223. Agregado con la reforma de DOF 26/06/2017.

224. DECRETO por el que se expide la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de la Ley de Extradición Internacional. DOF: 26/06/2017. <http://bit.ly/2tHevwo>.

225. CPF. Capítulo III BIS.

226. CPF Art. 215-A.

227. CPF Art. 215-B.

de 1 a 20 años para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo públicos.²²⁸ Finalmente, es importante decir que la oposición o negativa a la autoridad competente para tener libre e inmediato acceso al lugar donde haya motivos para creer que se pueda encontrar a una persona desaparecida, por parte del servidor público responsable del mismo, será sancionada con la destitución de su cargo, comisión o empleo, sin perjuicio de la aplicación de las penas de los demás delitos en que pudiera incurrir con motivo de su conducta.²²⁹

COALICIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS²³⁰

Referente a este delito, cabe decir que se modificó el hecho de que su sanción antes era de 2 a 7 años de prisión y multa de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente en el D.F. en el momento de su comisión; posterior a la reforma se sanciona con los mismos 2 a 7 años pero con multa de 30 a 300 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de su comisión.

De igual manera, antes se sancionaba con destitución e inhabilitación de 2 a 7 años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos; y ahora sigue la regla general para todos los delitos por hechos de corrupción en este aspecto.

Cometen el delito de coalición de servidores públicos, los que teniendo tal carácter se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley, reglamento u otras disposiciones de carácter general; impedir su ejecución o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas. No cometen este delito los trabajadores que se coaliguen en ejercicio de sus derechos constitucionales o que hagan uso del derecho de huelga.²³¹

228. CPF Art. 215-C.

229. CPF Art. 215-D.

230. CPF Capítulo IV.

231. CPF Art. 216.

USO ILÍCITO DE ATRIBUCIONES Y FACULTADES²³²

Este delito lo cometen las siguientes personas:

- El servidor público que ilícitamente otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación; otorgue permisos, licencias, adjudicaciones²³³ o autorizaciones de contenido económico; otorgue franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social, en general sobre los ingresos fiscales, y sobre precios y tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados en la Administración Pública Federal;²³⁴ otorgue, realice o contrate obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, con recursos públicos; y/o contrate deuda o realice colocaciones de fondos y valores con recursos públicos.
- El servidor público que a sabiendas de la ilicitud del acto, y en perjuicio del patrimonio o del servicio público o de otra persona niegue el otorgamiento o contratación de las operaciones mencionadas en el párrafo anterior, existiendo todos los requisitos establecidos en la normatividad aplicable para su otorgamiento; o siendo responsable de administrar y verificar directamente el cumplimiento de los términos de una concesión, permiso, asignación o contrato, se haya abstenido de cumplir con dicha obligación.²³⁵
- Toda persona que solicite o promueva la realización, el otorgamiento o la contratación indebidos de las operaciones mencionadas o sea parte en las mismas.
- El servidor público que teniendo a su cargo fondos públicos, les dé una aplicación distinta

232. CPF Capítulo V.

233. Las adjudicaciones fueron agregadas con la reforma (18/07/16).

234. En este parta antes decía, además de la APF, del DF.

235. Este párrafo se agregó con la reforma (18/07/16).

de aquella a que estuvieren destinados o haga un pago ilegal.

Respecto a las sanciones, antes se sancionaba este delito con 6 meses a 12 años de prisión, con 100 a 300 días multa y con destitución e inhabilitación de 6 meses a 12 años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Ahora, se sanciona con los mismos 6 meses a 12 años, pero con 30 a 150 días multa. Respecto a la destitución e inhabilitación se sigue la regla general.

Además, se agregó que se impondrán las mismas sanciones previstas a cualquier persona que a sabiendas de la ilicitud del acto, y en perjuicio del patrimonio o el servicio público o de otra persona participe, solicite o promueva la perpetración del delito de uso ilícito de atribuciones y facultades.²³⁶

Finalmente, como parte de este mismo delito, se agregó un artículo que menciona que, al particular que en su carácter de contratista, permisionario, asignatario, titular de una concesión de prestación de un servicio público de explotación, aprovechamiento o uso de bienes del dominio de la Federación, con la finalidad de obtener un beneficio para sí o para un tercero genere y utilice información falsa o alterada, respecto de los rendimientos o beneficios que obtenga, y cuando estando legalmente obligado a entregar a una autoridad información sobre los rendimientos o beneficios que obtenga, la oculte; se le impondrán de 3 meses a 9 años de prisión y de 30 a 100 días multa.²³⁷

CONCLUSIÓN²³⁸

Este delito lo comete el servidor público que con el carácter de tal y a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento, exija, por sí o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquiera otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que la señalada por la Ley.

236. CPF Art. 217.

237. CPF Art. 217 Bis.

238. CPF Capítulo VI.

Antes de la reforma, este delito se sancionaba tomando en cuenta el salario mínimo diario vigente en el D.F. Posterior a la misma, se sanciona tomando en consideración la Unidad de Medida y Actualización (UMA). Ahora, cuando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente no exceda del equivalente de 500 días de UMA en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de 3 meses a 2 años de prisión y de 30 a 100 días multa. Respecto a la destitución e inhabilitación, antes era de 3 meses a 2 años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos mientras que ahora se sigue la regla general.

Por su parte, cuando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente exceda de 500 días de UMA en el momento de cometerse el delito, se impondrán de 2 años a 12 años de prisión y multa de 100 a 150 días multa.²³⁹ Respecto a la destitución e inhabilitación, antes era de 2 años a 12 años y ahora se sigue la regla general.

INTIMIDACIÓN²⁴⁰

Comete el delito de intimidación el servidor público que por sí, o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhiba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la Legislación Penal o por la Ley General de Responsabilidades Administrativas; así como el servidor público que con motivo de la querrela, denuncia o información, realice una conducta ilícita u omita una lícita debida que lesione los intereses de las personas que las presenten o aporten, o de algún tercero con quien dichas personas guarden algún vínculo familiar, de negocios o afectivo.

Este delito se sancionaba con 2 a 9 años de prisión, multa por un monto de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente en el D.F. en el momento de cometerse el delito, destitución e inhabilitación de 2 a 9 años. Posterior a la reforma, al que cometa el delito se le impondrá de 2 a 9 años de prisión y de

30 a 100 días multa,²⁴¹ y se seguirá la regla general respecto a la destitución e inhabilitación.

