



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**HACIA LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL
ANTICORRUPCIÓN**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

P R E S E N T A:

JANET LIZBETH SALAZAR RIOS

DIRECTOR DE TESIS:

MTRO. RUBÉN MEDINA ESTRADA

Ciudad Universitaria, CDMX 2017





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por brindarme todos los medios para cumplir mis sueños.

Al Mtro. Rubén Medina Estrada, por guiarme y compartir las mismas expectativas sobre esta tesis, por motivarme a ser siempre mejor y por todos sus comentarios.

A los profesores, Ricardo Uvalle, Sergio Valderrama, Enrique García Martínez y José Luis Fragoso, por sus valiosas aportaciones.

A la C.P. Eva Martínez Carbajal, por darme un voto de confianza para continuar con mi desarrollo profesional.

A mis compañeros y amigos de la Función, Eduardo, Carmen, Gloria, Humberto y el Contador Armando, por recibirme con los brazos abiertos y compartirme sus conocimientos.

A mis amigos, Ariadna Ramírez, Jonathan Hernández, Anaid Bernal, Fany Calderón, Daniel Ortega y Gabriela Flores. A ustedes, gracias por las desveladas y por estar en los buenos y malos momentos.

Dedicatorias

A mis padres, Raúl Salazar y Bertha Ríos, por su amor y paciencia infinitos. A ustedes, principalmente, les dedico esta tesis, así como todo el esfuerzo y trabajo que hay en ella, que no se compara con lo mucho que me han dado. Los admiro y les agradezco porque su lucha incansable por hacernos felices me ha enseñado a nunca rendirme.

A mis hermanos, Alejandra, Jesús y Raúl, por ser mis cómplices y los mejores consejeros, por compartir alegrías y tristezas, por apoyarme y ser mi ejemplo a seguir.

A Dafne, Víctor, Alexis, Santiago y Jared, por ser la alegría de mi vida y para que no olviden que siempre pueden lograr lo que se propongan. Estoy orgullosa de ustedes.

A Celia, por ser la mejor amiga. Te agradezco infinitamente todo el apoyo y motivación, sobre todo en los momentos más difíciles. Eres de lo mejor que me dio la Universidad, hermana.

A Javier, por ser mi compañero de vida. Gracias por tanto amor, todas las risas, aprender juntos y caminar tomados de la mano.

A Carlos, porque en tan poco tiempo te convertiste en un gran amigo y ahora eres parte importante de mi vida.

A Enrique, por creer siempre en mí e impulsarme para que no me detenga.

Contenido

Introducción	1
Capítulo 1. Marco teórico conceptual	6
1.1. El Estado moderno	6
1.2. Fundamentos del Estado de Derecho	9
1.3. Gobierno y Administración Pública.....	11
1.4. Definición de corrupción.....	14
1.5. Causas, consecuencias y clasificación de la corrupción.....	20
1.6. Prácticas internacionales para combatir la corrupción	29
Capítulo 2. Antecedentes de la política de combate a la corrupción en México	41
2.1. Renovación Moral.....	41
2.1.1. Análisis programático	42
2.1.2. Análisis normativo	43
2.1.3. Análisis institucional-organizacional.....	47
2.2. Modernización Administrativa	50
2.2.1. Análisis programático	51
2.2.2. Análisis normativo	54
2.2.3. Análisis institucional-organizacional.....	57
2.3. Alternancia política.....	63
2.3.1. Análisis programático	63
2.3.2. Análisis normativo	68
2.3.3. Análisis institucional-organizacional.....	74
Capítulo 3. Diagnóstico del Sistema Nacional Anticorrupción	91
3.1. Bases constitucionales de la política de combate a la corrupción	91
3.1.1. Iniciativas de reforma para combatir la corrupción	92
3.1.2. Proyecto de decreto en materia de combate a la corrupción	96
3.1.3. Reforma constitucional que crea el Sistema Nacional Anticorrupción.....	98
3.2. Integración del Sistema Nacional Anticorrupción	105
3.2.1. Comité Coordinador	107
3.2.2. Comité de Participación Ciudadana.....	116
3.2.3. Sistemas Locales Anticorrupción	118
3.3. Funciones del Sistema Nacional Anticorrupción.....	120

3.3.1. Proceso de prevención	120
3.3.2. Proceso de detección.....	121
3.3.3. Proceso de sanción.....	122
Capítulo 4. Proceso de dictaminación de las Leyes del Sistema Nacional Anticorrupción	129
4.1. Análisis de las iniciativas de las Leyes del Sistema Nacional Anticorrupción	129
4.1.1. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción	129
4.1.2. Ley General de Responsabilidades Administrativas.....	134
4.1.3. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa	139
4.1.4. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	140
4.1.5. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación	142
4.2. Seguimiento Legislativo de las Leyes del Sistema Nacional Anticorrupción	143
4.2.1. Primer Documento de Trabajo.....	144
4.2.2. Segundo Documento de Trabajo.....	146
4.2.3. Proyecto de las Leyes del Sistema Nacional Anticorrupción	147
Capítulo 5. Hacia la consolidación del Sistema Nacional Anticorrupción, ¿qué falta?	156
5.1. Prevención.....	156
5.2. Detección.....	165
5.3. Sanción.....	169
Conclusiones	174
Fuentes de información.....	180
ANEXOS	191

Introducción

La corrupción es un problema en todo el mundo, aunque sus dimensiones son mayores en países como Somalia, Corea del Norte y Afganistán,¹ ninguna nación está exenta de enfrentar un fenómeno que trae consigo serias consecuencias en su desarrollo político, económico y social, puesto que obstaculiza el cumplimiento de fines estratégicos como la productividad nacional, la consolidación de regímenes democráticos y la superación de la pobreza.

En México, la corrupción se percibe como uno de los principales problemas de este país, sólo después de la inseguridad y la delincuencia. Al respecto, se estima que la tasa de prevalencia de corrupción en 2015 fue de 12,590 víctimas por cada 100 mil habitantes, particularmente en trámites y servicios vinculados con la impartición de justicia (seguridad pública, Ministerio Público y juzgados o tribunales).²

En este sentido, la sociedad mexicana percibe que las instituciones más corruptas son los partidos políticos, la policía y los funcionarios públicos; mientras que las autoridades del sistema de justicia más susceptibles de engendrar desconfianza por su comportamiento son las policías en todos los órdenes de gobierno, las procuradurías –federal y estatal–, los jueces y los ministerios públicos.³

Según la Encuesta de Fraude y Corrupción de KPMG (2008), 44% de las empresas en México realizaron pagos extraoficiales a funcionarios públicos para agilizar trámites, evitar costos de operación o multas injustificadas. Asimismo, el Banco Mundial estima que la corrupción cuesta a nuestro país el equivalente a 9% de su PIB y 80% de la recaudación de impuestos federales;⁴ esto implica que la corrupción también afecta la competitividad y, en general, la actividad económica.

La corrupción es un problema de gobernabilidad, puesto que incide en diversas variables tales como la cultura de la legalidad, la convivencia social y la garantía de los derechos

¹ Transparencia Internacional. “Índice de Percepción de la Corrupción 2015”, disponible en: <http://transparencia.org.es/ipc-2015/>, [consulta: 01 de octubre de 2016].

² Instituto Mexicano para la Competitividad, “Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015 vía INEGI”, disponible en: http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/encuesta-nacional-de-calidad-e-impacto-gubernamental-2015-via-inegi/, [consulta: 01 de octubre de 2016].

³ Casar, María Amparo, *Anatomía de la Corrupción*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas-Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., 2015, pp. 19-23.

⁴ *Ibidem*, pp. 29,42.

humanos. En este sentido, de acuerdo con el Latinobarómetro 2016, México ocupa la séptima posición -después de Honduras, República Dominicana, Paraguay, El Salvador, Costa Rica y Uruguay- de los países con más demanda de orden que libertad,⁵ la última posición de las 18 naciones latinoamericanas entrevistadas sobre la obediencia sin excepción de las leyes, así como el lugar 15 -sólo por encima de Perú, Venezuela y Brasil- en aprobación de gobierno.⁶

Si las cifras no fueran alarmantes, son múltiples los casos de corrupción en México que han sido documentados, por mencionar algunos: líderes sindicales acusados de desvío de fondos, exgobernadores señalados por incrementar exponencialmente las deudas estatales y enriquecerse inexplicablemente⁷, funcionarios que usaron recursos federales con fines electorales, secretarios evidenciados por lavado de dinero, nepotismo y conflictos de interés⁸, así como atentados contra los derechos humanos por redes de complicidad entre personas que ejercen poder público y el crimen organizado.⁹

Sobre el actual Presidente de México se documentó la investigación “La casa blanca de Enrique Peña Nieto”, en ella se expone la historia del lujoso inmueble del mandatario y su familia, cuyo propietario legal es el Grupo Higa, a través de su empresa Ingeniería Inmobiliaria del Centro, un consorcio que ha ganado diversos contratos de obra pública durante su gubernatura y presidencia.¹⁰

Lamentablemente, los escándalos de corrupción no son un tema nuevo en nuestro país, históricamente han sido documentados y, muchos de ellos, quedado en la impunidad. Por ejemplo, a partir de 1968 el abuso de poder, el nepotismo, el aumento exponencial en el gasto

⁵ Transparencia Internacional, *Latinobarómetro 2016*, disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>, [consulta: 01 de octubre de 2016], p. 27.

⁶ *Ibidem*, pp. 29-42.

⁷ Cfr. El Economista, “*Líderes sindicales, riquezas dudosas los ponen en la mira*”, 1º de marzo de 2013, disponible en: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/03/01/lideres-sindicales-riquezas-dudosas-ponen-en-la-mira>, [consulta: 10 de enero de 2016].

⁸ Cfr. El Economista, “*Desfalco, bonos o nepotismo, galería de abusos de gobernadores*”, 26 de junio de 2013, disponible en: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/06/26/desfalcos-bonos-o-nepotismo-galeria-abuso-gobernadores>, [consulta: el 10 de enero de 2016].

⁹ Cfr. La razón, “*Diputada mexicana declarará por presuntos lazos con ‘El Chapo’*”, 21 de enero de 2016, disponible en: http://www.la-razon.com/mundo/mexico-chapo-diputada-declaracion-Testigo_0_2421957843.html, [consulta: el 25 de enero de 2016].

¹⁰ Cfr. Aristegui Noticias, “*La casa blanca de Enrique Peña Nieto*”, disponible en: <http://aristeginoticias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/>, [consulta: 01 de octubre de 2016].

público, el incremento en la deuda externa y la demagogia fueron las constantes en las administraciones de los presidentes en turno.¹¹

Por ello, la corrupción en México es un problema que ha generado encono social, del cual apremia su atención y combate efectivo. En este país, a partir de 1982, se han creado instituciones y emitido ordenamientos para regular la conducta de los servidores públicos y mitigar la corrupción; sin embargo, éstas no han sido definitivas, ni han generado la percepción de mayor legalidad en la actuación de gobierno.

En 2015, se promulgó la reforma al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción, mediante la cual se creó el Sistema Nacional Anticorrupción, una instancia que, a diferencia de las organizaciones anticorrupción en el mundo,¹² se integrará por instituciones existentes y decisiones consensuadas.

De acuerdo con el artículo 113 constitucional, el Sistema Nacional Anticorrupción se define como *“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”*.

Dicho lo anterior, el Sistema Nacional Anticorrupción perseguirá el objetivo de articular instituciones con atribuciones en materia de combate a la corrupción y generar una política que permita prevenir, detectar y sancionar este fenómeno. La mayor interrogante ahora consiste en saber si esta instancia podrá prever el abuso del poder, identificar los actos u omisiones y erradicar definitivamente la impunidad o únicamente se tratará de la continuación de las acciones iniciadas en 1982.

¹¹ Cfr. Krauze, Enrique, *La presidencia imperial*, México, Tusquets, 1997.

¹² Sobre las agencias de combate a la corrupción en el mundo: Hong Kong es uno de los casos más citados sobre el éxito de la política anticorrupción, su Comisión Independiente contra la Corrupción es un órgano con amplias facultades procesales y de investigación.

En el caso de América Latina, la Contraloría General de la República del Perú es un organismo constitucional autónomo y un ente rector del Sistema Nacional de Control de ese país, y como su nombre lo señala tiene atribuciones en materia de custodia y control de recursos públicos. En cambio, la Oficina Anticorrupción de Argentina desempeña funciones de investigación por hechos de corrupción y la elaboración de programas de combate a la corrupción.

Aunque el fenómeno de la corrupción ha sido ampliamente estudiado desde diversas perspectivas –moral, social, política y económica- y el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción sea un tema cotidiano, su compleja integración institucional amerita el desarrollo de una investigación que, desde la administración pública, permita diagnosticar su funcionamiento y aportar elementos para su consolidación.

El combate a la corrupción es una tarea imprescindible para la administración pública, puesto que su razón de ser está directamente asociada al funcionamiento de las instituciones que buscan preservar el interés general. En este sentido, analizar el Sistema Nacional Anticorrupción implica determinar su utilidad y alcance para la vida en sociedad.

Por ello, para esta investigación se determinó el objetivo de diagnosticar el Sistema Nacional Anticorrupción e identificar áreas de oportunidad para su consolidación como política de combate a la corrupción en México. Al respecto, es importante destacar que la elaboración de este documento se enfrentó a un objeto de estudio que transcurría a la par de la investigación.

Lo anterior permitió aplicar del método descriptivo-analítico, dar seguimiento al desarrollo del Sistema Nacional Anticorrupción y elaborar un diagnóstico basado en la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción.

Para el desarrollo de este documento se determinó la hipótesis general siguiente: Si el Sistema Nacional Anticorrupción es una instancia de coordinación efectiva diseñada con base en las mejores prácticas internacionales, entonces promoverá la prevención, detección y sanción de la corrupción en México. Así como dos hipótesis secundarias:

1) Si el Estado mexicano suscribió acuerdos internacionales anticorrupción y con ello adquirió diversas obligaciones, entonces el diseño del Sistema Nacional Anticorrupción se sujetó a las mejores prácticas y recomendaciones internacionales; y

2) Si los integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción se coordinarán para combatir la corrupción, entonces cuentan con las atribuciones para prevenirla, detectarla y sancionarla.

En consecuencia, esta investigación se enfrenta a un objeto de estudio novedoso, del que se opina día con día por encontrarse en constante transformación y que constituye un área de

estudio para la Administración Pública porque se trata de una reforma con características jurídicas, administrativas e institucionales.