EJERCICIO ABUSIVO DE FUNCIONES²⁴²

Comete este delito el servidor público que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, ilícitamente otorgue por sí o a través de otro, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones o efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendiente o ascendiente, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte.

También lo comete el servidor público que valiéndose de la información que posea por razón de su empleo, cargo o comisión, sea o no materia de sus funciones, y que no sea del conocimiento público, haga por sí, o a través de otro, inversiones, enajenaciones o adquisiciones, o cualquier otro acto que le produzca algún beneficio económico indebido al servidor público o a alguna de las personas mencionadas en el párrafo pasado.

Respecto a las sanciones, anteriormente, cuando la cuantía a que ascendieran las operaciones no excediera del equivalente a 500 veces el salario mínimo diario vigente en el D.F. en el momento de cometerse el delito, se imponían de 3 meses a 2 años de prisión, multa de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente en el D.F. en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de 3 meses a 2 años.

Ahora, cuando la cuantía a que asciendan las operaciones no exceda del equivalente a 500 veces el valor diario de la UMA en el momento de cometerse el delito, se impondrán de 3 meses a 2 años de prisión, de 30 a 100 días multa y se sigue la regla general para la inhabilitación y la destitución.

239. CPF Art. 218.

240. CPF Capítulo VII.

241. CPF Art. 219.

242. CPF Capítulo VIII.

Por su parte, anteriormente, cuando la cuantía a que ascendieran las operaciones excediera de 500 veces el salario mínimo diario vigente en el D.F. en el momento de cometerse el delito, se imponían de 2 a 12 años de prisión, multa de 300 a 500 veces el salario mínimo diario vigente en el D.F. en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de 2 a 12 años.

Ahora, cuando la cuantía a las que asciendan las operaciones exceda de 500 veces el valor diario de la UMA en el momento de cometerse el delito, se impondrán de 2 a 12 años de prisión y de 100 a 150 días multa.²⁴³

TRÁFICO DE INFLUENCIA²⁴⁴

Este delito es cometido por aquel servidor público que por sí o a través de otra persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión. También, por cualquier persona que promueva la conducta ilícita del servidor público o se preste a la promoción o gestión antes mencionada. De igual manera es cometido por aquel servidor público que por sí, o por interpósita persona, indebidamente solicite o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto materia del empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios económicos para sí o para cualquier persona cercana a éste.²⁴⁵

En este delito se agregó que también lo comete el particular que, sin estar autorizado legalmente para intervenir en un negocio público, afirme tener influencia ante los servidores públicos facultados para tomar decisiones dentro de dichos negocios, e intervenga ante ellos para promover la resolución ilícita de los mismos, a cambio de obtener un beneficio para sí o para otro.

Este delito se sancionaba con 2 a 6 años de prisión, multa de 30 a 300 veces el salario mínimo diario

243. CPF Art. 220.

244. CPF Capítulo IX.

245. Las personas mencionadas en el Art.220 del CPF.

vigente en el D.F. en el momento de su comisión y destitución e inhabilitación de 2 a 6 años. Ahora, después de la reforma, al que cometa el delito de tráfico de influencia, se le impondrán de 2 a 6 años de prisión y de 30 a 100 días multa²⁴⁶ y se sigue la regla general para la destitución e inhabilitación.

COHECHO²⁴⁷

Comete este delito el servidor público que por sí, o a través de otra persona, solicite o reciba ilícitamente para sí o para otro, dinero o cualquier beneficio, o acepte una promesa, para hacer o dejar de realizar un acto propio de sus funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión. También lo comete el que dé, prometa o entregue cualquier beneficio a algún servidor público²⁴⁸ para que haga u omita un acto relacionado con sus funciones, a su empleo, cargo o comisión.

Con la reforma se agregó que ahora también comete este delito el legislador federal que, en el ejercicio de sus funciones o atribuciones, y en el marco del proceso de aprobación del presupuesto de egresos respectivo, gestione o solicite la asignación de recursos a favor de un ente público, exigiendo u obteniendo, para sí o para un tercero, una comisión, dádiva o contraprestación, en dinero o en especie, distinta a la que le corresponde por el ejercicio de su encargo; o el que gestione o solicite el otorgamiento de contratos de obra pública o de servicios a favor de determinadas personas físicas o morales. De igual manera, se agregó que se aplicará la misma pena a cualquier persona que gestione, solicite a nombre o en representación del legislador federal, las asignaciones de recursos u otorgamiento de contratos, mencionados anteriormente.

Este delito se sancionaba con 3 meses a 2 años de prisión, con 30 a 300 días multa y destitución e inhabilitación de 3 meses a 2 años, cuando la cantidad o el valor de la dádiva o promesa no excediera del equivalente de 500 veces el salario mínimo diario

246. CPF Art. 221.

247. CPF Capítulo X.

248. Los servidores público que se mencionan en el Art. 212 del CPF.

vigente en el D.F. en el momento de cometerse el delito o no fuera valuable.

Ahora, cuando la cantidad o el valor de la dádiva, de los bienes o la promesa no exceda del equivalente de 5,000 veces el valor diario de la UMA en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de 3 meses a 2 años de prisión, de 30 a 100 días multa y se sigue la regla general para la destitución e inhabilitación.

Por su parte, cuando la cantidad o el valor de la dádiva, promesa o prestación excedía de 500 veces el salario mínimo diario vigente en el D.F. en el momento de cometerse el delito, se imponían de 2 a 14 años de prisión, 300 a 1,000 días multa y destitución e inhabilitación de 2 a 14 años.

Ahora, cuando la cantidad o el valor de la dádiva, los bienes, promesa o prestación exceda de 500 veces el valor diario de la UMA en el momento de cometerse el delito, se impondrán de 2 a 14 años de prisión, de 100 a 150 días multa, y se sigue la regla general para la destitución e inhabilitación.

Finalmente, cabe mencionar que en ningún caso se devolverá a los responsables del delito de cohecho, el dinero o dádivas entregadas, las cuales se aplicarán en beneficio del Estado.²⁴⁹

COHECHO A SERVIDORES PÚBLICOS EXTRANJEROS ²⁵⁰

Este delito no se modificó.