Estructura de la investigación

Para los fines de este documento, en el primer capítulo se abordarán los elementos teóricos que permitan comprender el fenómeno de la corrupción, por lo cual se analiza su definición, las causas que la originan, sus consecuencias y su clasificación. Asimismo, se señalan las Convenciones Internacionales suscritas por México, con la finalidad de identificar los conceptos y principios de la política de combate a la corrupción que éstas establecen.

En el segundo capítulo, se expone al lector el marco histórico de las acciones de combate a la corrupción en este país, el cual comprende cinco sexenios, partiendo de 1982 donde la renovación moral constituye el principal antecedente del actual Sistema Nacional Anticorrupción con la creación de la Secretaría de Contraloría General de la Federación y el sistema de responsabilidad administrativas de los servidores públicos.

En el tercer capítulo, se realizará un diagnóstico del Sistema Nacional Anticorrupción, en éste se someterán a comprobación las hipótesis secundarias planteadas, mediante un ejercicio hermenéutico sobre la actuación y atribuciones de los miembros del Sistema en cada proceso de la política de combate a la corrupción –prevención, detección y sanción-.

En el cuarto capítulo, se analizarán las iniciativas de las Leyes del Sistema Nacional Anticorrupción, con la finalidad de verificar si las consideraciones derivadas de los acuerdos internacionales han sido o no retomadas en la discusión y el diseño de la política. Además, se describirá al lector la situación legislativa que llevó, finalmente, el 18 de junio de 2016 a la promulgación de las leyes anticorrupción.

En el quinto capítulo, denominado “Hacia la consolidación del Sistema Nacional Anticorrupción, ¿qué falta?”, se presenta la propuesta de esta investigación, la cual se desarrolla con base en las leyes anticorrupción y las consideraciones derivadas del análisis de los capítulos precedentes. Finalmente, se encontrarán los apartados de conclusiones, donde se exponen las premisas que permitieron comprobar o refutar la hipótesis general antes señalada, la bibliografía y los anexos que servirán de referencia al lector para comprender los alcances de la investigación.

Capítulo 1. Marco teórico conceptual

Este capítulo tiene la finalidad de exponer los elementos teóricos que permiten comprender el fenómeno de la corrupción, disertar acerca de su definición, la cual hasta el día de hoy no es unívoca, y dar a conocer los referentes para combatir el problema. Por ello, metodológicamente, se divide en tres apartados: el primero, sitúa la corrupción desde la disciplina que se aborda, por lo que se define Estado, gobierno y administración pública.

El segundo, comprende el análisis acerca de los enfoques que estudian la corrupción, la discusión sobre del concepto, las causas que la originan y los efectos que produce, así como su clasificación. En el tercero, se abordan las disposiciones internacionales que establecen las mejores prácticas para combatir la corrupción, con el objetivo de conocer los principios y conceptos que deben regir la política sobre este tema en México.

1.1. El Estado moderno

El concepto de Estado se refiere a la organización política de la sociedad, la cual se transforma continuamente, es por ello que el término se adjetiva para explicar diversos contextos sociales, políticos, económicos e históricos. En este caso, partir de la concepción de Estado moderno permitirá exponer al lector cómo la redistribución del poder público¹³ ha sido necesaria para evitar el abuso del mismo.

El Estado moderno surge a finales de la Edad Media, “consolidándose como organización política dominante durante los siglos XVI, XVII y XVIII, pues es durante este periodo que los reyes europeos fortalecen el proceso de concentración de su poder y dominio, particularmente de las tierras que poseían”,¹⁴ es así como se constituye su forma fundamental: la monarquía.¹⁵

¹³ Para los efectos de este documento se entenderá por poder público: el que reside en el pueblo, es el poder de origen o poder constituyente, es el poder que crea un orden jurídico y permite la propia convivencia social. Carpizo, Jorge, “El poder: su naturaleza, su tipología y los medios de comunicación masiva”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, núm. 95, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/95/art/art2.pdf>, p.347, [consulta: 03 de enero de 2016].

¹⁴ García Guzmán, Maximiliano, *La interacción heurística y multidisciplinaria entre Administración pública, Derecho y políticas públicas. Un enfoque contemporáneo*, México, UNAM, 2014, p.44.

¹⁵ Cfr. De la Cueva, Mario, *La idea del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica-UNAM, 1994.

El término Estado, en su acepción moderna, se atribuye a Nicolás Maquiavelo, autor de *El príncipe*, quien plasmó en la literatura “todos los Estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados”.¹⁶ Asimismo, Jean Bodino y Thomas Hobbes son considerados defensores de la justificación del poder público centralizado que planteó Maquiavelo.

Bodino “afirmó la necesidad de contar con un Estado fuerte para garantizar la paz en tiempos de crisis. Su objetivo era consolidar la autoridad de la monarquía y erigirla en centro de la unidad estatal”,¹⁷ mientras que las ideas de Thomas Hobbes constituyen la legitimidad de un Estado absolutista cuyo fin consiste en salvaguardar el derecho a la vida de los hombres, que son egoístas por naturaleza y, por ello, suscriben un pacto o contrato para obedecer las leyes del soberano.¹⁸

En el siglo XVIII “el Estado moderno, fundamentado en el poder absoluto, es revolucionado por un movimiento social, presidido por la clase burguesa. El 14 de julio de 1789 la Revolución Francesa dio paso a nuevas formas de organización política, siendo una de las principales aportaciones de este levantamiento armado la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano”.¹⁹

El preámbulo del Estado moderno liberal se estableció en el pensamiento de John Locke, “el teórico del Estado individualista y burgués; (...) un ferviente defensor de la libertad de los hombres frente a los reyes”²⁰. Para Locke, “el Estado surgiría en virtud de un contrato social en el que los individuos deciden no infringir los derechos inalienables de cada uno (vida, libertad y propiedad)”.²¹

La teoría de Jean-Jacques Rousseau fue determinante en el movimiento armado, puesto que los principios de *El contrato social* establecieron las bases del Estado moderno liberal. Rousseau sostuvo que “el derecho a gobernar depende de la voluntad general, ya que si todos

¹⁶ Maquiavelo, Nicolás, citado en Guerrero Orozco, Omar, *Principios de Administración Pública*, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, 1997, p. 23

¹⁷ García Guzmán, Maximiliano, *op. cit.*, nota 2, p.50.

¹⁸ Cfr. Rodríguez Zepeda, Jesús, *Estado de Derecho y Democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 2001, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, número 12.

¹⁹ García Guzmán, Maximiliano, *op. cit.*, nota 2, p. 45.

²⁰ De la Cueva, Mario, *op. cit.*, nota 3, p.79.

²¹ García Guzmán, Maximiliano, *op. cit.*, nota 2, p. 51.

los hombres renuncian a su libertad natural y la ponen en manos de la sociedad, pero no en las manos de ningún individuo particular (...) reciben una libertad cívica o política”.²²

La Revolución Francesa modificó la condición del hombre, así como su papel de ciudadano, mediante el reconocimiento de sus garantías individuales y derechos políticos. Con ello, se transformó la relación entre Estado y sociedad, y el poder público comenzó a tener medios de control, considerando que la soberanía emana de la voluntad general, la ley y la organización civil marcaron sus límites.

Posteriormente, en el siglo XIX, Friedrich Hegel establece que “el Estado es la plasmación institucional de una coincidencia de voluntades entre los miembros de una sociedad, en donde la libertad individual se dirige por el carácter moral”.²³ En cambio, para Max Weber el Estado es una “asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación”.²⁴

Para el marxismo, “el Estado capitalista tiene la función de reproducir las mismas relaciones de las cuales ha surgido, para garantizar su permanencia. También asegurar la consolidación a través de su función política, por la gran difusión de la ideología dominante que permite mantener las relaciones de explotación”;²⁵ de manera que, durante este siglo, la legitimidad del Estado fue fuertemente cuestionada por la sociedad.

El siglo XX, específicamente el periodo entre las dos guerras mundiales, dio paso a una nueva relación entre Estado y sociedad, “propendiendo a un régimen de concentración del poder, imponiendo mediante un partido único su propia ideología, a través de modalidades coercitivas, y suprimiendo cualquier forma de garantía de las libertades tradicionales”.²⁶

Sin embargo, “cuando no existe poder legítimo y únicamente queda la coacción física; en este caso, existe el desorden civil, fragmentación y quiebre de la organización social. Es por

²² Rodríguez Zepeda, Jesús, *op. cit.*, nota 6, p. 29

²³ García Guzmán, Maximiliano, *op. cit.*, nota 2, p. 52.

²⁴ Weber, Max, *El político y el científico*, Madrid, Alianza, 1979, p.92

²⁵ Sánchez González, José Juan, *Administración pública y reforma del Estado en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1997, p.31

²⁶ Vergottini, Giuseppe, *Derecho Constitucional Comparado*, Trad. de Claudia Herrera, México, UNAM, 2004, p.873

ello que el estudio del Estado se ha concentrado en la responsabilidad que ostenta en el desenvolvimiento de la vida social, que tiende a ser más democrática, abierta, plural y heterogénea”.²⁷

En este sentido, actualmente el Estado se concibe como “un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada en un ente público superior, soberano y coactivo”²⁸ y como “toda organización social capaz de establecer un gobierno legal y legítimo para una población en un territorio cuya soberanía esté reconocida por el Derecho Internacional”.²⁹

La transformación del Estado es resultado del devenir histórico, así como de la reorganización política y social, está visto que el abuso del poder público conlleva a cuestionar su legitimidad y revolucionar sus fundamentos. Por ello, con el surgimiento del Estado moderno liberal, el ejercicio del poder público se sujetó a las leyes que son producto de la voluntad general.

1.2. Fundamentos del Estado de Derecho

El concepto de Estado de Derecho “surge a finales del siglo XVIII y XIX, cuando las revoluciones liberales postulan la necesidad de superar el absolutismo monárquico mediante regímenes democráticos que, para proteger la libertad de los hombres, supeditaran el ejercicio del poder público al orden jurídico –principalmente a Constituciones escritas-”.³⁰

Las Constituciones “son instrumentos que materializan el poder soberano y se constituyen con la finalidad de salvaguardar los derechos del individuo y del ciudadano, asimismo, tienen la finalidad de limitar a los gobernantes e instaurar instituciones que permiten la expresión de la voluntad popular”.³¹ Al respecto, Montesquieu, en su obra *El Espíritu de las leyes*, sostiene que “para que no se abuse del poder, es necesario que le ponga límites la naturaleza misma de las cosas”³², desarrollando la teoría de la división de poderes.

²⁷ García Guzmán, Maximiliano, *op. cit.*, nota 2, p.54.

²⁸ Serra Rojas, Andrés, *Teoría del Estado*, México, Porrúa, 1984, p.167.

²⁹ Castelazo, José, *Administración pública: Una visión de Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2010, p.8

³⁰ De la Madrid Hurtado, Miguel, *Estado de Derecho y Democracia*, México, UNAM, 2004, p.154

³¹ Rodríguez Zepeda, Jesús, *op. cit.*, nota 6, p. 42

³² Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, 18ª ed., trad. de Nicolás Estevanez, Libro XI, Capítulo III, México, Porrúa, 2010, p.144.

En este sentido, Diego Valadés define el Estado de Derecho como “la sujeción de la actividad estatal a la Constitución y a las normas aprobadas conforme a los procedimientos que ella establezca, que garantizan el funcionamiento responsable y controlado de los órganos del poder; el ejercicio de la autoridad conforme a disposiciones conocidas y no retroactiva, y la observancia de los derechos individuales, sociales, culturales y políticos”.³³

Con base en esta definición, y los rasgos identificados por el jurista Elías Díaz³⁴, los elementos del Estado de Derecho son los siguientes:

1. Imperio de la ley: para que haya Estado de Derecho se requiere que la ley sea el producto de la representación popular;
2. División del poder público: un Estado de Derecho supone autoridades distintas en la creación y aplicación de la ley. La creación de la ley le corresponderá sólo al poder legislativo, y la aplicación al ejecutivo y al judicial;
3. Principio de legalidad: implica que se vigile la actuación de los servidores públicos en apego a Derecho, para brindar con ello seguridad jurídica a los ciudadanos;
4. Derechos y libertades fundamentales: implica la protección, garantía y realización de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

El Estado de Derecho “se traduce en la certeza de que la autoridad estatal sólo podrá actuar con fundamento en algún precepto legal. Por el contrario, un individuo podrá hacer todo aquello que el Derecho no le prohíba”.³⁵ Por ello, el principio de legalidad es considerado fundamento del Estado de Derecho; sin embargo, como lo expresa Rodríguez Zepeda, la existencia de normas no garantiza su cumplimiento.

Conforme a lo anterior, “el Estado de Derecho es útil a la sociedad democrática cuando sus fundamentos se establecen en las leyes y, de manera indisoluble, existe cultura de la legalidad. Las leyes son las normas que se aplican y cuyo cumplimiento se garantiza mediante

³³ Valadés, Diego, *Problemas constitucionales del Estado de Derecho*, México, UNAM, 2002, pp. 7-8.

³⁴ Cfr. Díaz, Elías, “Estado de Derecho y legitimidad democrática” en Carbonell, Miguel, *et al.*, comps., *Estado de Derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México, UNAM/ITAM/Siglo XXI, 2002.

³⁵ García Ricci, Diego, *Estado de derecho y principio de Legalidad*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2011, disponible en: http://200.33.14.34:1033/archivos/pdfs/DH_87.pdf, [consulta: 03 de enero de 2016], p. 37.

la aplicación de poder coercitivo legítimo; mientras que la legalidad es la conducta o disposición para obedecer las leyes”.³⁶

El Estado de Derecho implica que la actuación del Estado se rige por normas jurídicas, no por actos discrecionales, y el poder público se ejerce mediante diferentes autoridades para evitar su concentración y abuso. Asimismo, significa que las leyes resguardan los derechos y libertades fundamentales, por lo cual toda acción contraria a la ley pone en riesgo la convivencia social y la confianza ciudadana sobre la utilidad de las reglas.

1.3. Gobierno y Administración Pública

El gobierno es la organización y ejercicio del poder del Estado en la sociedad, es la manifestación de la voluntad general. Etimológicamente, “el término hace referencia al vocablo griego *kibernan* que significa conducir y al latín *gubernaculum*, que pasa al español antiguo como *governallo*, el cual designa al timón de una embarcación”,³⁷ gobernar es sinónimo de dirigir los asuntos públicos.

La teoría establece que el gobierno “es la organización que representa al Estado para el cumplimiento de sus objetivos y metas”³⁸, “su expresión institucional”³⁹ y “la conducción del rumbo de la sociedad desde el centro del poder hegemónico”,⁴⁰ en palabras simples, los gobiernos se constituyen para establecer instituciones públicas que dirijan los propósitos del Estado.

La organización del poder público, así como su ejercicio, definen el régimen político que caracteriza a un gobierno; en el caso mexicano, en el Título II, Capítulo I “De la soberanía nacional y de la forma de gobierno”, artículos 40 y 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴¹, se declara que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal.

³⁶ Rodríguez Zepeda, Jesús, *op. cit.*, nota 6, p. 42

³⁷ Castelazo José, *op. cit.*, nota 17, p. 19

³⁸ *Ídem.*

³⁹ Hurtado, Javier, *Sistemas de Gobierno y Democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 2001, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, número 19, p. 9

⁴⁰ Guerrero Orozco, Omar, *Gobierno*, México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, 1980, Diccionario de política y administración pública, Vol. II, p.50

⁴¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917, última reforma publicada el 27 de enero de 2016, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/Leyes>

La función de un gobierno democrático consiste en la “elaboración, ejecución y sanción de normas jurídicas a través de órganos legítimamente constituidos”,⁴² en los cuales se deposita la soberanía nacional, cuya composición es tripartita (ejecutivo, legislativo y judicial) para garantizar la vigilancia mutua y el bienestar general.

Distinguir el término gobierno de la administración pública implica comprender que “instituido en pro de la gestión de los asuntos públicos, el gobierno es autoridad que se expresa mediante la dirección y supervisión de esos negocios. La administración, en contraste, es la división de la actividad de gobierno”.⁴³

Por ello, la administración pública es más que una herramienta o instrumento del gobierno, posee capacidades de perpetuación por medio de las organizaciones en las que toma forma, con funciones útiles e indispensables para la vida social e individual.⁴⁴ En consecuencia, la administración pública tiene la compleja tarea de colmar los requerimientos de la sociedad.

De ahí que “la función mediadora de la administración pública tiene como propósito fundamental la conservación del interés general, puede entenderse como el enlace por medio del cual la sociedad recibe el poder del Estado”.⁴⁵ En este sentido, la administración pública “es una institución que surge con el Estado moderno, podría señalarse que es parte de su patrimonio común, es decir, es un valor social”.⁴⁶

Dicho lo anterior, la administración pública se define como “la actividad encaminada a acrecentar el poder del Estado y desarrollar la vida asociada a través del orden, la seguridad y la subsistencia”.⁴⁷ Esto implica que la administración pública provee de bienes y servicios a la ciudadanía, constituyendo una fuente de legitimidad del Estado.

Asimismo, la administración pública se concibe como "el sistema dinámico -integrado por normas, objetivos, estructuras, órganos, funciones, métodos y procedimientos, elementos humanos y recursos económicos y materiales- a través del cual se ejecutan o instrumentan

Biblio/htm/1.htm, [consulta: 29 de enero de 2016].

⁴² Hurtado, Javier, *op. cit.*, nota 27, p.9

⁴³ J. Bonnin, citado en Guerrero Orozco, Omar, *La administración pública a través de las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010, p.238.

⁴⁴ *Cfr.* Guerrero Orozco, Omar, *Ídem*.

⁴⁵ Sánchez González, José Juan, *op. cit.*, nota 13, p. 34.

⁴⁶ García Guzmán, *op.cit.*, nota 2, pp.58-59.

⁴⁷ Guerrero Orozco, Omar, *op. cit.*, nota 4, pp.27-28

las políticas y decisiones de quienes representan o gobiernan una comunidad políticamente organizada”.⁴⁸

Esta definición es útil para evidenciar que el poder público se ejerce por personas, representantes electos o designados, a quienes se les atribuyen diversas funciones encaminadas a cumplir los fines del Estado. Adicionalmente, de acuerdo con la visión contemporánea de la administración pública, la sociedad no sólo es receptora sino que, en su rol de ciudadanía y protector de sus derechos fundamentales, es corresponsable en la toma de decisiones públicas.⁴⁹

Esto implica “el reconocimiento de actores gubernamentales y no gubernamentales; el ejercicio de controles cada vez más horizontales y no jerárquicos; el cumplimiento de metas colectivas vía la interacción entre los diversos sectores y grupos; una nueva forma de gobernar, administrar y gestionar lo colectivo; exigir responsabilidades a los políticos y a los funcionarios; proporcionar información confiable; y cumplimiento prudente y responsable de los deberes públicos”.⁵⁰

La relación contemporánea entre el Estado y la sociedad refiere un sentido de corresponsabilidad para atender los asuntos públicos, es así como en el combate a la corrupción el papel del ciudadano resulta fundamental para vigilar el ejercicio del poder público, exigir información pública, rendición de cuentas y evidenciar el abuso de poder por parte de los servidores públicos o cualquier otro sector.

Como se ha visto, el Estado moderno liberal señala la división del poder público, el rol del hombre como ciudadano y establece reglas escritas que regulan la conducta de todos los miembros de un país. El Estado de Derecho, concepto que surge del pensamiento democrático y liberal, plasma esas características en Constituciones que se rigen no sólo por leyes, sino por la legitimidad de las mismas.

El gobierno es la estructura y funcionamiento del poder público, en el caso mexicano tripartita, mientras que la administración pública es la acción del gobierno que se manifiesta

⁴⁸ Galindo Camacho, Miguel, *Teoría de la administración pública*, México, Porrúa, 2000, p.6

⁴⁹ Cfr. García Guzmán, Maximiliano, *op. cit.*, nota 2.

⁵⁰ Uvalle Berrones, Ricardo, “Espacio público, misión del Estado y gestión pública”, en *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, año 7, núm. 1, enero- abril, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2000, pp. 273-281

mediante organizaciones, procesos, personas y facultades que ejecutan políticas o decisiones gubernamentales para atender las necesidades de la sociedad.

Sin embargo, una de las razones por las cuales el Estado no ha logrado cumplir con sus fines es la corrupción, un fenómeno social que distorsiona los objetivos de las políticas públicas, cuestiona la legitimidad de las leyes, desacredita a las instituciones y genera el desvío de los recursos públicos. En este sentido, en el siguiente apartado se analiza el concepto de corrupción, las causas que la originan, sus efectos y diversas manifestaciones.

1.4. Definición de corrupción

Etimológicamente, la palabra “corrupción” proviene del latín *corruptio, corruptiones*. De aquí provienen *corruption* en inglés, *corruzione* del italiano, *korrupcion* del alemán, nuestra palabra castellana proviene de la palabra latina *corromperé*, que significa romper algo entre dos, destruir conjuntamente.⁵¹ Al respecto, la Real Academia Española señala que la corrupción es la “acción o efecto de corromper o corromperse”, es decir, alterar algo, dañar, sobornar o pervertir.

El fenómeno de la corrupción es más complejo que dicha manera de concebirle, su análisis se ha abordado desde diversas perspectivas teóricas que permiten comprender su origen, sus principales causas y efectos, así como las posibles estrategias para combatirla. Al respecto, Jaime Cárdenas enuncia tres principales enfoques:

*Los enfoques moral-individualistas enfatizan el carácter principalmente individual y voluntarista de la corrupción; los enfoques delictivo-formalista, subrayan el carácter formal de la corrupción entendida como acción delictiva de funcionarios; los enfoques estatal-rentista se suscriben al intervencionismo estatal en la economía como generadora de inmovilismo, ineficiencia y corrupción.*⁵²

Por su parte, Mauricio Merino señala que la corrupción se ha comprendido en dos sentidos, a saber: “la visión individualista, según la cual no hay sistemas inmunes a la

⁵¹ González Llaca, Edmundo, *Corrupción Patología Colectiva*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, p.48

⁵² Cárdenas, Jaime y Mijangos, María Luz, *Estado de Derecho y Corrupción*, México, Porrúa-UNAM, 2005, p.9

corrupción sino individuos que se corrompen, de manera que las secuelas de esa visión pueden ir desde las perspectivas éticas y moralizantes que buscan cambiar los valores de las personas para incidir en sus buenas conductas; y la visión burocrática (...) apuesta por las consecuencias diseñadas para cambiar conductas, (...) se ve al corrupto, en todo caso, como alguien a quien ha de castigarse porque decidió romper esas rutinas”.⁵³

En este sentido, la corrupción implica actos que reflejan el carácter moral del individuo, así como reglas, incentivos, recompensas o castigos que establecen las organizaciones e inciden en la conducta de los empleados públicos. Esta visión burocrática, a la cual se refiere Merino, se vincula con el enfoque microorganizacional que propone Robert Klitgaard.

En su obra *Controlando la corrupción*, el autor expone el modelo teórico denominado *principal- agente- cliente*, el cual establece que “para una autoridad que es representante de la agencia para la cual trabaja, el principal le da unas normas o reglas de operación, sus castigos y premios por ser bueno, selecciona a sus agentes y saca información de los agentes y de los clientes. Con esa información, el principal se da cuenta de lo que hace el agente; si esa persona hace algo mal con el cliente, una cosa corrupta, se entera de inmediato”.⁵⁴

Este enfoque permite analizar el fenómeno de la corrupción a partir de un sistema de comunicación e información al interior de las organizaciones, además de establecer como premisa fundamental el control del poder público mediante medidas institucionales para observar y contener la conducta de los servidores públicos.

El problema de este modelo consiste en que los altos mandos deberán regirse por un comportamiento intachable para poder juzgar y sancionar al resto de los miembros de la organización, pero como lo señala Rose-Ackerman⁵⁵, la corrupción existe en dos dimensiones, en los grandes funcionarios y el resto de la organización (endémica).

⁵³ Merino, Mauricio, “La captura de los puestos públicos”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México, 2013, Nueva Época, Año LVIII, núm.219, pp.138-139.

⁵⁴ Klitgaard, Robert, “Marco teórico de referencia sobre la corrupción”, en *Prevención de la corrupción en el servicio público: un enfoque internacional*, Serie Praxis 065, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984, p.17

⁵⁵ Cfr. Ackerman, Susan Rose, *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*, Madrid, Siglo Veintiuno de España, 2001.

Por otra parte, para Stephen Morris la corrupción se concibe desde dos aspectos fundamentales: 1) conductual, el cual se refiere a actos de funcionarios públicos y ciudadanos particulares que propicia resultados particularizados, y 2) normativo que se equipara a la noción del interés común y la legitimidad del Estado.⁵⁶

Ambos enfoques –conductual y normativo- se complementan, el primero explica la naturaleza de la corrupción, individualista y difícil de corregir, mientras que el segundo se da a la tarea de tipificar las acciones de las personas para sancionar el abuso del poder. En consecuencia, la corrupción en sus dos dimensiones implica la acción individual voluntaria y la transgresión de las leyes.

El enfoque moral o conductual surge de la comprensión del individuo, su conducta racional y el deseo ambicioso que lo lleva a apropiarse de lo público, donde “a pesar de que exista una ley natural que los hombres respetan, los intereses egoístas, en algunos casos, pueden prevalecer en la conducta humana y trastocar el estado de armonía y de cooperación”.⁵⁷

Este enfoque de la corrupción se sustenta en los valores que rigen el comportamiento humano, su origen se explica por factores éticos y culturales, tales como la frágil educación cívica y la propagación de la tendencia consumista, propiciando conductas inapropiadas en la sociedad.

De manera que la formación ética que se adquiere a lo largo de la vida se pone a prueba cuando se asumen cargos públicos; al respecto, Max Weber expuso que existen dos éticas: “una, la de la convicción, que se sintetiza en la obligación moral de cumplir los principios que se profesan; y otra, la de la responsabilidad frente a la sociedad, que valora las consecuencias de nuestros actos y que nos impele a poner el interés general por encima del interés personal”.⁵⁸

Indudablemente, la corrupción es un asunto de la conducta humana, por lo cual está estrechamente vinculada al tema de la ética; sin embargo, como se verá a continuación, la

⁵⁶ Cfr. Morris, Stephen, *Corrupción y política en el México contemporáneo*, México, Siglo XXI, 1992.

⁵⁷ Salcedo, Roberto, *Rendición de cuentas y responsabilidad del servidor público*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2012, Colección: Conferencias Magistrales, pp. 11-12.

⁵⁸ Max Weber citado en Salcedo, Roberto, *Ídem*.

corrupción es difícil de erradicar porque no basta con la voluntad de una persona para realizar el acto, es decir, implica una relación social. En este sentido, y para los propósitos de este documento, el concepto de corrupción se analizará desde el enfoque normativo.

Algunos partidarios de este enfoque son Alejandro Nieto, quien señala que la corrupción “*supone un uso desviado de los poderes públicos en beneficio particular*”⁵⁹, y Enrique Garzón Valdés, quien declara que “*la corrupción consiste en la violación de una obligación por parte de un decisor con objeto de obtener un beneficio personal extraposicional de la persona que lo soborna o a quien extorsiona, a cambio del otorgamiento de beneficios para el sobornante o el extorsionado*.”⁶⁰

De acuerdo con el autor, “el acto o actividad corrupto (a) requiere, a más del decisor, la intervención de una o más personas, decisoras o no. Es un delito o infracción participativa en el que una de las partes intenta influir en el comportamiento de la otra a través promesas, amenazas o prestaciones prohibidas por el sistema normativo relevante”.⁶¹

En este sentido, la corrupción es un acto racional que promueve el interés privado de quienes participan en ella, de esta manera existen dos clases generales de corrupción, estas son el soborno y la extorsión; la primera entendida como el “encuentro diádico entre el ciudadano y un empleado público, mientras que la segunda implica que el funcionario influya en el comportamiento del ciudadano”.⁶²

Arturo del Castillo coincide en que la definición de corrupción debe valerse de estos referentes, puesto que son identificables y susceptibles de medición, declara con mayor claridad que “la corrupción es un problema en dos sentidos. Dicho de otra manera, la corrupción puede suceder no sólo porque existe un funcionario que exige un pago ilícito -lo cual nos remitiría fundamentalmente a un caso de extorsión- sino también porque en

⁵⁹ Cárdenas, Jaime y Mijangos, María Luz, *op. cit.*, nota 40, p.59.

⁶⁰ Garzón Valdés, Enrique, “Acerca del concepto de corrupción”, en: Carbonell, Miguel y Vázquez, Rodolfo (coords), *Poder, derecho y corrupción*, México, Siglo XXI, 2003, p.26

⁶¹ *Ibidem.*, p.24

⁶² Morris, Stephen, *op. cit.*, nota 44, p. 25

ocasiones es el mismo ciudadano el que ofrece el pago ilícito, lo cual nos lleva a una situación más bien de soborno”.⁶³

En este sentido, define la corrupción como “*la violación de una obligación por parte de un funcionario público (burócrata) o representante popular (político) con el objeto de obtener un beneficio personal, en forma de dinero o regalos, de la persona que lo soborna o a quien extorsiona*”.⁶⁴

Garzón y Del Castillo presentan similitudes en su manera de concebir la corrupción, principalmente, al usar el término violación para referirse a un acto de ilegalidad; sin embargo, la definición que proporciona el primer autor permite identificar con mayor precisión al sujeto decisor como un funcionario público o representante popular, pero esta definición no expresa que el sobornador o extorsionado también recibe un beneficio.