Se impondrán las penas previstas para el Cohecho al que con el propósito de obtener o retener para sí o para otra persona ventajas indebidas en el desarrollo o conducción de transacciones comerciales internacionales, ofrezca, prometa o dé, por sí o a través de otra persona, dinero o cualquiera otra dádiva, ya sea en bienes o servicios a un servidor público extranjero, en su beneficio o el de un tercero, para que dicho servidor público gestione o se abstenga de gestionar la tramitación o resolución de

asuntos relacionados con las funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión; o a un servidor público extranjero, en su beneficio o el de un tercero, para que dicho servidor público gestione la tramitación o resolución de cualquier asunto que se encuentre fuera del ámbito de las funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión; o a cualquier persona para que acuda ante un servidor público extranjero y le requiera o le proponga llevar a cabo la tramitación o resolución de cualquier asunto relacionado con las funciones inherentes al empleo, cargo o comisión de este último.

Para los efectos de este delito se entiende por servidor público extranjero, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en el poder legislativo, ejecutivo o judicial o en un órgano público autónomo en cualquier orden o nivel de gobierno de un Estado extranjero, sea designado o electo; cualquier persona en ejercicio de una función para una autoridad, organismo o empresa pública o de participación estatal de un país extranjero; y cualquier funcionario o agente de un organismo u organización pública internacional.

Cuando alguno de los delitos comprendidos en este artículo se cometa por un miembro o representante de una persona jurídica, o de una sociedad, corporación o empresa de cualquiera clase, con excepción de las instituciones del Estado, con los medios que para tal objeto las mismas entidades le proporcionen, de modo que resulte cometido a nombre o bajo el amparo de la representación social o en beneficio de ella,²⁵¹ el juez impondrá a la persona moral hasta 1,000 días multa y podrá decretar su suspensión o disolución, tomando en consideración el grado de conocimiento de los órganos de administración respecto del cohecho en la transacción internacional y el daño causado o el beneficio obtenido por la persona moral.²⁵²

249. CPF Art. 222.

250. CPF Capítulo XI.

251. CPF Art. 11.

252. CPF Art. 222 bis.

PECULADO²⁵³

Este delito lo comete todo servidor público que para su beneficio o el de una tercera persona física o moral, distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito, en posesión o por otra causa. También lo comete el servidor público que ilícitamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el delito de uso ilícito de atribuciones y facultades con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier persona. De igual manera, lo comete cualquier persona que solicite o acepte realizar las promociones o denigraciones mencionadas, a cambio de fondos públicos o del disfrute de los beneficios derivados de los actos a que se refiere el delito de uso ilícito de atribuciones y facultades. Finalmente, lo comete también, cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público federal y estando obligada legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó.

Anteriormente, este delito se sancionaba con 3 meses a 2 años de prisión, multa de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente en el D.F. en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de 3 meses a 2 años, cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente no excediera del equivalente de 500 veces el salario mínimo diario vigente en el D.F. en el momento de cometerse el delito o no fuera valuable.

Ahora, cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente no exceda del equivalente de 500 veces el valor diario de la UMA en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de 3 meses a 2 de prisión, de 30 a 100 días multa y se sigue la regla general para la destitución e inhabilitación.

253. CPF Capítulo XII.

Por su lado, cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente excedía de 500 veces el salario mínimo diario vigente en el D.F. en el momento de cometerse el delito, anteriormente se sancionaba con 2 a 14 años de prisión, multa de 300 a 500 veces el salario mínimo diario vigente en el D.F. en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de 2 años a 14 años.

Ahora, cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente exceda de 500 veces el valor diario de la UMA en el momento de cometerse el delito, se impondrán de 2 a 14 años de prisión, de 100 a 150 días multa y se sigue la regla general para la destitución e inhabilitación.

Finalmente cabe mencionar que cuando los recursos materia del peculado sean aportaciones federales para los fines de seguridad pública se aplicará hasta un tercio más de las penas señaladas en los párrafos anteriores.²⁵⁴

ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO²⁵⁵

Este delito se da cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño.

En este delito, con la reforma se agregó que se computarán entre los bienes que adquieran los servidores públicos o con respecto de los cuales se conduzcan como dueños, los que reciban o de los que dispongan su cónyuge y sus dependientes económicos directos, salvo que el servidor público acredite que éstos los obtuvieron por sí mismos.

También se agregó el hecho de que no será enriquecimiento ilícito en caso de que el aumento del patrimonio sea producto de una conducta que encuadre en otro delito de corrupción. En este caso se aplicará el delito correspondiente, sin que dé lugar al concurso de delitos.

254. CPF Art. 223.

255. CPF Capítulo XIII.

En lo que respecta a la sanción del delito de enriquecimiento ilícito, anterior y posterior a la reforma se sanciona con decomiso en beneficio del Estado de aquellos bienes cuya procedencia no se logre acreditar.

Anterior a la reforma, se sancionaba además con 3 meses a 2 años de prisión, multa de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente en el D.F. al momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de 3 meses a 2 años, cuando el monto a que ascendiera el enriquecimiento ilícito no excediera del equivalente de 5 mil veces el salario mínimo diario vigente en el D.F.

Ahora, posterior a la reforma, cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito no exceda del equivalente de 5 mil veces el valor diario de la UMA se impondrán de 3 meses a 2 años de prisión y de 30 a 100 días multa.

Por otro lado, anterior a la reforma, se sancionaba con 2 a 14 años de prisión, multa de 300 a 500 veces el salario mínimo diario vigente en el D.F. al momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de 2 a 14 años, cuando el monto al que ascendiera el enriquecimiento ilícito excediera del equivalente de 5 mil veces el salario mínimo diario vigente en el D.F.

Ahora, posterior a la reforma, cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito exceda del equivalente de 5 mil veces el valor diario de la UMA se impondrán de 2 a 14 años de prisión y multa de 100 a 150 días multa.²⁵⁶

ACLARACIÓN SOBRE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA NORMATIVA DEL DECRETO

Es importante hacer mención que en el artículo primero transitorio del “DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en Materia de

Combate a la Corrupción”²⁵⁷ se menciona que el decreto entrará en vigor a partir del nombramiento que el Senado de la República realice del Titular de la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción.²⁵⁸ Este nombramiento, a la fecha de la redacción del presente documento, aún no ha sucedido, por lo que la normativa antes descrita aún no ha entrado en vigor y no hay señales de cuándo lo hará. Lo anterior tiene implicaciones de alto calibre tales como el hecho de que los casos actuales de corrupción no pueden ser procesados y sancionados con la legislación antes descrita.

257. DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción. DOF: 18/07/2016. <http://bit.ly/2a6XX8G>.

258. Art. Primero Transitorio del Decreto DOF: 18/07/2016.

256. CPF Art. 224.



C) LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN Y SUS CAMBIOS RESPECTO A LA LEGISLACIÓN ANTERIOR

En esta sección se explicará con mayor detalle la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación que fue mencionada en la sección Marco Legal que sustenta el SNA. De este modo, no sobra reiterar que esta Ley fue expedida mediante el decreto publicado el 18 de julio de 2016.²⁵⁹ Anteriormente, existía una Ley con el mismo nombre, la cual fue expedida el 29 de mayo de 2009 y abrogada con la creación de la nueva ley.²⁶⁰

La nueva LFRCF tiene por objeto reglamentar ciertos preceptos constitucionales referentes a la organización y las facultades de la Auditoría Superior de la Federación (ASF).²⁶¹ Esta institución se encarga de fiscalizar, esto es, revisar, auditar y vigilar, la adecuada utilización y gasto de los recursos públicos federales por parte del gobierno; así como el cumplimiento de los programas establecidos y la obtención de resultados satisfactorios.²⁶² La ASF tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.²⁶³

259. DECRETO por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, se reforman el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. DOF: 18/07/2016. <http://bit.ly/2a4nQGz>.

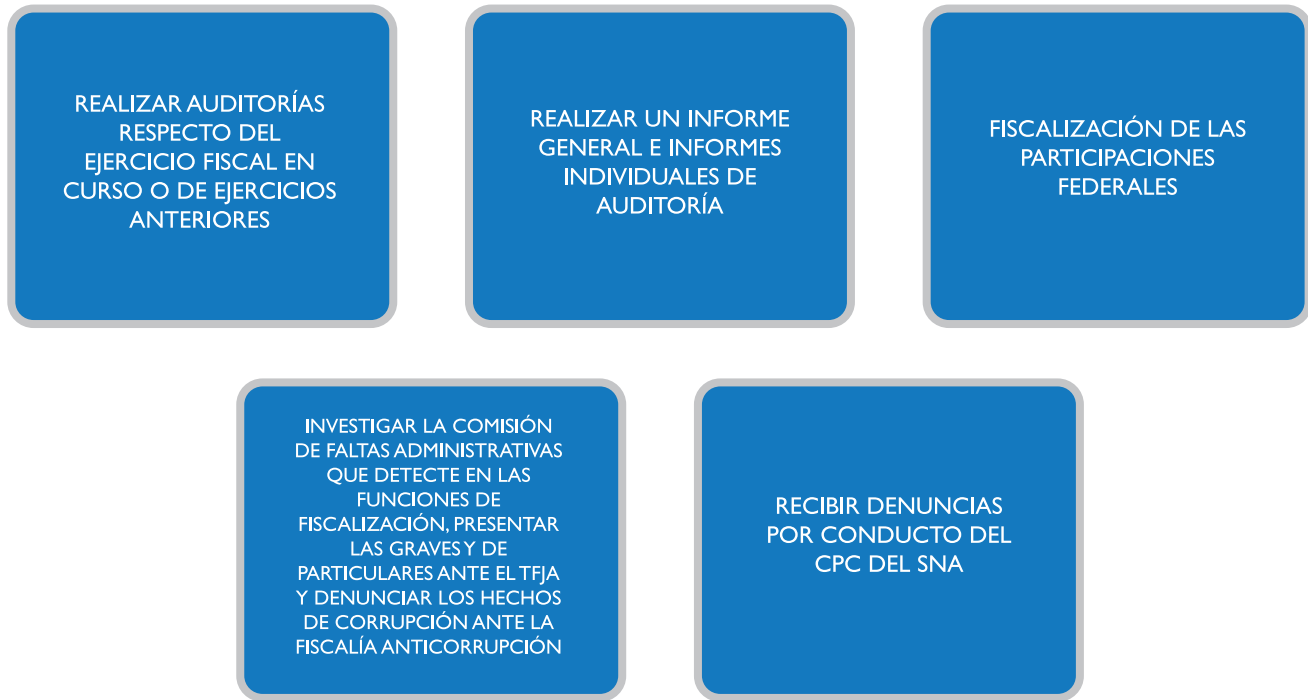
260. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. DOF: 29/05/2009. <http://bit.ly/2vYZOGy>.

261. LFRCF. Art. 1.

262. ASF. Guía para el ciudadano. P6 <http://bit.ly/1nl7SqK>.

263. CPEUM Art. 79.

Gráfica 3. Cambios para la ASF en la LFRCF



Fuente: elaboración propia con base en la LFRCF

Además de lo anterior, la LFRCF reglamenta la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública, un documento único que consigna todas las operaciones llevadas a cabo a lo largo de un año por las instituciones que ejercen un presupuesto de gobierno. En este documento se detalla el ejercicio del gasto de los programas de gobierno diseñados para cubrir necesidades de la población como infraestructura, servicios de salud, educación, seguridad pública, apoyo a grupos vulnerables, comunicaciones, cultura y esparcimiento.²⁶⁴

Por otro lado, la LFRCF también reglamenta las situaciones irregulares que se denuncien respecto al ejercicio fiscal en curso o a ejercicios anteriores distintos al de la cuenta pública en revisión; la aplicación de las fórmulas de distribución, ministración y ejercicio de las participaciones federales; el destino y ejercicio de los recursos provenientes

de financiamiento contratados por los estados y municipios, que cuenten con la garantía de la Federación;²⁶⁵ así como la coordinación y evaluación del desempeño de las funciones de la ASF por la Cámara de Diputados.²⁶⁶

En la Gráfica 3 se aprecian los principales cambios que, con la nueva ley, se implementaron para la ASF en materia de revisión y fiscalización.

PRINCIPALES CAMBIOS EN LA LFRCF

A continuación se abordará cada uno de los principales cambios que se realizaron en la nueva LFRCF y que están planteados en la gráfica anterior.

264. ASF. Guía para el ciudadano. P.6 <http://bit.ly/1nl7SqK>.

265. LFRCF. Art. I.

266. CPEUM Art. 74 f. II.

REALIZAR AUDITORÍAS RESPECTO DEL EJERCICIO FISCAL EN CURSO O DE EJERCICIOS ANTERIORES

Anteriormente, tanto en la Constitución como en la ley de fiscalización, se establecía que la revisión de la cuenta pública debía regirse bajo los principios de anualidad y posterioridad.²⁶⁷ Lo anterior, implicaba que las auditorías revisaran las operaciones de un año fiscal específico y que únicamente auditaran recursos ejercidos, es decir, aquellos que habían sido efectivamente gastados durante el año fiscal.²⁶⁸

Ahora, con la reforma a la constitución de 2015 en materia de combate a la corrupción y la expedición de la nueva ley de fiscalización publicada en 2016, se eliminan estos principios con la finalidad de la ASF pueda hacer auditorías respecto del ejercicio fiscal en curso o de ejercicios anteriores, derivado de denuncias y con autorización del titular, con el objetivo de investigar de manera oportuna posibles actos irregulares.

EL INFORME GENERAL Y LOS INFORMES INDIVIDUALES DE AUDITORÍA

Anteriormente, la ASF tenía la obligación de rendir, en un plazo que vencía el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, un Informe del Resultado a la Cámara de Diputados.²⁶⁹

Ahora, la ASF tiene la obligación de, en el mismo plazo, rendir un Informe General a la Cámara de Diputados, que además será remitida una copia al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción y al Comité de Participación Ciudadana.²⁷⁰ Además de estos informes, se adiciona la entrega de tres informes individuales de auditoría a la Cámara de Diputados, los cuales se presentarán, respectivamente, los últimos días hábiles de junio y octubre, así como el 20 de febrero del año

siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública (junto al Informe General).

Se contempla que el Informe General contendrá como mínimo: un resumen de las auditorías realizadas y las observaciones realizadas; las áreas claves con riesgo identificadas en la fiscalización; un resumen de los resultados de la fiscalización del gasto federalizado, participaciones federales y la evaluación de la deuda fiscalizable; la descripción de la muestra del gasto público auditado, señalando la proporción respecto del ejercicio de los poderes de la Unión, la Administración Pública Federal, el gasto federalizado y el ejercido por órganos constitucionales autónomos; derivado de las Auditorías, en su caso y dependiendo de la relevancia de las observaciones, un apartado donde se incluyan sugerencias a la Cámara para modificar disposiciones legales a fin de mejorar la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas; y un apartado que contenga un análisis sobre las proyecciones de las finanzas públicas contenidas en los Criterios Generales de Política Económica para el ejercicio fiscal correspondiente y los datos observados al final del mismo.²⁷¹

Por su parte, los informes individuales de auditoría contendrán como mínimo: los criterios de selección, el objetivo, el alcance, los procedimientos de auditoría aplicados y el dictamen de la revisión; los nombres de los servidores públicos de la ASF a cargo de realizar la auditoría o, en su caso, de los despachos o profesionales independientes contratados para llevarla a cabo; el cumplimiento, en su caso, de la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos, de la Ley Federal de Deuda Pública, la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, y demás disposiciones jurídicas; los resultados de la fiscalización efectuada; las observaciones, recomendaciones, acciones, con excepción de los informes de presunta responsabilidad administrativa, y en su caso denuncias de hechos, y un apartado específico en cada una de las auditorías realizadas donde se incluyan una síntesis de las justificaciones y aclaraciones

267. Ley De Fiscalización Y Rendición De Cuentas De La Federación. Ley abrogada DOF 18-07-2016. Art. 1.

268. ASF. Guía para el ciudadano. P.I I <http://bit.ly/1nl7SqK>.

269. LFRCF. Ley abrogada. DOF 18-07-2016. Art. 28.

270. LFRCF. Art. 33.

271. LFRCF Art. 34.

que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado en relación con los resultados y las observaciones que se les hayan hecho durante las revisiones. Estos informes tendrán el carácter de públicos, y se mantendrán en la página de Internet de la ASF, en Formatos Abiertos conforme a lo establecido en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.²⁷²

FISCALIZACIÓN DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES

Anteriormente, en la ley abrogada se estipulaba que la ASF podía fiscalizar directamente los recursos federales que administraran o ejercieran las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, con excepción de las participaciones federales.²⁷³

Por el contrario, en la ley de fiscalización vigente, y acorde a lo estipulado en la Constitución a partir de la reforma de 2015, la ASF podrá y deberá fiscalizar de manera directa las participaciones federales.

En la fiscalización superior de las participaciones federales se revisarán los procesos realizados por el Gobierno Federal, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, e incluirá la aplicación de las fórmulas de distribución de las participaciones federales; la oportunidad en la ministración de los recursos; el ejercicio de los recursos conforme a las disposiciones locales aplicables, y el financiamiento y otras obligaciones e instrumentos financieros garantizados con participaciones federales; en su caso, el cumplimiento de los objetivos de los programas financiados con estos recursos, conforme a lo previsto en los presupuestos locales; y la deuda de las entidades federativas garantizada con participaciones federales. La ASF podrá llevar a cabo las auditorías sobre las participaciones federales a través de los mecanismos de coordinación que implemente.

272. LFRCF Art. 36.

273. LFRCF. Ley abrogada. DOF 18-07-2016. Art. 37.

Por otro lado, la ASF deberá fiscalizar las garantías que otorgue el Gobierno Federal sobre los financiamientos y otras obligaciones contratados por los Estados y Municipios, en términos de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios; así como el destino y ejercicio de los recursos correspondientes a la deuda pública contratada que hayan realizado dichos gobiernos estatales y municipales.²⁷⁴

INVESTIGAR LA COMISIÓN DE FALTAS ADMINISTRATIVAS QUE DETECTE EN LAS FUNCIONES DE FISCALIZACIÓN, PRESENTAR LAS GRAVES Y DE PARTICULARES ANTE EL TFJA Y LOS HECHOS DE CORRUPCIÓN ANTE LA FISCALÍA ANTICORRUPCIÓN

Anteriormente, la ASF tenía la facultad expresa para investigar y fincar directamente responsabilidades²⁷⁵ respecto a los daños patrimoniales y posibles actos de corrupción; el desvío flagrante de recursos hacia fines distintos a los que estuvieran autorizados; la afectación de áreas estratégicas o prioritarias de la economía; el riesgo de que se paralizara la prestación de servicios públicos esenciales para la comunidad; y el desabasto de productos de primera necesidad.²⁷⁶ En este mismo sentido, la ley contemplaba el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias, seguido y resuelto por la ASF, así como las sanciones que esta podía imponer.²⁷⁷