Al enfoque normativo se suscribe Malem Seña, exponiendo las siguientes características de la corrupción:

*1) el acto de corrupción implica la violación de un deber posicional, quienes se corrompen transgreden, por activa o pasiva, algunas de las reglas que rigen el cargo que ostentan o la función que cumplen; 2) para que exista la corrupción, debe haber un sistema normativo que le sirva de referencia (económico, político, jurídico, ético); 3) un acto de corrupción no siempre entraña una acción antijurídica, que el acto de corrupción sea legal o ilegal desde un punto de vista penal o administrativo, dependerá de cada sistema jurídico; 4) los actos de corrupción están siempre vinculados a la expectativa de obtener un beneficio extraposicional; 5) los actos de corrupción tienden a realizarse en secreto o al menos en un marco de discreción.*⁶⁵

En contraste, Jaime Cárdenas y María Mijangos, sostienen que la violación de un deber posicional conlleva siempre una acción jurídica, consideran que “*corrupción es la violación a un deber posicional, contenido en el sistema normativo, para la obtención de un beneficio*

⁶³ Del Castillo, Arturo, *Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2002, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, número. 5, p. 17.

⁶⁴ *Ídem*.

⁶⁵ Malem Seña, Jorge, citado en: Cárdenas, Jaime y Mijangos, María Luz, *op. cit.*, nota 40, p. 16.

extraposicional, no inherente al cargo o a la función".⁶⁶ De manera que, para los autores, la actuación de los servidores públicos está siempre definida por un marco jurídico.

Por otra parte, Claudio Orrego Larraín señala que la corrupción es "*toda acción u omisión del funcionario público en que éste se desvíe de los deberes normales de su cargo con el objeto de obtener gratificaciones de índole privado o beneficios políticos, pecuniarios o de status, así como cualquier utilización en beneficio personal o político de información, influencias u oportunidades surgidas en razón de su cargo*".⁶⁷

Esta definición enfatiza el enfoque legalista de la corrupción al señalar que la actuación del funcionario público se rige por deberes normales (normas jurídicas), y al identificar que los beneficios para el corrupto van más allá de las recompensas monetarias o materiales; sin embargo, es limitada en el sentido de que sentencia al funcionario como único responsable de los actos de corrupción.

Edmundo González Llaca sostiene que el fenómeno de la corrupción no es exclusivo del sector público, argumenta que se desarrolla también en el sector privado, generando efectos negativos en todo tipo de organización. En palabras del autor, la corrupción es "*la acción u omisión de un servidor público o de una persona natural o jurídica del sector privado, que usa y abusa de su poder para favorecer a intereses particulares, a cambio de una recompensa o de su promesa, dañando así al interés público y/o el de la entidad privada en la que labora*".⁶⁸

Esta definición proporciona elementos relevantes para la investigación al señalar ambas dimensiones de la corrupción (acción u omisión) y personificar el fenómeno en más de una persona que no necesariamente corresponde al sector público (una persona natural o jurídica). Asimismo, la corrupción implica i) el abuso del poder, ii) un beneficio para el corrupto y quienes corrompen, y iii) los efectos negativos del fenómeno tanto en lo público como lo privado.

⁶⁶ *Ibidem*, p.62.

⁶⁷ Orrego Larraín, Claudio, *Corrupción y modernización del Estado*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2000, p. 2.

⁶⁸ González Llaca, Edmundo, *op. cit.*, nota 39, p.53

En este sentido, el Banco Mundial define la corrupción como *el abuso del poder público en beneficio privado*⁶⁹, una definición ambigua, pero útil porque no se limita a señalar personas que podrían resultar responsables de participar en actos de corrupción –servidores públicos, políticos, empresarios, ciudadanos, etc.-, y no tipifica conductas –tales como soborno o extorsión-; por lo cual dicha definición guiará esta investigación.

Cabe señalar que al definir la corrupción como *el abuso del poder público en beneficio privado* se incluyen implícitamente las características derivadas del enfoque normativo, estas son: 1) acción u omisión de deberes, 2) la participación de dos o más personas donde al menos una de ellas es decisor o ejerce poder público, 3) genera beneficios privados para los participantes, 4) no radica necesariamente en el servidor público, 5) tiende a realizarse en la secrecía y es opuesta al interés general.

Adicionalmente, se utilizará esta definición porque permite que el panorama para enfrentar el fenómeno sea mayor, dependiendo de la legislación, las causas que la originan, los efectos que genera y las conductas que se practican en determinadas circunstancias o contexto.

1.5. Causas, consecuencias y clasificación de la corrupción

Los factores que determinan la existencia de la corrupción son diversos, se trata de un fenómeno multifactorial, en el cual la teoría establece que para combatirlo de manera eficaz es necesario actuar directamente sobre las causas que lo originan, de lo contrario únicamente se lucharía por reducir o mitigar sus efectos.

De acuerdo con Rodolfo Vázquez, “varias son las causas posibles de la corrupción: causas genéricas, causas específicas y causa última de la corrupción. Los dos primeros tipos tienen que ver con causas de orden social, político, económico y administrativo. La última tiene que ver con una valoración de tipo ético”.⁷⁰

⁶⁹ Cfr. Vito Tanzi, “Corruption around the world: causes, consequences, scope, and cures”, Fondo Monetario Internacional, 1998, p. 8, disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf>, [consulta: 12 de enero de 2016].

⁷⁰ Vázquez, Rodolfo, “Corrupción política y responsabilidad de los servidores públicos”, en: Méndez Silva, Ricardo (coord.), *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, pp. 219-220.

El autor señala que las causas genéricas son aquel conjunto de circunstancias sociales y económicas que parecen favorecer la aparición de la corrupción, a saber:

1. Rápido crecimiento económico y modernización como consecuencia de un cambio de valores, de la aparición de nuevas fuentes de riqueza y poder;
2. Incremento sensible de las oportunidades políticas en relación con las oportunidades económicas, de modo que la política se convierte en un medio de promoción profesional y social;
3. Cambio en el marco en el que se desarrolla la actividad económica, por ejemplo, mediante la apertura de una economía autárquica a la competencia internacional, y el consiguiente incremento de oportunidades económicas en un contexto competitivo y desconocido;
4. Desequilibrio institucional entre el protagonismo de algunos agentes y los recursos necesarios para desempeñar su papel, que puede conducir a buscar dichos recursos mediante prácticas poco ortodoxas.

La sustancia de las causas genéricas radica en la *causa última de la corrupción* que, de acuerdo con Laporta, “se da porque un individuo, sea cual sea su entorno, toma la decisión de realizar una acción determinada, la acción corrupta. Y ésta es la razón por la que siempre existirá la corrupción: no hay ningún sistema de control posible ni ningún antídoto tan eficaz como para impedir totalmente una opción individual de este tipo. En todo caso ese sistema o ese antídoto tendrán mucha más fuerza si son internos al individuo”⁷¹.

Esta premisa sostiene que la corrupción emana de un acto voluntario, en el cual la actuación de los individuos no es responsabilidad del Estado, ni de su funcionamiento, aunque no descarta que el sistema genere los incentivos o recompensas que motiven ese comportamiento. Asimismo, Laporta establece que ningún sistema de control puede combatir esta causa, requiere de medidas para modificar el interior del individuo, tales como la educación cívica.

Para cualquier gobierno resultaría erróneo asumir que la causa de la corrupción proviene única y exclusivamente del comportamiento individual, además, este supuesto dejaría el

⁷¹ *Ibidem*, p.221

fenómeno sin control y agravaría su incidencia en el desarrollo de los países. Por esta razón, Jaime Cárdenas y Ma. Mijangos señalan que algunas condiciones específicas de la corrupción son:

*El bajo nivel salarial de los funcionarios públicos, la ausencia de garantías laborales adecuadas, la escasa probabilidad de sanciones, la sobrerregulación administrativa que impele a dar dinero a cambio de trámites, servidores públicos que tienen más lealtad a las empresas o a los partidos que los llevaron al cargo, la ausencia de controles internos y externos adecuados a la gestión pública, la falta de transparencia en el procesamiento de decisiones de autoridad.*⁷²

Claudio Orrego suscribe en que las causas de la corrupción son de carácter administrativo, jurídico, institucional, económico y, enfatiza, en los factores éticos-culturales, los factores externos, tales como el narcotráfico, los organismos internacionales y el sector privado, así como en los factores socio-políticos que consideran a los partidos políticos, el sistema de gobierno y el régimen político.

De acuerdo con estas condiciones específicas de la corrupción, el Estado, el gobierno y la administración pública son responsables de propiciar el fenómeno, en la medida que no generan incentivos positivos, permiten la impunidad, dificultan la prestación de servicios públicos, politizan las funciones administrativas y no cuentan con instituciones fuertes que controlen la función pública.

En su obra *Corrupción y política en el México contemporáneo*, Morris señala que la corrupción es un fenómeno de carácter sistémico que, en el caso mexicano, surge del sistema político para mantener la estabilidad, es resultado de la opacidad en la gestión pública, el monopolio partidista, la incipiente división de poderes y la cultura de las prácticas clientelistas.

En palabras del autor, “la corrupción en México emana de un desequilibrio estructural de las fuerzas estatales y sociales, que de hecho confiere al Estado mexicano y a sus representantes un virtual monopolio de las oportunidades de riqueza y movilidad. Esta

⁷² Cárdenas, Jaime y Mijangos, María Luz, *op. cit.*, nota 40, p. 34

asimetría estructural fomenta un peculiar patrón de conducta corrupta caracterizado por una extorsión generalizada”.⁷³

Por su parte, Jaime Cárdenas sostiene que la corrupción tiene un campo fértil y propicio cuando “un sistema político que no representa a muchos sectores, y en donde algunos obtienen ventajas y otros se quedan permanentemente al margen, un sistema en donde el gobernante se aleja del gobernado y en donde no existe rendición de cuentas efectiva”.⁷⁴

Dicho alejamiento engendra relaciones vulnerables de representatividad, creando desconfianza y opacidad, desincentivando el interés ciudadano de participar en la toma de decisiones y vigilar la acción de gobierno. Aunado a ello, en ocasiones, la sociedad es promotora del abuso del poder público; propagándose, según Morris, “una moralidad distorsionada (...) la desviación de la responsabilidad individual, por la difusión de la desconfianza y el cinismo hacia el gobierno y los funcionarios públicos”.⁷⁵

En este sentido, señala María Amparo Casar que en México la precaria cultura de la legalidad es un factor determinante para la corrupción, puesto que los ciudadanos desconocen las leyes, consideran que las autoridades son las primeras en violar las normas, perciben que si la ley no te favorece es válido desobedecerla y que está hecha para favorecer a políticos y ricos.⁷⁶

Para Eduardo González Llaca, la ausencia de la cultura de denuncia es una de las principales causas de la corrupción en México. Sin embargo, Miguel Carbonell señala que la impunidad, entendida como “los delitos cometidos que no son sancionados por una u otra cosa”,⁷⁷ propicia la apatía social y la percepción de que cometer actos de corrupción no conlleva ninguna sanción porque existe encubrimiento por parte de los responsables de impartir justicia.

Las causas de la corrupción son diversas y complejas de identificar cuando representan riesgos latentes para las organizaciones, los cuales podrían constituir actos de corrupción, es

⁷³ Morris, Stephen, *op. cit.*, nota 44, p. 63

⁷⁴ Cárdenas, Jaime y Mijangos, María Luz, *op. cit.*, nota 40, pp.112-113.

⁷⁵ Morris, Stephen, *op. cit.*, nota 44, p. 94

⁷⁶ Cfr. Casar, María Amparo, *Anatomía de la Corrupción*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas- Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., 2015.

⁷⁷ González Llaca, Edmundo, *op. cit.*, nota 39, p.113.

por ello que diagnosticar sus necesidades y patrones de conducta resulta indispensable para poder combatir este fenómeno. Aunado a ello, todos debemos reconocer que la corrupción trae consigo serias consecuencias, por lo que conocerlas permitirá dimensionar el problema.

Al respecto, algunos investigadores continúan sosteniendo que la corrupción podría tener una justificación económica, en tanto posibilita eludir reglamentaciones ineficaces y requisitos burocráticos, y permite al sector privado corregir las falencias y la ineficacia de los gobiernos. De este modo, podría potencialmente fomentar el crecimiento económico eliminando obstáculos burocráticos.⁷⁸

Sin embargo, se ha demostrado que en materia económica la corrupción trae consigo consecuencias negativas en variables macro, tales como la inversión, tributación y la composición y efectividad del gasto público.⁷⁹ Además, “reduce la eficacia de las políticas industriales e impulsa a las empresas a actuar en el sector no oficial infringiendo las leyes fiscales”.⁸⁰

Las consecuencias de la corrupción en el desarrollo social se manifiestan en la desigualdad y la distribución de los ingresos. El estudio denominado *Impact of corruption on growth and inequality*, de Transparencia Internacional, señala que los países más corruptos suelen tener menores niveles de desarrollo humano y, de acuerdo con los datos del Barómetro Global de la Corrupción, este fenómeno repercute de manera desproporcionada en los sectores pobres.⁸¹

En algunos casos, “las pérdidas atribuibles a la corrupción podrían ser lo suficientemente considerables para superar el potencial redistributivo de los programas de bienestar social. La corrupción tiene además un impacto negativo sobre la calidad y cantidad de los servicios públicos, en particular en los sectores de educación y salud, al reducir la efectividad del gasto público”.⁸²

⁷⁸ Chêne, Marie, “Impact of corruption on growth and inequality”, Transparency International, 2014, disponible en: http://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Impact_of_corruption_on_growth_and_inequality_2014_SP.pdf, [consulta: 15 de enero de 2015].

⁷⁹ Cfr. Chêne, Marie, *op. cit.*, nota 66.

⁸⁰ Ackerman, Rose, *op. cit.*, nota 43, p. 3

⁸¹ Chêne, Marie, *op. cit.*, nota 66, p. 7.

⁸² *Ibidem*, p. 8.