En la ley de fiscalización vigente se elimina la facultad de que la ASF resuelva procedimientos e imponga sanciones, y se establece que, “si de la fiscalización que realice la ASF se detectaran irregularidades que permitan presumir la existencia de responsabilidades a cargo de servidores públicos o particulares, esta procederá a:

- Promover ante el TFJA, en los términos de la LGRA, la imposición de sanciones a los

274. LFRCF Art. 52.

275. LFRCF. Ley abrogada. DOF 18-07-2016. Art. 41.

276. LFRCF. Ley abrogada. DOF 18-07-2016. Art. 42.

277. LFRCF. Ley abrogada. DOF 18-07-2016. Arts. 40 a 75.

servidores públicos por las faltas administrativas graves que detecte durante sus auditorías e investigaciones, en que incurran los servidores públicos, así como sanciones a los particulares vinculados con dichas faltas;

- Dar vista a los órganos internos de control competentes de conformidad con la LGRA, cuando detecte posibles responsabilidades administrativas por faltas no graves;
- Presentar las denuncias y querellas penales, que correspondan ante la Fiscalía Especializada, por los probables delitos que se detecten derivado de sus auditorías;
- Coadyuvar con la Fiscalía Especializada en los procesos penales correspondientes, tanto en la etapa de investigación, como en la judicial; y/o
- Presentar las denuncias de juicio político ante la Cámara que, en su caso, correspondan en términos de las disposiciones aplicables.”²⁷⁸

RECIBIR DENUNCIAS POR CONDUCTO DEL CPC DEL SNA

Finalmente, en lo que respecta a la Contraloría Social, se agrega que la Comisión de Vigilancia de la ASF de la Cámara, recibirá peticiones, propuestas, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas, no solo por la sociedad civil como se estipulaba en la anterior Ley,²⁷⁹ sino también por aquellas presentadas por conducto del Comité de Participación Ciudadana a que se refiere la LGSNA, debiendo el Auditor Superior de la Federación informar a la Comisión, así como a dicho Comité sobre las determinaciones que se tomen en relación con las propuestas relacionadas con el programa anual de auditorías.²⁸⁰

278. LFRCF. Art. 67.

279. LFRCF. Ley abrogada. DOF 18-07-2016. Art. 109.

280. LFRCF. Art. 110.

I. MECANISMOS DE FISCALIZACIÓN Y CONTROL DE RECURSOS PÚBLICOS

Uno de los principales mecanismos con los que cuenta México para fiscalizar el uso de los recursos públicos, así como de controlar su ejercicio, es el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) el cual se contempla como parte fundamental del Sistema Nacional Anticorrupción. Si bien este Sistema ya existía anteriormente, su inclusión era necesaria para apuntalar los objetivos que busca cumplir el SNA. Además porque, como se verá posteriormente, comparten integrantes. Es por ello que a continuación se explicará cómo surge el SNF y su importancia en el combate a la corrupción.

ANTECEDENTES

Es importante recordar que el término fiscalización se refiere al control interno y externo de la administración pública mediante una serie de procesos y procedimientos que involucra a actores, normas e instituciones, examina el uso de los recursos públicos y los actos de gobierno.²⁸¹

En este tenor, en México han existido diversas instituciones que se han encargado del control y supervisión, tanto al interior como al exterior de los distintos órganos que desempeñan funciones de gobierno. Por ejemplo, entre estas se encuentran la Secretaría de la Función Pública, las Contralorías de las entidades federativas, la Auditoría Superior de la Federación, las Entidades de Fiscalización Superiores Locales, las Con-

281. Ortiz R, Jorge A. 2016, El impacto de la fiscalización superior en la eficacia del gobierno, Universidad de Guadalajara y La Cámara de Diputados, Edo. De México: D3 Ediciones SA de CV, pág. 21.

tralorías Municipales y las Contralorías Internas de los órganos constitucionalmente autónomos, por mencionar sólo algunas.

En la lista anterior, también se encuentra como uno de los antecedentes más importantes del SNF la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A.C. constituida en 1983. Dicha asociación “nació de la intención por establecer un foro para orientar y fundamentar las acciones de fiscalización superior en México”. Para ello, ha buscado el establecimiento de criterios y principios rectores para que los distintos órganos de fiscalización superior realicen sus funciones. Asimismo, para fortalecer lo anterior, “promueve el intercambio de experiencias técnicas y administrativas” de los órganos que lo integran.²⁸²

De este modo, la idea de integrar un SNF surgió de “la necesidad de formar un frente común, en todos los órdenes de gobierno y desde todos los ámbitos de análisis, para examinar, vincular, articular y transparentar la gestión gubernamental y el uso de los recursos públicos, con el fin de mejorar sustancialmente la rendición de cuentas a nivel nacional”.²⁸³

Ello, por que la lucha contra la opacidad, la discrecionalidad y la corrupción ha sido un tema central en el discurso público y en el debate nacional. Por consiguiente, “el debate sobre la creación del SNF estuvo orientado a mejorar la vinculación y coordinación, considerando que la desvinculación de los órganos de fiscalización, las diferencias en cuanto a mandatos, marcos legales, planeación de revisiones, metodologías por aplicar e, inclusive, calendarios de entrega de resultados, limitan el alcance de sus esfuerzos y, por lo mismo, la efectividad de las labores de los órganos en materia de auditoría gubernamental”.²⁸⁴

282. Información obtenida de: ¿Qué es ASOFIS?, Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, disponible en <http://bit.ly/2v4b1XI>.

283. Sistema Nacional de Fiscalización <http://www.snf.org.mx/antecedentes.aspx>.

284. Ídem.

Por consiguiente, el 17 de febrero de 2010, durante la presentación del Informe del Resultado de Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008 ante la Cámara de Diputados, se mencionó por primera vez la necesidad de establecer el SNF.

Para el año 2012, el SNF se alineó al cumplimiento de seis grandes metas acordadas por sus integrantes en la Tercera Reunión Plenaria, con la aprobación del Plan Estratégico 2013-2017,²⁸⁵ y desde 2014, se invitaron a las contralorías internas de los organismos constitucionalmente autónomos para participar en las actividades del SNF.