En materia político-institucional, la corrupción erosiona la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas, los procesos políticos, el Estado de Derecho y los procesos democráticos, porque “demuestra al público que las normas no se aplican de manera sistemática y conforme a derecho”.⁸³

En consecuencia, “los motivos para incurrir en actos ilegales pueden parecer válidos e incluso esgrimirse como argumentos de sobrevivencia, pero lo cierto es que al justificarlos perpetúan el círculo vicioso de la corrupción y la impunidad”.⁸⁴

Por lo cual es importante reconocer que los efectos de la corrupción tienen un impacto generalizado, ya que inciden negativamente en diversas variables económicas, políticas y sociales, perjudicando el bienestar general, e incluso los intereses del mercado.

La corrupción se manifiesta de diversas formas, esto se debe a su naturaleza multifactorial, por lo que resulta indispensable su clasificación, principalmente, en un marco jurídico para determinar responsabilidades y sancionar aquellas conductas constitutivas de abuso de poder. En este sentido, Claudio Orrego clasifica la corrupción de la siguiente manera⁸⁵:

- Individual y sistemática: tiene relación con la extensión de la corrupción; la *corrupción individual*, es aquella en que los actos de corrupción son esporádicos y de naturaleza absolutamente secreta. Por el contrario, *corrupción sistémica* existe en aquel país o institución donde la irregularidad e ilegalidad se han transformado en regla.
- Administrativa y política: la *corrupción administrativa*, son todas aquellas formas de corrupción cometidas por un funcionario de la administración centralizada o descentralizada del Estado, en beneficio personal o de terceros (incluidos familiares y amigos); la *corrupción política* es aquella donde el beneficiario es principalmente el partido político o el individuo, pero en cuanto miembro de un partido político.
- Interna y externa: la *corrupción Interna* es aquella que es propiciada y efectuada por el funcionario de la administración pública; la *corrupción externa* es aquella propiciada por personas del sector privado.

⁸³ *Ibidem*, pp. 9-10.

⁸⁴ Casar, María Amparo, *op. cit.*, nota 64, p.30.

⁸⁵ Orrego Larraín, Claudio, *op. cit.*, nota 55, pp.5-8.

De acuerdo con Rafael Martínez Morales “los actos de corrupción suelen clasificarse en tráfico de influencias, soborno, enriquecimiento ilícito, ejercicio indebido del servicio público, uso indebido de atribuciones y facultades, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, delitos cometidos contra la administración de justicia, entre otros”⁸⁶.

Para los propósitos de este documento, a continuación se señalan aquellas conductas reconocidas internacionalmente como tipos de corrupción:

i) Soborno de funcionarios públicos nacionales

- a) La promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales;
- b) La solicitud o aceptación por un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales.

ii) Malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público

- a) Consiste en la apropiación indebida u otras formas de desviación por un funcionario público, en beneficio propio o de terceros u otras entidades, de bienes, fondos o títulos públicos o privados o cualquier otra cosa de valor que se hayan confiado al funcionario en virtud de su cargo.

iii) Tráfico de influencias

- a) La promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público o a cualquier otra persona, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido con el fin de que el funcionario público o la persona abuse de su influencia real o supuesta para obtener

⁸⁶ Martínez Morales, Rafael, citado en Dictamen sobre la minuta con proyecto de decreto en materia de combate a la corrupción, Senado de la República, LXII Legislatura, p. 49, disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/estudios_legislativos2/docs/dictamen_140415.pdf [consulta: 17 de junio de 2015].

de una administración o autoridad un beneficio indebido que redunde en provecho del instigador original del acto o de cualquier otra persona;

- b) La solicitud o aceptación por un funcionario público o cualquier otra persona, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su provecho o el de otra persona con el fin de que el funcionario público o la persona abuse de su influencia real o supuesta para obtener de una administración o autoridad un beneficio indebido.

iv) Abuso de funciones

- a) Considera la realización u omisión de un acto, en violación de la ley, por parte de un funcionario público en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener un beneficio indebido para sí mismo o para otra persona o entidad.

v) Enriquecimiento ilícito

- a) El incremento significativo del patrimonio de un funcionario público respecto de sus ingresos legítimos que no pueda ser razonablemente justificado por él.

vi) Blanqueo del producto del delito

- a) La conversión o la transferencia de bienes, a sabiendas de que esos bienes son producto del delito, con el propósito de ocultar o disimular el origen ilícito de los bienes o ayudar a cualquier persona involucrada en la comisión del delito determinante a eludir las consecuencias jurídicas de sus actos;
- b) La ocultación o disimulación de la verdadera naturaleza, el origen, la ubicación, la disposición, el movimiento o la propiedad de bienes o del legítimo derecho a éstos, a sabiendas de que dichos bienes son producto del delito;
- c) La adquisición, posesión o utilización de bienes, a sabiendas, en el momento de su recepción, de que son producto del delito;

vii) Obstrucción de la justicia

- a) El uso de fuerza física, amenazas o intimidación, o la promesa, el ofrecimiento o la concesión de un beneficio indebido para inducir a una persona a prestar falso testimonio o a obstaculizar la prestación de testimonio o la aportación de pruebas en procesos en relación con la comisión de los delitos;

- b) El uso de fuerza física, amenazas o intimidación para obstaculizar el cumplimiento de las funciones oficiales de un funcionario de la justicia o de los servicios encargados de hacer cumplir la ley en relación con la comisión de los delitos.

Además, señala Max Kaiser, es posible señalar otros tipos comunes de corrupción:⁸⁷

viii) Colusión

- a) Establecer acuerdos comerciales o económicos ilegales, con el objeto de obtener ventajas.

ix) Simulación (absoluta y relativa)

- a) Intervenga en nombre propio, pero en interés de otra u otras empresas que se encuentren impedidas para participar en contrataciones públicas de carácter federal, con la finalidad de que éstas o éstas últimas obtengan, total o parcialmente, los beneficios derivados de la contratación.

x) Utilización de información falsa

- a) Presentar o utilizar documentación o información falsa con el propósito de lograr un beneficio o ventaja.

xi) Nepotismo, clientelismo, favoritismo

- a) Otorgar ventajas indebidas a miembros de la familia del servidor público, a personas allegadas o a personas con quienes tenga intereses políticos, sociales o económicos.

Esta clasificación permite evidenciar que, aunque el soborno y la extorsión son sus formas más comunes, la corrupción se puede tipificar en términos generales, pero cada país determinará responsabilidades conforme a su marco de referencia, patrones de conducta, y personas involucradas.

La teoría proporcionó diversos elementos para comprender qué es la corrupción, pero esto no es suficiente para inhibirla. Aunado a ello, la corrupción se reconoce como un fenómeno

⁸⁷ Kaiser, Max, *El combate a la corrupción: la gran tarea pendiente en México*, México, Miguel Ángel Porrúa-ITAM, 2014, pp.52-53.

global, razón por la cual en el siguiente apartado se abordan las disposiciones internacionales que establecen las mejores prácticas para combatir este problema.

1.6. Prácticas internacionales para combatir la corrupción

De acuerdo con el artículo 89, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es facultad de Ejecutivo Federal “celebrar tratados internacionales”; en el artículo 76, fracción I, del mismo ordenamiento, se expresa que son facultades exclusivas del Senado “aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba”.

En el artículo 133 constitucional se declara que la “Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión”. Con base en estas disposiciones constitucionales, el Estado mexicano ha suscrito tres convenciones internacionales en materia de combate a la corrupción.

Estas son: 1) Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA), 2) Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Competencia y el Desarrollo Económicos (OCDE), y 3) Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

En las Convenciones se reconoce que la corrupción obstruye el crecimiento económico de las naciones, debilita a las instituciones, los valores de la democracia y compromete el desarrollo sostenible, así como el imperio de la ley. Por ello, los convenios coinciden en que, para su eficaz combate, la prioridad consiste en reconocer la corrupción y sus diversas manifestaciones en la legislación interna de cada Estado miembro.⁸⁸

⁸⁸ *Crf.* Organización de las Naciones Unidas, “Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción”, disponible en: https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf, [consulta: 05 de enero 2016], pp. 5-7.

Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA (CICC)

El 29 de marzo de 1996, México, como país miembro de la Organización de Estados Americanos (OEA), firmó la Convención Interamericana contra la Corrupción. Su aprobación por parte del Senado de la República tuvo lugar el 30 de octubre de 1996 y su entrada en vigor el 2 de julio de 1997.⁸⁹ De acuerdo con su artículo II, los propósitos de esta Convención son:

1. Promover y fortalecer el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción;
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.

En su artículo III, la CICC establece la obligación de crear, mantener y fortalecer medidas institucionales que coadyuven a prevenir la corrupción, tales como normas de conducta, sistemas de contratación de los funcionarios públicos, control de los ingresos y recursos del Estado, leyes tributarias progresivas, órganos de control superior, entre otros.

Asimismo, de acuerdo con su artículo VI, la CICC es aplicable a los actos de corrupción conocidos como soborno, extorsión, abuso de funciones, peculado o enriquecimiento ilícito, así como en el caso de participación indirecta o figura de comisión en cualquiera de dichos actos. La CICC señala la obligación de armonizar las legislaciones nacionales y considerar la tipificación de las siguientes conductas:

- a) El aprovechamiento indebido en beneficio propio o de un tercero, por parte de un funcionario público o una persona que ejerce funciones públicas, de cualquier tipo de información reservada o privilegiada de la cual ha tenido conocimiento en razón o con ocasión de la función desempeñada;

⁸⁹ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Anticorrupción y Participación Ciudadana y de Estudios Legislativos Primera, con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, publicado en la Gaceta del Senado el 13 de diciembre de 2013, disponible en: http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-12-131/assets/documentos/COMBATE_CORRUPCION.pdf. [consulta: 08 de marzo de 2016], p. 84.

- b) El uso o aprovechamiento indebido en beneficio propio o de un tercero, por parte de un funcionario público o una persona que ejerce funciones públicas de cualquier tipo de bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte, a los cuales ha tenido acceso en razón o con ocasión de la función desempeñada;
- c) Toda acción u omisión efectuada por cualquier persona que, por sí misma o por persona interpuesta o actuando como intermediaria, procure la adopción, por parte de la autoridad pública, de una decisión en virtud de la cual obtenga ilícitamente para sí o para otra persona, cualquier beneficio o provecho, haya o no detrimento del patrimonio del Estado;
- d) La desviación ajena a su objeto que, para beneficio propio o de terceros, hagan los funcionarios públicos, de bienes muebles o inmuebles, dinero o valores, pertenecientes al Estado, a un organismo descentralizado o a un particular, que los hubieran percibido por razón de su cargo, en administración, depósito o por otra causa.

Además, en los delitos señalados o actos de corrupción, se considerará la extradición tomando como base jurídica la legislación interna de cada país y la CICC, con lo cual “el Estado Parte requerido podrá, (...) proceder a la detención de la persona cuya extradición se solicite” (art. XIII, numeral séptimo). Aunado a ello, la CICC, en su artículo XV, promueve “la más amplia asistencia para identificar, rastrear, inmovilizar, confiscar y decomisar los bienes obtenidos de la comisión de los delitos tipificados”.

Convención Anti-Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros de la OCDE

La Convención fue firmada en 1997, México ratificó el 22 de abril de 1999, entrando en vigor el 26 de julio de 1999.⁹⁰ La Convención establece que los particulares, empresas y servidores públicos son responsables de prevenir y disuadir el cohecho en las transacciones comerciales internacionales,⁹¹ y exige a los Estados miembros tipificar el delito de cohecho

⁹⁰ *Ibidem*, p.59.

⁹¹ De acuerdo con el artículo 1º de la Convención, el cohecho en las transacciones comerciales internacionales se define como “el que cualquier persona intencionalmente ofrezca, prometa o efectúe un pago indebido u otra ventaja, sea directamente o a través de intermediario, a un servidor público extranjero 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 cualquiera otra ventaja indebida, en la realización de negocios internacionales”.

de servidores públicos extranjeros en su legislación nacional e imponer sanciones civiles, administrativas o penales a quienes participen en este delito.

Para combatir de manera eficaz este delito, la Convención Anti-Cohecho señala que cada Estado Parte tomará las medidas necesarias para el manteamiento de libros y registros contables, la publicación de estados financieros y las normas de contabilidad y auditoría, para prohibir cuentas no registradas, doble contabilidad, registros de gastos no existentes y el uso de documentos falsos (artículo 8).

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC)

La CNUCC se realizó en la Ciudad de Mérida, Yucatán, del 9 al 11 de diciembre de 2003; en México el Senado de la República aprobó la Convención el 29 de abril de 2004, fue ratificada por el Ejecutivo Federal el 31 de mayo de 2004 y entró en vigor el 14 de diciembre de 2005.⁹² En el artículo 1 de la Convención se establecen las siguientes finalidades:

- 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;
- c) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

La Convención se compone por VIII capítulos y 71 artículos, destaca el tema de las medidas preventivas, entre las cuales se establece que cada Estado Parte “mantendrá políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción” y “garantizará la existencia de un órgano encargado de prevenir la corrupción” (Capítulo II, artículos 6 y 7).

Asimismo, se enuncian como medidas preventivas los sistemas de contratación y administración del personal público, la promoción de la denuncia, declaración patrimonial y de conflicto de intereses, los mecanismos de contratación pública, la transparencia y

⁹² Decreto promulgatorio de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, adoptada en la ciudad de Nueva York, el treinta y uno de octubre de dos mil tres, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de diciembre de 2005, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4917325&fecha=14/12/2005, [consulta: 08 de marzo de 2016].

rendición de cuentas en la administración de la hacienda pública, el acceso a la información en la administración pública, la probidad en el poder judicial y el sector privado, y la participación activa de la sociedad.

En lo referente a la penalización, se conceptualizan los delitos que, de acuerdo con el derecho interno de cada Estado Parte, se deberán adoptar, estos son: soborno de funcionarios públicos nacionales, soborno de funcionarios públicos extranjeros y funcionarios de organizaciones internacionales públicas, malversación o peculado, tráfico de influencias, abuso de funciones, enriquecimiento ilícito, soborno en el sector privado y malversación o peculado de bienes en el sector privado.

Del análisis de los artículos 31,32 y 33 de la CNUCC, se deriva la obligación de los Estados Parte para autorizar el decomiso; y permitir la identificación, localización, embargo preventivo o la incautación de los bienes o productos de la corrupción. Asimismo, se prevé la protección de testigos y denunciantes con medidas como la reubicación, el resguardo de la identidad y el testimonio mediante tecnologías de la comunicación.

De la revisión de las convenciones internacionales se derivan tres procesos sustantivos en el combate a la corrupción, estos son: prevención, detección y sanción; los cuales se refieren en el artículo II de la CICC y manifiestan en las disposiciones de la Convención Anti-cohecho de la OCDE y la CNUCC, como se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro 1.
PROCESOS DEL COMBATE A LA CORRUPCIÓN**

PREVENCIÓN

Proceso orientado a evitar actos de corrupción mediante una administración más efectiva^{1/}

CICC	OCDE	CNUCC
<p align="center">Artículo III “Medidas Preventivas”</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Normas de conducta; ▪ Sistemas para la declaración de ingresos, activos y pasivos, y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda; ▪ Sistemas para la contratación de funcionarios públicos; ▪ Sistemas para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado; ▪ Sistemas adecuados para la recaudación y el control de los ingresos del Estado; ▪ Leyes que eliminen los beneficios tributarios; ▪ Órganos de control superior; ▪ Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil; ▪ Estudio de otras medidas de prevención que tomen en cuenta la relación entre una remuneración equitativa y la probidad en el servicio público. 	<p align="center">Artículo 8. “Contabilidad”</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mantenimiento de libros y registros contables; ▪ Publicación de estados financieros; ▪ Normas de contabilidad y auditoría, para prohibir el establecimiento de cuentas no registradas y el mantenimiento de doble contabilidad o de transacciones inadecuadamente identificadas, el registro de gastos no existentes, el registro de cargos con identificación incorrecta de su objeto, así como el uso de documentos falsos por parte de las compañías sujetas a dichas leyes y reglamentos. 	<p align="center">Capítulo II “Medidas Preventivas” (Arts. 5-14)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Políticas coordinadas; ▪ Órgano u órganos de prevención de la corrupción; ▪ Sistemas de convocatoria, contratación, retención, promoción y jubilación de empleados públicos basados en el mérito, la equidad y la aptitud; ▪ Aumentar la transparencia respecto de la financiación de candidaturas a cargos públicos electivos; ▪ Sistemas destinados a promover la transparencia y a prevenir conflictos de intereses; ▪ Códigos de conducta para funcionarios públicos; ▪ Sistemas para facilitar que los funcionarios públicos denuncien todo acto de corrupción; ▪ Sistemas de contratación pública basados en la transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones; ▪ Medidas para promover la rendición de cuentas en la gestión de la hacienda pública; ▪ Medidas para aumentar la transparencia en la administración pública; ▪ Medidas para reforzar la integridad entre los miembros del poder judicial; ▪ Medidas para mejorar las normas contables y de auditoría en el sector privado; ▪ Medidas para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público; ▪ Facilitar el acceso del público a los órganos de lucha contra la corrupción para la denuncia de corrupción; ▪ Medidas para prevenir el blanqueo de dinero.

**Cuadro 1.
PROCESOS DEL COMBATE A LA CORRUPCIÓN**

DETECCIÓN

Acción de descubrir o recoger evidencias de las conductas irregulares de los servidores públicos y hacer más efectivos los mecanismos de revisión ^{2/}

CICC	OCDE	CNUCC
<p align="center">Artículo XIV “Asistencia y cooperación”</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Los Estados Parte se prestarán la más amplia asistencia recíproca, de conformidad con sus leyes y los tratados aplicables, dando curso a las solicitudes emanadas de las autoridades que, de acuerdo con su derecho interno, tengan facultades para la investigación o juzgamiento de los actos de corrupción descritos en la presente Convención, a los fines de la obtención de pruebas y la realización de otros actos necesarios para facilitar procesos y actuaciones referentes a la investigación o juzgamiento de actos de corrupción. <p align="center">Artículo XV “Medidas sobre bienes”</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Los Estados Parte se prestarán mutuamente la más amplia asistencia posible en la identificación, el rastreo, la inmovilización, la confiscación y el decomiso de bienes obtenidos y derivados de la comisión de los delitos de corrupción, de los bienes utilizados en dicha comisión o del producto de dichos bienes. <p align="center">Artículo XVI “Secreto bancario”</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ El Estado Parte requerido no podrá negarse a proporcionar la asistencia solicitada por el Estado Parte requirente amparándose en el secreto bancario. 	<p align="center">Artículo 9. “Asistencia Legal Mutua”</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cada Parte deberá, en la medida que lo permitan sus leyes y los instrumentos y tratados aplicables, brindar asistencia legal pronta y eficaz a otra Parte para el propósito de realizar investigaciones y procedimientos penales iniciados por una Parte respecto de delitos dentro del ámbito de esta Convención y para procedimientos no penales dentro del ámbito de esta Convención iniciados por una Parte contra una persona moral. La Parte requerida informará a la Parte requirente, sin demora, sobre cualquier información adicional o documentos que se necesiten para apoyar la petición de asistencia y, cuando sea requerida, sobre el estado y desarrollo de la petición de asistencia. ▪ Una Parte no podrá rehusarse a otorgar asistencia legal mutua en materias penales dentro del ámbito de esta Convención con base en el argumento del secreto bancario. 	<p align="center">Capítulo III “Penalización y aplicación de la ley” (Arts. 31-33,37-40)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Medidas necesarias para permitir la identificación, la localización, el embargo preventivo o la incautación de cualquier bien o producto de los delitos de corrupción; ▪ Medidas para proteger de manera eficaz a los testigos y peritos que presten testimonio sobre delitos de corrupción; ▪ Medidas para proporcionar protección contra todo trato injustificado a las personas que denuncien hechos relacionados con delitos de corrupción; ▪ Medidas para alentar a las personas que participen o hayan participado en la comisión de delitos de corrupción a que proporcionen a las autoridades competentes información útil con fines investigativos y probatorios; ▪ Considerar la posibilidad de prever la mitigación de la pena de toda persona acusada que preste cooperación sustancial en la investigación o enjuiciamiento de delitos de corrupción; ▪ Medidas para alentar la cooperación entre sus organismos públicos, organismos nacionales de investigación, ministerio público y entidades del sector privado; ▪ Mecanismos apropiados para salvar todo obstáculo que pueda surgir como consecuencia del secreto bancario. ▪ Cooperación internacional en asuntos penales y asistencia en las investigaciones correspondientes; ▪ Adoptar técnicas especiales de investigación, tales como la vigilancia electrónica y operac. encubiertas.

**Cuadro 1.
PROCESOS DEL COMBATE A LA CORRUPCIÓN**

DETECCIÓN

Acción de descubrir o recoger evidencias de las conductas irregulares de los servidores públicos y hacer más efectivos los mecanismos de revisión ^{2/}

CICC	OCDE	CNUCC
		<p align="center">Capítulo V. Recuperación de activos (Arts. 51, 58)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Prevención y detección de transferencias del producto del delito: Exigir a las instituciones financieras que verifiquen la identidad de los clientes, adopten medidas para determinar la identidad de los beneficiarios finales de los fondos depositados en cuentas de valor elevado, e intensificar el escrutinio de toda cuenta solicitada o mantenida a nombre de personas que desempeñen o hayan desempeñado funciones públicas. ▪ Establecer una dependencia de inteligencia financiera que se encargará de recibir, analizar y dar a conocer a las autoridades competentes todo informe relacionado con las transacciones financieras sospechosas.

SANCIÓN

Proceso relacionado con la acreditación de responsabilidades, determinación de penas y la justicia pronta, expedita e imparcial^{3/}

CICC	OCDE	CNUCC
<p align="center">Artículo VI. “Actos de corrupción”</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas; 	<p align="center">Artículo 1 “El Delito de Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros”</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cada Parte tomará las medidas necesarias para establecer que es un delito punible bajo su ley el que cualquier persona intencionalmente ofrezca, prometa o efectúe un pago indebido u otra ventaja, sea directamente o a través de intermediario, (...) 	<p align="center">Capítulo III “Penalización y aplicación de la ley” (Arts. 15-30)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tipificación de los delitos de corrupción: soborno de servidores públicos nacionales, soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas, malversación o peculado, tráfico de influencias, abuso de funciones, enriquecimiento ilícito, (...)

**Cuadro 1.
PROCESOS DEL COMBATE A LA CORRUPCIÓN**

SANCIÓN

Proceso relacionado con la acreditación de responsabilidades, determinación de penas y la justicia pronta, expedita e imparcial^{3/}

CICC	OCDE	CNUCC
<p align="center">Artículo VI. “Actos de corrupción”</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas; ▪ La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero; ▪ El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo; y ▪ La participación como autor, co-autor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo. ▪ La presente Convención también será aplicable, de mutuo acuerdo entre dos o más Estados Partes, en relación con cualquier otro acto de corrupción no contemplado en ella. 	<p align="center">Artículo 1 “El Delito de Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros”</p> <p>(...) a un servidor público extranjero 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 cualquiera otra ventaja indebida, en la realización de negocios internacionales;</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cada Parte tomará las medidas necesarias para establecer que la complicidad, incluyendo la incitación, la ayuda e instigación, o la autorización de un acto de cohecho a un servidor público extranjero, constituya un delito. La tentativa y la complicidad para cohechar a un servidor público extranjero constituirán un delito en el mismo grado que lo sean la tentativa y la complicidad para cohechar a un servidor público de esa Parte. <p align="center">Artículo 2 “Responsabilidad de las Personas Morales”</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cada Parte tomará las medidas necesarias, de acuerdo con sus principios legales, para establecer la responsabilidad de las personas morales por el cohecho a un servidor público extranjero. <p align="center">Artículo 3 “Sanciones”</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ El cohecho a un servidor público extranjero será sancionado mediante sanciones de carácter penal eficaces, proporcionadas y disuasivas. El rango de las sanciones será comparable a aquéllas que se apliquen al cohecho de servidores públicos de esa (...) 	<p align="center">Capítulo III “Penalización y aplicación de la ley” (Arts. 15-30)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tipificación de los delitos de corrupción: (...), soborno en el sector privado, malversación en el sector privado, blanqueo del producto del delito, encubrimiento, obstrucción de la justicia; ▪ Responsabilidad de las personas jurídicas por su participación en delitos de corrupción; de índole penal, civil o administrativa; ▪ Tipificar como delito cualquier forma de participación, ya sea como cómplice, colaborador o instigador, en un delito de corrupción; ▪ Prescripción: establecer un plazo de prescripción amplio para iniciar procesos por cualesquiera de los delitos de corrupción, el cual será mayor o interrumpido cuando el presunto delincuente haya eludido la administración de justicia; ▪ Sanciones: cada Estado Parte penalizará la comisión de los delitos tipificados con sanciones que tengan en cuenta la gravedad de esos delitos; ▪ Fallo: cada Estado Parte tendrá en cuenta la gravedad de los delitos pertinentes al considerar la eventualidad de conceder la libertad anticipada o la libertad condicional a personas que hayan sido declaradas culpables; ▪ Proceso: cada Estado Parte dispondrá de uno o más órganos o personas especializadas en la aplicación coercitiva de la ley, las cuales deberán contar con la independencia necesaria para ejercer sus funciones;

Cuadro 1.
PROCESOS DEL COMBATE A LA CORRUPCIÓN
SANCIÓN

Proceso relacionado con la acreditación de responsabilidades, determinación de penas y la justicia pronta, expedita e imparcial^{3/}

CICC	OCDE	CNUCC
<p style="text-align: center;">Artículo VIII. “Soborno transnacional”</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cada Estado Parte prohibirá y sancionará el acto de ofrecer u otorgar a un funcionario público de otro Estado, directa o indirectamente, por parte de sus nacionales, personas que tengan residencia habitual en su territorio y empresas domiciliadas en él, cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios, como dádivas, favores, promesas o ventajas, a cambio de que dicho funcionario realice u omita cualquier acto, en el ejercicio de sus funciones públicas, relacionado con una transacción de naturaleza económica o comercial; <p style="text-align: center;">Artículo VIII. “Enriquecimiento ilícito”</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Adoptar las medidas necesarias para tipificar en su legislación como delito, el incremento del patrimonio de un funcionario público con significativo exceso respecto de sus ingresos legítimos durante el ejercicio de sus funciones y que no pueda ser razonablemente justificado por él. <p style="text-align: center;">Artículo XIII “Extradición”</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ El presente artículo se aplicará a los delitos tipificados por los Estados Partes de conformidad con esta Convención. 	<p style="text-align: center;">Artículo 3 “Sanciones”</p> <p>(...) parte e incluirán en el caso de personas físicas, la privación de libertad suficiente para permitir la asistencia legal mutua efectiva y la extradición;</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Si, dentro del sistema jurídico de una de las Partes, la responsabilidad penal no es aplicable a las personas morales, ésta Parte deberá asegurar que éstas queden sujetas a sanciones eficaces, proporcionadas y disuasivas de carácter no penal, incluyendo sanciones pecuniarias, en casos de cohecho a servidores públicos extranjeros. <p style="text-align: center;">Artículo 6 “Prescripción”</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cualquier regla de prescripción aplicable al delito de cohecho de un servidor público extranjero permitirá un periodo adecuado de tiempo para la investigación y persecución de este delito. <p style="text-align: center;">Artículo 10. “Extradición”</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ El cohecho a un servidor público extranjero será considerado delito que dará lugar a la extradición bajo las leyes de las Partes, los Tratados de extradición que existan entre ellas y el presente artículo. 	<p style="text-align: center;">Capítulo III “Penalización y aplicación de la ley” (Arts. 15-30)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Proceso: tener en cuenta, en las condiciones y para los fines que estime apropiados, toda previa declaración de culpabilidad de un presunto delincuente en otro Estado a fin de utilizar esa información en actuaciones penales relativas a delitos de corrupción; ▪ Extradición: se aplicará a los delitos tipificados en esta Convención, en el caso de que la persona que es objeto de la solicitud de extradición se encuentre en el territorio del Estado Parte requerido; ▪ Traslado de personas condenadas a cumplir una pena: Celebrar acuerdos sobre el traslado a su territorio de toda persona que haya sido condenada a pena de prisión a fin de que cumpla allí su condena; <p style="text-align: center;">Capítulo V. Recuperación de activos (Arts. 53, 54)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Adoptar medidas para la recuperación directa de bienes, mediante la cooperación internacional para fines de decomiso; ▪ Cada Estado Parte dispondrá de los bienes que haya decomisado, para ello adoptará las medidas legislativas o de otra índole necesarias.

Fuente: Elaboración propia con base en la Convención Interamericana Contra la Corrupción, Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros y Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, disponibles en <http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/index.php/internacionales/convenciones.html>, [consulta: 08 de marzo de 2016].

^{1/} Evaluación de la política de combate a la corrupción, en Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, Auditoría Superior de la Federación, disponible en: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Gobierno/2011_0059_a.pdf, [consulta: 08 de marzo de 2016], p. 9.

^{2/} *Ibidem*, p. 15.

^{3/} *Ibidem*, p. 19, 25.