Es hasta 2015 que, en el marco del proceso legislativo que daría origen al SNA, se reconoció al SNF en el Dictamen que aprobó el SNA, en el cual se señaló:

*El Sistema Nacional de Fiscalización, en términos del Proyecto, se inscribe como un subsistema consolidado y autónomo pero funcionando como eje central y pilar fundamental del Sistema Nacional Anticorrupción, de forma tal que las acciones emprendidas por el Estado para prevenir y sancionar la corrupción, no se llevarán a cabo en forma aislada o fragmentada, sino como un sistema integral articulado para prevenir y sancionar las responsabilidades administrativas y los hechos de corrupción, sea que éstas deriven del ejercicio indebido de los recursos públicos, o bien del incumplimiento de responsabilidades públicas que no se vinculan necesariamente con la hacienda pública.*²⁸⁶

Derivado de lo anterior y, considerando la aprobación de las reformas constitucionales que dieron

285. Plan Estratégico 2013 – 2017 <http://www.snf.org.mx/SharedFiles/Download.aspx?pageid=52&mid=93&fileid=8>.

286. Cámara de Diputados, Dictamen en Sentido Positivo a las Iniciativas con Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia del Sistema Nacional Anticorrupción, Gaceta Parlamentaria, [en línea], LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 26 de febrero de 2015, Número 4223-III, Año XVIII, en dirección URL: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/feb/20150226-III.pdf>.

origen al SNA, el 22 de junio de 2015 se llevó a cabo el Relanzamiento del Sistema Nacional de Fiscalización, evento donde se firmaron las “Bases Operativas para el Funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización”,²⁸⁷ mismas que constituyeron el marco que permitió orientar el trabajo de los integrantes del SNF, durante el período de diseño, elaboración y aprobación de las leyes secundarias que establecen las bases de coordinación del SNF como subsistema consolidado y autónomo que funge como eje central y pilar fundamental del SNA. Por ello, en las bases referidas se señala la composición, objetivos y estructura del SNF, así como las atribuciones de sus integrantes.

Para consolidar lo anterior, el 18 de julio de 2016 se promulgó la legislación secundaria referente al SNA, misma que incluyó la publicación de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA),²⁸⁸ en cuyo Título Tercero se señala la definición, integración y funcionamiento del SNF.

EL SISTEMA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN

Dentro de la LGSNA se establece que el SNF es el “conjunto de mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno, con el objetivo de maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en todo el país, con base en una visión estratégica, la aplicación de estándares profesionales similares, la creación de capacidades y el intercambio efectivo de información, sin incurrir en duplicidades u omisiones.”²⁸⁹ En este sentido, de acuerdo a sus bases operativas publicadas en julio 2015, los objetivos

específicos de este Sistema son los siguientes:²⁹⁰

- Propiciar un ambiente de coordinación entre todos los integrantes del SNF;
- Generar las condiciones para que los integrantes desempeñen sus funciones bajo los mismos estándares y con capacidades institucionales similares;
- Establecer, revisar y actualizar las normas profesionales de auditoría gubernamental con base en las normas internacionales definidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés);
- Definir las estrategias, metodologías, políticas y directrices, para la planeación, programación y seguimiento de actividades propias de la auditoría gubernamental;
- Promover la evaluación de los sistemas de control interno, así como la implementación de las mejores prácticas en la materia;
- Determinar los mecanismos de creación de capacidades, intercambio de información y generación de conocimiento en materia de auditoría gubernamental entre sus integrantes;
- Impulsar el cumplimiento de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, las disposiciones en materia de transparencia y acceso a la información pública, así como las de disciplina financiera;
- Impulsar el funcionamiento efectivo de la participación social en la gestión, seguimiento y vigilancia de los recursos federales transferidos.

Asimismo, el SNF debe establecer acciones y mecanismos de coordinación entre sus integrantes,²⁹¹ como se ve representado en la Gráfica 4.

Estas instituciones, en el ámbito de sus respectivas competencias, tienen como obligación promover el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la

287. Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), Bases Operativas para el Funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización, [en línea], SNF, México, 22 de julio de 2015, en dirección URL: <http://www.snf.org.mx/SharedFiles/Download.aspx?pageid=213&mid=326&fileid=231>.

288. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, [en línea], México, 2016, en dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>.

289. Ley General SNA. Art.3 F. XIII. Texto Vigente. <http://bit.ly/2kbw0Dv>.

290. Bases operativas para el funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización, disponible en <http://bit.ly/2vp263V>.

291. LGSNA Art. 37.

Gráfica 4. Integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización

Fuente: elaboración propia con base en la LGSNA

fiscalización de los recursos públicos,²⁹² así como informar al Comité Coordinador del SNA sobre los avances alcanzados en esta materia.²⁹³

Es importante mencionar que los integrantes del SNF deben homologar los procesos, procedimientos, técnicas, criterios, estrategias, programas y normas profesionales en materia de auditoría y fiscalización;²⁹⁴ así como fomentar el establecimiento de un programa de capacitación coordinado, que permita incrementar la calidad profesional del personal auditor y mejorar los resultados de la auditoría y fiscalización.²⁹⁵

Para cumplir con su objetivo, los integrantes del SNF, deben crear un sistema electrónico que permita ampliar la cobertura e impacto de la fiscalización de los recursos federales y locales, mediante la construcción de un modelo de coordinación, de

292. LGSNA. Art. 37.

293. Ídem.

294. LGSNA. Art. 42.

295. LGSNA. Art. 43.

las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México. Este sistema deberá formar parte de la Plataforma Digital Nacional y ser acorde a su funcionamiento.²⁹⁶

COMITÉ RECTOR DEL SNF

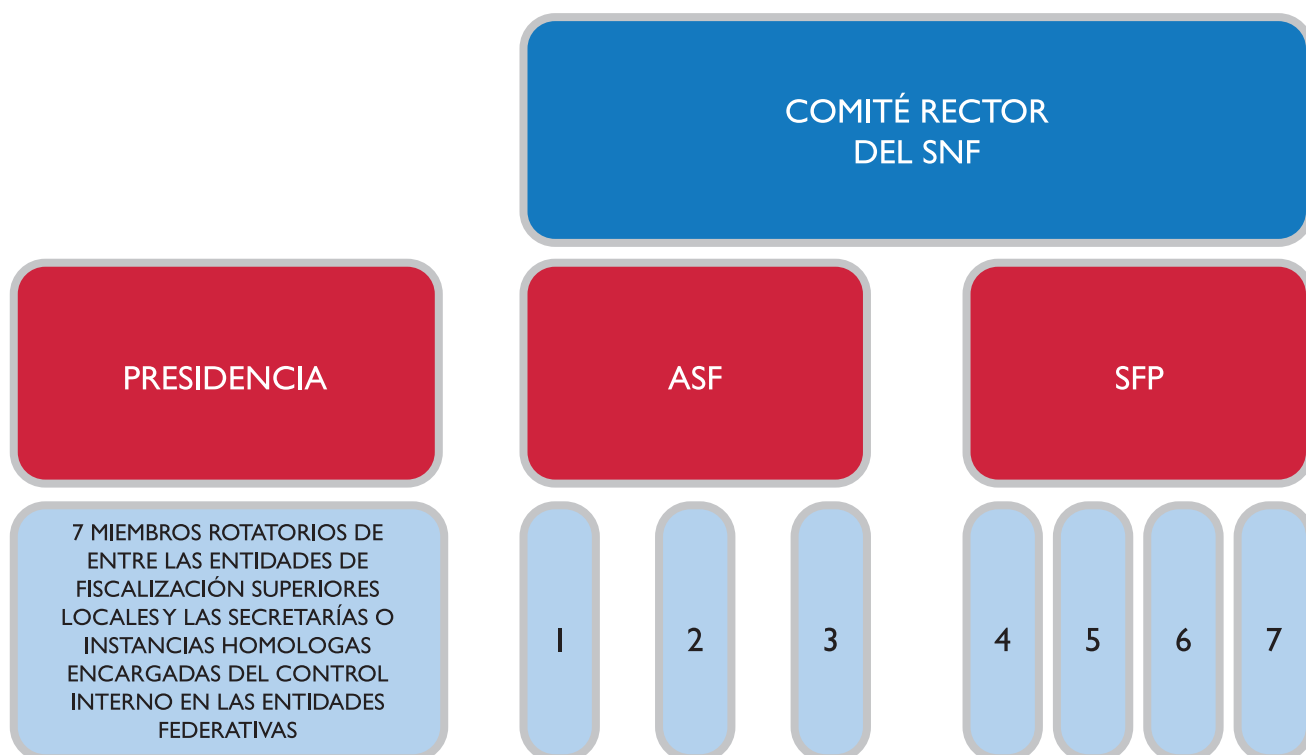
El SNF cuenta con un Comité Rector conformado por la ASF, la SFP y siete miembros rotatorios de entre las entidades de fiscalización superiores locales y las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas, que serán elegidos por periodos de dos años por consenso de la propia SFP y la ASF. Lo anterior se refleja en la Gráfica 5.

Este Comité será presidido de manera dual por el Auditor Superior de la Federación y el titular de la Secretaría de la Función Pública, o por los representantes que de manera respectiva designen.²⁹⁷ Se contempla que el Comité se reúna dos veces

296. LGSNA. Art. 38.

297. LGSNA. Art. 39.

Gráfica 5. Comité rector del Sistema Nacional de Fiscalización



Fuente: elaboración propia con base en la LGSNA

por año, más aquellas sesiones extraordinarias que surjan por “asuntos de relevancia tanto para la agenda nacional y la opinión pública”.²⁹⁸

Es importante señalar que el Comité Rector del SNF es uno de los integrantes del SNA y se encarga de ejecutar las siguientes acciones:

1. El diseño, aprobación y promoción de políticas integrales en la materia de fiscalización;
2. La instrumentación de mecanismos de coordinación entre todos los integrantes del SNF; y
3. La integración e instrumentación de mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que en materia de fiscalización y control de recursos públicos generen las instituciones competentes.²⁹⁹

298. Bases operativas para el funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización, disponible en <http://bit.ly/2vp263V>.

299. LGSNA. Art. 40.

En este sentido, el Comité Rector es el encargado de la vinculación con el Sistema Nacional Anticorrupción y debe coordinar los distintos Grupos de Trabajo que integran al SNF. Estos Grupos de Trabajo tienen como fin discutir y mantener actualizadas las distintas estrategias a seguir en distintos temas, normar y capacitar sobre los mismos entre otras actividades. Los grupos de trabajo son los siguientes:

- Grupo de Trabajo sobre Normas Profesionales
- Grupo de Trabajo Jurídico Consultivo
- Grupo de Trabajo sobre Control Interno
- Grupo de Trabajo sobre Contabilidad Gubernamental
- Grupo de Trabajo sobre Participación Social en la Vigilancia del Gasto Público

RELACIÓN CON EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

Los integrantes del SNF tienen la obligación de revisar los ordenamientos legales que regulan su actuación para que, en su caso, realicen propuestas de mejora que permitan un mayor impacto en el combate a la corrupción. De igual manera deben elaborar y adoptar un marco de referencia que contenga criterios generales para la prevención, detección y disuasión de actos de corrupción e incorporar las mejores prácticas para fomentar la transparencia y rendición de cuentas en la gestión gubernamental.³⁰⁰

De manera general, el SNF busca la coordinación de trabajo efectiva y el fortalecimiento institucional entre sus integrantes; intenta evitar duplicidades y omisiones en el trabajo, en un ambiente de profesionalismo y transparencia; mayor cobertura de la fiscalización de los recursos públicos; y emitir información relevante en los reportes de auditoría y fiscalización, con un lenguaje sencillo y accesible, que contribuya a la toma de decisiones públicas, la mejora de la gestión gubernamental, y a que el ciudadano común conozca cómo se gasta el dinero de sus impuestos, así como la máxima publicidad en los resultados de la fiscalización.

De este modo, el SNF al ser incluido como parte del Sistema Nacional Anticorrupción permite la prevención, detección y sanción de los actos de corrupción derivados del mal ejercicio de los recursos públicos.³⁰¹ En particular el Comité Coordinador del SNA será clave para visualizar los objetivos y alcances de la fiscalización de que llevará a cabo el SNF al ayudar a definir estratégicamente dónde debe dirigir sus esfuerzos.

300. LGSNA. Art. 45.

301. Declaratoria de publicidad de los dictámenes, De la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de anticorrupción, Anexo III, Gaceta Parlamentaria Número 4223-III, jueves 26 de febrero de 2015, disponible en <http://bit.ly/1C07Uyz>.

ISBN: 978-607-97870-0-4



9 786079 787004

ETHOS LABORATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
2017