Con la revisión de las convenciones internacionales se identifica que la CICC y la CNUCC promueven el enfoque preventivo del combate a la corrupción, ambas establecen medidas para una administración más efectiva de los recursos humanos, materiales y financieros del sector público, así como el fortalecimiento de instituciones, la participación ciudadana y los mecanismos de denuncia.

En el proceso de detección, las tres convenciones establecen la cooperación internacional como un rubro indispensable para la investigación de los delitos de corrupción. Asimismo, determinan que el secreto bancario no será obstáculo para proporcionar la asistencia o información que permita descubrir o recoger evidencias de conductas irregulares.

Adicionalmente, la CNUCC considera la protección de testigos, denunciantes y peritos; las técnicas especiales de vigilancia electrónica y operaciones encubiertas; la promoción de incentivos para las personas que hayan participado en la comisión de delitos; y la identificación de transferencias del producto del delito como mecanismos para detectar la corrupción.

En cuanto al proceso de sanción, en las tres convenciones se tipifica el delito de cohecho de servidores públicos extranjeros con similitudes en su definición. En los delitos de corrupción, la CNUCC desglosa la tipificación considerando que el acto no radique en el servidor público sino en la promesa u ofrecimiento de la dádiva por parte de cualquier persona; a diferencia de la CICC, en la CNUCC se nombran los delitos de corrupción.

De manera análoga, las convenciones consideran la responsabilidad de las personas jurídicas, así como cualquier forma de participación o tentativa en los delitos de corrupción; y coinciden en que el plazo de prescripción deberá permitir investigar dichos delitos. Asimismo, establecen el procedimiento del decomiso y la extradición con la finalidad de que la sanción esté sujeta a la más amplia cooperación, coordinación y asistencia internacional.

En conclusión, con el surgimiento del Estado moderno liberal el ejercicio del poder público se sujetó a normas jurídicas fundamentadas en el interés general. La actuación de la autoridad basada en algún precepto legal conllevó el establecimiento del Estado de Derecho, el cual promueve la protección, garantía y realización de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, así como la preservación de la vida en sociedad.

Sin embargo, la corrupción, entendida como el abuso del poder público, implica transgredir el Estado de Derecho, desobedecer o ignorar las leyes, vulnerar los derechos y las libertades y poner en riesgo la convivencia social, porque la corrupción distorsiona los fines del Estado, así como la actividad del gobierno y la administración pública.

Estos últimos no son entes abstractos, se integran por organizaciones y personas que materializan su actuación; de ahí que, de acuerdo con el enfoque moralista, la corrupción sea voluntaria e individualista. No obstante, como se analizó a lo largo de este capítulo, resulta insuficiente con la voluntad de una persona para concretar el acto, la corrupción, en consecuencia, es una relación social.

Asimismo, se ha visto que la corrupción se clasifica de distintas formas, puesto que su naturaleza es multifactorial, en dicha tipificación se aprecia que el acto corrupto, aunque involucra a un decisor o depositario de poder público, no necesariamente radica en él. La corrupción es un fenómeno cuya característica principal consiste en generar beneficios para las personas involucradas; por lo que, a pesar de realizarse en la secrecía, es un problema global.

Al respecto, el Estado mexicano suscribió tres acuerdos internacionales en materia de combate a la corrupción, con los cuales adquirió diversas obligaciones, tales como la promoción de los procesos de prevención, detección y sanción, y la creación de un órgano u órganos con atribuciones para prevenir los actos de corrupción.

Por ello, en el siguiente capítulo se analizarán las medidas que, a partir de 1982, se han realizado en México para enfrentar este problema, con el objetivo de verificar su relación y atención a las mejores prácticas internacionales, así como analizar si dichos antecedentes constituyen el precedente del actual Sistema Nacional Anticorrupción.

Capítulo 2. Antecedentes de la política de combate a la corrupción en México

El objetivo de este apartado consiste en analizar la estrategia de combate a la corrupción implementada por el Gobierno Federal durante el periodo 1982-2012, con la finalidad de evidenciar las reformas jurídicas y administrativas que incidieron en el diseño del actual Sistema Nacional Anticorrupción. Para ello, el capítulo se divide en tres grandes etapas: 1) renovación moral (1982-1994), 2) modernización administrativa (1995-2000) y 3) alternancia política (2001-2012).

Para abordar el marco histórico de esta investigación de forma dinámica, en los tres periodos se emplean las categorías de análisis programático, esto es, los objetivos y estrategias establecidos en la planeación nacional; análisis normativo, el cual consiste en el estudio de las reformas y nuevos ordenamientos emitidos en la materia; y análisis institucional-organizacional, en el que se identifican los mandatos y atribuciones de los entes públicos responsables de combatir la corrupción en este país.⁹³

2.1. Renovación Moral

La administración de Miguel de la Madrid (1982-1988) se caracterizó por emprender acciones enfocadas en dos grandes ejes: 1) la política económica que transitaba del esquema de importaciones a la apertura y reducción del Estado, y 2) el combate a la corrupción que, con el lema “renovación moral”, se reconoció como una de las principales demandas de la sociedad.⁹⁴

Con la renovación moral se señaló que “el Estado tiene la obligación ineludible de prevenir y sancionar la inmoralidad social: la corrupción” y que “las leyes vigentes han sido desbordadas por la realidad”, por lo cual “si la renovación moral de la sociedad que ordena

⁹³ Las categorías “análisis programático”, “análisis normativo” y “análisis institucional-organizacional” que se citan en este documento fueron retomadas de la metodología para la “Evaluación de la política de combate a la corrupción”. Véase. Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, Auditoría Superior de la Federación, disponible en: [http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupo s/Gobierno/2011_0059_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupo%20s/Gobierno/2011_0059_a.pdf), [consulta: 16 de febrero de 2016].

⁹⁴ Cfr. Sánchez González, José Juan, *La corrupción administrativa en México*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2013, pp. 342-356.

el pueblo de México ha de cumplirse, hay que empezar renovando las leyes e instituciones que tutelan la realización de nuestros valores nacionales”.⁹⁵

En este sentido, la estrategia de combate a la corrupción se basó en reformar diversos ordenamientos legales en materia de responsabilidades de los servidores públicos y modificar la organización de la administración pública para crear una dependencia con atribuciones de control de la gestión pública y los recursos públicos, como se describe a continuación.

2.1.1. Análisis programático

En materia programática, en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, la renovación moral implicó que “su expresión práctica equivale al perfeccionamiento de los sistemas de administración de los recursos del Estado, la mejor regulación de las responsabilidades de los servidores públicos y el fortalecimiento de los mecanismos de control y vigilancia de la administración”.⁹⁶

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se determinaron los objetivos de “asegurar el cumplimiento estricto de las responsabilidades en el desempeño de los funcionarios públicos” y “atender eficazmente y oportunamente la demanda de garantía a la seguridad y justicia públicas, mediante el reforzamiento de la vigilancia, la expedita procuración de justicia y el cumplimiento escrupuloso de las legislaciones penal”.⁹⁷

De manera que, durante ambos sexenios, la estrategia de combate a la corrupción se planteó en términos unipersonales, puesto que no promovió la responsabilidad de las personas jurídicas ajenas a la administración pública que participen en actos de corrupción. Por lo tanto, no se consideró como una relación social, en la cual participan dos o más personas, por el contrario, se enfatizó en su enfoque moral que señala el carácter individual y voluntario para infringir las normas que regulan la actuación de los servidores públicos.

⁹⁵ Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencial de Reformas y Adiciones al Título IV Constitucional, 1982, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/57/doc/doc12.pdf>, [consulta: 02 de febrero de 2016].

⁹⁶ Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1983, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4805999&fecha=31/05/1983, [consulta: 04 de febrero de 2016].

⁹⁷ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1989, disponible en: http://www.dof.gob.mx/website/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4816216&fecha=31/05/1989&cod_diario=205446, [consulta: 04 de febrero de 2016].

En la administración pública 1988-1994 se puso en marcha el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal,⁹⁸ el cual estuvo a cargo de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), y tenía por objetivo “agilizar y transparentar los procesos relacionados con los trámites y gestiones que realiza la ciudadanía, así como la reorganización y adecuado funcionamiento interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”.

Como se vio en el capítulo primero, una de las causas específicas de la corrupción es la sobreregulación administrativa, por lo que, aun cuando el combate a la corrupción no fue una prioridad en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari,⁹⁹ la implementación de este programa representó un área de oportunidad para inhibir la corrupción en su tipología de soborno y extorsión.

2.1.2. Análisis normativo

Título Cuarto constitucional¹⁰⁰

En 1982 se reformaron por primera vez los artículos 108 al 114 de la Constitución¹⁰¹, del análisis de dichas modificaciones se derivan las consideraciones siguientes: 1) se ampliaron los sujetos responsables, 2) se facultó al Congreso de la Unión y las legislaturas locales para expedir las leyes de responsabilidades de los servidores públicos, y 3) se determinaron sanciones administrativas por actos u omisiones que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que observen los servidores públicos a su encargo.

Con esta reforma las responsabilidades de los servidores públicos se clasificaron en políticas, penales y administrativas; además, se instauró la figura del decomiso como sanción al delito de enriquecimiento ilícito, y se establecieron las bases para el nuevo régimen de

⁹⁸ Acuerdo por el que se establecen las bases para la ejecución, coordinación y evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 1989, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4805721&fecha=09/02/1989, [consulta: 04 de febrero de 2016].

⁹⁹ Cfr. Sánchez González, José Juan, *op. cit.*, nota 82, pp. 374-382.

¹⁰⁰ Decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4787349&fecha=28/12/1982, [consulta 02 de febrero de 2016].

¹⁰¹ Véase. Anexo II. “Reformas al Título Cuarto Constitucional 1917 y 1982”.

responsabilidades administrativas, el cual determinaría las obligaciones, las sanciones, los procedimientos y las autoridades competentes para aplicarlas.

Artículo 134 constitucional

Este artículo no había sufrido cambios desde la promulgación de la Constitución en 1917, el cual textualmente manifestaba lo siguiente:

Artículo 134.- Todos los contratos que el Gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas, serán adjudicadas en subasta, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública.¹⁰²

En 1982, mediante el decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto constitucional¹⁰³, se reformó dicho artículo para quedar como sigue:

Artículo 134.- Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

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.

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.

¹⁰² *Ídem.*

¹⁰³ Decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto, *op. cit.*, nota 88.

El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Con base en lo anterior, es posible afirmar que la reforma de 1982 al artículo 134 constitucional determinó mecanismos para la administración de los recursos económicos cimentada en las mejores condiciones para el Estado. Asimismo, promovió el combate a la corrupción sujetando la actuación de los servidores públicos al Título Cuarto constitucional, vinculado con la promoción de responsabilidades y los principios del servicio público.

*Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*¹⁰⁴

De acuerdo con su artículo 1º, esta ley se creó para reglamentar el reformado Título Cuarto constitucional en las siguientes materias:

ARTICULO 1o.- (...)

I.- Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;

II.- Las obligaciones en el servicio público;

III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político;

IV.- Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;

V.- Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero y,

VI.- El registro patrimonial de los servidores públicos.

Con la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se promovió el principio de legalidad del Estado de Derecho en la administración de Miguel De la Madrid, puesto que la actuación de los servidores públicos se sujetó a un nuevo marco jurídico que determinó sus obligaciones. Asimismo, los objetos de la Ley evidencian que se

¹⁰⁴ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, última reforma 24 de diciembre de 2013, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4787996&fecha=31/12/1982, [consulta: 02 de febrero de 2016].

buscó combatir el delito de corrupción en su modalidad de enriquecimiento ilícito, mediante la instrumentación de la declaración patrimonial.

Sobre las sanciones, de acuerdo con los artículos 5 al 42 de la Ley, el juicio político se sancionaría mediante destitución o inhabilitación desde uno hasta veinte años y sólo podría aplicarse mientras el servidor público esté en su cargo o un año después de la conclusión de sus funciones. Por otro lado, las sanciones administrativas consistirían en el apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

*Código Penal*¹⁰⁵

La iniciativa de reforma presentada por el titular del Ejecutivo Federal consideraba la tipificación de seis delitos en que podría incurrir la conducta de un servidor público, en el entonces Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal, estos fueron: uso indebido de atribuciones y facultades, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, deslealtad y enriquecimiento ilícito.

Asimismo, se propuso sancionar expresamente la conducta de cualquier persona que promueva la corrupción delictuosa del servicio público, y señalaba que “las sanciones eran demasiado leves con relación a la peligrosidad y responsabilidad que entrañan las conductas (...), por lo cual era necesario establecer la certidumbre jurídica de que la corrupción del servicio público debe implicar sanciones con costos superiores al lucro obtenido”.¹⁰⁶

Con base en lo anterior, en 1983, se reformó el Título Décimo del Código Penal para determinar once delitos cometidos por servidores públicos, estos fueron: ejercicio indebido

¹⁰⁵ Decreto de reformas al Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia del fuero federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4791115&fecha=05/01/1983, [consulta: 02 de febrero de 2016]. El 18 de mayo de 1999 se publica en el Diario Oficial de la Federación la reforma de diversas disposiciones en materia penal que modifica el artículo 1º para quedar como sigue: “Código Penal Federal”.

¹⁰⁶ Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencial de Reformas al Código Penal, 1982, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/57/doc/doc14.pdf>, [consulta: 02 de febrero de 2016].

de servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencias, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito (Anexo III).

De acuerdo con la clasificación de la corrupción expuesta en el capítulo primero de este documento, la reforma de 1983 a la legislación penal tipificó el soborno de funcionarios públicos nacionales con el nombre de cohecho, el peculado, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito y abuso de funciones. Por el contrario, no consideró el blanqueo del producto del delito, ni el nepotismo; sobre la obstrucción de justicia se limitó al delito de intimidación.

El análisis normativo de este periodo revela que la emisión de leyes fue congruente con los objetivos establecidos en la planeación nacional; la reforma jurídica mostró inclinación al proceso de sanción de la corrupción, puesto que el Título Cuarto constitucional, el Código Penal Federal y la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se orientaron a la acreditación de responsabilidades de los servidores públicos, así como la determinación y aplicación de penas.

En contraste, la reforma al artículo 134 constitucional que promovió nuevos mecanismos para la administración de recursos públicos y la implementación de la declaración anual sobre la situación patrimonial de los servidores públicos muestran indicios sobre los procesos de prevención y detección de la corrupción en el periodo de la renovación moral.

2.1.3. Análisis institucional-organizacional

En 1982, la organización de la Administración Pública Federal se modificó con la creación de la SECOGEF¹⁰⁷, una dependencia que tenía a su cargo algunos de los siguientes asuntos:

Artículo 32 bis. (...)

I. Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos;

¹⁰⁷ El 29 de diciembre de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reforma y adiciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para establecer en su artículo 32 Bis la creación de la Secretaría de Contraloría General de la Federación (SECOGEF).

(...)

XII. Opinar sobre el nombramiento, y en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control y de las dependencias y entidades. (...)

XIII. Coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;

(...)

XV. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores de la Administración Pública Federal y verificar y practicar las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las leyes y reglamento;

XVII. Conocer, e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen, y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;

(...).¹⁰⁸

De acuerdo con su mandato, la SECOGEF se creó con el objetivo fundamental de establecer mecanismos de control para la administración de los recursos públicos en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; con ello, sus atribuciones le permitieron implementar las reformas jurídicas antes analizadas, mediante la investigación de posibles responsabilidades administrativas, la determinación de sanciones y, en su caso, la denuncia de los asuntos penales ante las autoridades competentes.

La SECOGEF se estructuró conforme a dichas atribuciones (Anexo IV) para cumplir con las tareas sustantivas de la dependencia. La SECOGEF fue reformada en el periodo subsecuente (1988-1994), su estructura orgánica se redujo de 18 a 15 unidades administrativas, como se muestra a continuación:

¹⁰⁸ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/57/leg/leg33.pdf>, [consulta: 03 de febrero de 2016].

Cuadro 2.
REFORMA A LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA SECOGEF
1982-1992

Unidad Administrativa	1983	1989
Secretaría	1	1
Subsecretarías	2	2
Coordinación General de Comisarios y Delegados de Contraloría en el Sector Público	1	0
Oficialía Mayor	1	1
Contraloría Interna	1	1
Direcciones Generales	12	8
Unidad de Comisarios y comunicación social	0	2
Total	18	15

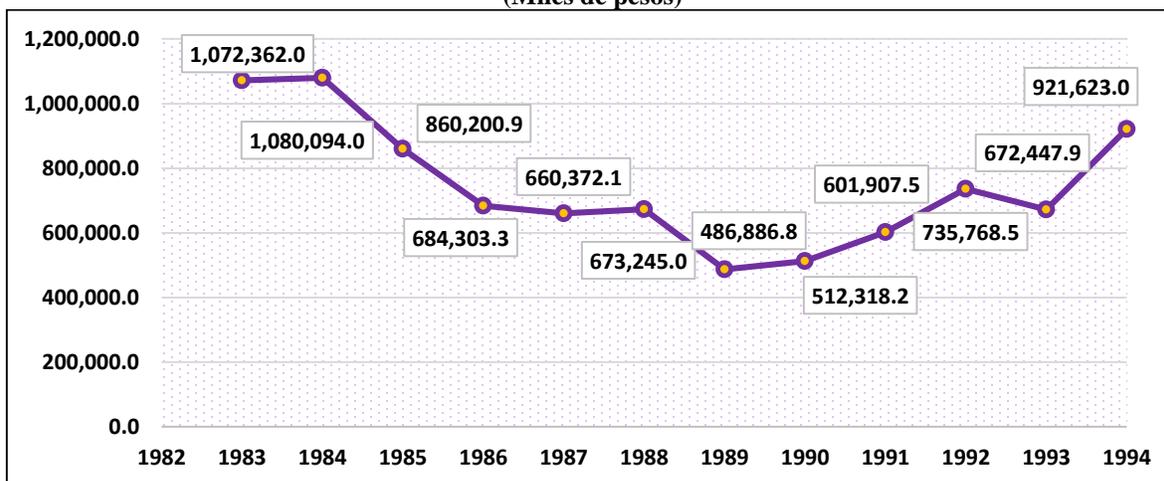
Fuente: Elaboración propia con base en Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1983; y el Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 1989.

Los cambios consistieron en eliminar la Dirección General de Planeación, de Apoyo Técnico a Comisarios y Delegados de la Contraloría, de Programación, y de Organización y Presupuesto; así como fusionar la Dirección General de Control con la Dirección General de Evaluación y crear la Dirección General de Simplificación Administrativa (Anexo V).

Derivado de lo anterior, se identifica que la estructura orgánica de la SECOGEF se redujo, pero los cambios no impactaron en las atribuciones sustantivas de la Secretaría, ya que las modificaciones se enfocaron a la simplificación de áreas adjetivas tales como la administración de recursos públicos de la institución.

En 1984, la SECOGEF ejerció 1,080,094.0 miles de pesos, el monto más alto mientras se le denominó de dicha manera, a partir de ello la tendencia fue a la baja, evidenciando el menor monto ejercido en 1989 (486,886.8 miles de pesos), esto ya en la administración de Carlos Salinas. El presupuesto ejercido en las funciones de contraloría creció en 1994 (921,623.0 miles de pesos), cuando inició el sexenio de Ernesto Zedillo, como se muestra en la gráfica siguiente:

Gráfica 1.
PRESUPUESTO EJERCIDO EN LAS FUNCIONES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA
FEDERACIÓN 1983-1994
(Miles de pesos)



Fuente: Evaluación de la política de combate a la corrupción, en Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, Auditoría Superior de la Federación, disponible en: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Gobierno/2011_0059_a.pdf, [consulta: 03 de febrero de 2016].

Adicionalmente, en materia institucional, el 5 de agosto de 1988 se expidió el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, cuya naturaleza jurídica se definía como un “órgano técnico de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión que, como organismo superior de fiscalización, tiene a su cargo la revisión de las Cuentas Públicas del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal”.¹⁰⁹

La política de combate a la corrupción en el periodo analizado (1982-1994), se orientó al proceso de sanción, puesto que las estrategias programáticas, normativas e institucionales buscaron determinar responsabilidades de los servidores públicos. Sin embargo, la función esencial de la SECOGEF fue el control en la Administración Pública Federal, así como el monitoreo del patrimonio de los servidores públicos, por lo cual es posible afirmar que se emprendieron algunas acciones de detección de la corrupción.

2.2. Modernización Administrativa

A finales del siglo XX combatir la corrupción fue una prioridad internacional porque se le reconoció como un lastre para el desarrollo de los países, la legitimidad de los gobiernos

¹⁰⁹ Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 05 de agosto de 1988, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4755094&fecha=05/08/1988, [consulta: 03 de febrero de 2016].

y la eficacia y eficiencia de las administraciones públicas. En el caso de México, el entonces Presidente Zedillo señaló que uno de los “graves problemas que ha generado una indignación creciente es la corrupción en muchas esferas de la administración pública”.¹¹⁰

En este contexto, el combate a la corrupción en el sexenio 1994-2000 representó una de las prioridades nacionales, así como un tema de mejora gubernamental. Adicionalmente, como se ha dicho, en 1997 entró en vigor la Convención Interamericana contra la Corrupción suscrita por el Estado mexicano, con lo cual se adquirieron diversas obligaciones en esta materia.

2.2.1. Análisis programático

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se propuso “actualizar el marco jurídico para detectar y sancionar conductas indebidas y actos ilegales en el desempeño del servicio público; una reforma profunda de los órganos de control interno y externo de la gestión gubernamental y la conformación de este último en una auténtica y moderna entidad superior de fiscalización, profesional y autónoma”.¹¹¹

Para atender esta prioridad nacional se establecieron las siguientes estrategias y líneas de acción:

Eje 2. Por un Estado de Derecho y un país de leyes

Objetivo 2.2. Otorgar a la población la confianza de que los recursos públicos se utilizan con legalidad, transparencia, honestidad y eficiencia; que existen mecanismos idóneos para prevenir y detectar acciones de corrupción, y que las infracciones son sancionadas pronta y oportunamente, con independencia del nivel jerárquico del infractor.

Estrategia y líneas de acción 2.3.4. Probidad y rendición de cuentas en el servicio público.

¹¹⁰ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1995, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4874791&fecha=31/05/1995, [consulta: 12 de febrero de 2016].

¹¹¹ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1995, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4874791&fecha=31/05/1995, [consulta: 12 de febrero de 2016].

- *Reforma profunda a los actuales órganos de control interno y externo de la gestión pública y la actualización del marco jurídico para la prevención, control y sanción de los actos de corrupción (...).*

Se promoverá el desarrollo de una auténtica instancia de fiscalización superior, ya sea a partir de la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados o mediante la conformación de un nuevo ente profesional y autónomo de los Poderes. (...)

- *Acercamiento mayor del gobierno a la población y se impulsará la participación ciudadana en las acciones de prevención y control de la gestión pública (...);*
- *Promoción de incentivos para el desempeño honesto, eficiente y responsable de los servidores públicos; (...)*
- *Edificación de una cultura que refuerce desde edades tempranas, los valores éticos del servicio público y rechace la corrupción y la impunidad.¹¹²*

Aunado a ello, en 1996, se instrumentó el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP), con los objetivos generales de “transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad” y “combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas”.¹¹³

El PROMAP se dividió en cuatro subprogramas, estos fueron: 1) participación y atención ciudadana, 2) descentralización y/o desconcentración administrativa, 3) medición y evaluación de la gestión pública, y 4) dignificación, profesionalización y ética del servidor público. Con base en estos subprogramas se establecieron diversas líneas de acción enfocadas principalmente a prevenir la corrupción, tal como se muestra en el Cuadro 3.

¹¹² *Ibidem*, pp. 29-36.

¹¹³ Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de mayo de 1996, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4886172&fecha=28/05/1996, [consulta: 13 de febrero de 2016].

Cuadro 3.

LÍNEAS DE ACCIÓN DEL PROMAP VINCULADAS CON EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

SUBPROGRAMA	PROCESO DE PREVENCIÓN
1	<ul style="list-style-type: none"> • Extensión de los sistemas de atención directa a la población: se pretende extender y fortalecer en todos los ámbitos de la administración pública el seguimiento exhaustivo a quejas y denuncias; • Transparencia: adoptar medidas específicas para informar a la población usuaria, de manera clara y en lenguaje sencillo, sobre los servicios que prestan, la forma en que éstos pueden ser tramitados, los requisitos que es necesario cumplir y los conductos a los que deben dirigirse. • Revisión y simplificación del marco normativo actual y de trámites: las dependencias y entidades deberán analizar durante 1996 las normas que regulen sus funciones, e identificar aquéllas que sean susceptibles de eliminarse o simplificarse, y promover los cambios indispensables al marco jurídico administrativo aplicable, con objeto de efficientar la actuación del servidor público, sin que ello implique discrecionalidad o ineficiencia en el cumplimiento de sus responsabilidades.
4	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de selección de los servidores públicos, actualización de conocimientos y habilidades, Sistema Integral de Desarrollo de Recursos Humanos y establecimiento de mejores perspectivas de desarrollo: contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, que contribuya a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y se dé continuidad al funcionamiento administrativo. • Fortalecimiento de los valores cívicos y éticos en el servicio público: promover el conocimiento y asimilación del código de conducta desde el ingreso a la administración pública. La Secretaría de Educación Pública promoverá, en el ámbito de su competencia, la inclusión dentro de la curricula educativa, desde edades tempranas, los valores éticos y principios que deben regir el servicio público.
SUBPROGRAMA	PROCESO DE DETECCIÓN
3	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de los órganos internos de control: en las dependencias y entidades de la APF, deberá darse a partir de 1996 mayor fortaleza e independencia a los órganos internos de control, para que puedan desempeñar su labor de control preventivo y correctivo con la autonomía e imparcialidad que su función requiere.
4	<ul style="list-style-type: none"> • Efectividad de la función de investigación y fincamiento de responsabilidades: se revisarán los ordenamientos legales y reglamentarios que regulan la estructura del sistema del control y fiscalización de la gestión pública.
SUBPROGRAMA	PROCESO DE SANCIÓN
4	<ul style="list-style-type: none"> • Efectividad de la función de investigación y fincamiento de responsabilidades: se revisarán el procedimiento de conductas irregulares de los servidores públicos, a fin de iniciar con oportunidad y eficiencia el procedimiento de imposición de sanciones administrativas previsto por la Ley de la materia y evitar con ello la prescripción.

Fuente: Elaboración propia con base en Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de mayo de 1996, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4886172&fecha=28/05/1996, [consulta: 13 de febrero de 2016]; y Cuadro 1. “Procesos del combate a la corrupción” de esta investigación, pp. 32-36.

Con el análisis del PROMAP (Cuadro 3) es posible afirmar que en la administración pública 1994-2000 se consideraron líneas de acción vinculadas con las medidas preventivas establecidas en la CICC, tales como normas de conducta, sistemas para la contratación de funcionarios públicos y mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil. Sobre la detección de la corrupción, se promovió el fortalecimiento e independencia de los órganos de control y, en materia de sanción, se señaló la importancia de agilizar el procedimiento de investigación para evitar la prescripción de las responsabilidades.

En materia programática, el combate a la corrupción se alineó al objetivo nacional de Estado de Derecho, por lo que se trató como un asunto de apego a la ley; sin embargo, las acciones específicas establecidas en el programa sectorial no se enfocaron en crear o reformar normas jurídicas, sino en instaurar mecanismos institucionales para enfrentar este problema.

Asimismo, los objetivos señalados en la planeación nacional y el PROMAP expresaron explícitamente los procesos de combate a la corrupción, pero se evidencia inclinación hacia la prevención, mediante la promoción de la participación ciudadana y los valores éticos en el servicio público, así como al proceso de detección reiterando la importancia de fortalecer a los órganos de control.

2.2.2. Análisis normativo

En este periodo, el Título IV constitucional fue reformado en sus artículos 108, 110 y 111 para adicionar a los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales y federal, servidores del Instituto Federal Electoral, Diputados de la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y los Magistrados del Tribunal Electoral, en los sujetos considerados servidores públicos y posibles responsables de juicio político.¹¹⁴

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos fue reformada el 24 de diciembre de 1994 para determinar que “las sanciones económicas serán aplicadas por la

¹¹⁴ Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 108, 110, 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4782280&fecha=31/12/1994, [consulta: 08 de febrero de 2016];

contraloría interna de la dependencia o entidad”,¹¹⁵ antes de ello eran aplicadas por el superior jerárquico o la SECOGEF, según el monto de la sanción.

En 1999, se adicionó al Código Penal Federal en su Título Décimo “Delitos cometidos por Servidores Públicos” el artículo 222 bis, el cual tipifica el delito de cohecho a servidores públicos extranjeros,¹¹⁶ que a la letra decía:

Artículo 222 bis.- Se impondrán las penas previstas en el artículo anterior 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 por interpósita persona, dinero o cualquiera otra dádiva, ya sea en bienes o servicios:

I. A un servidor público extranjero para que gestione o se abstenga de gestionar la tramitación o resolución de asuntos relacionados con las funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión;

II. A un servidor público extranjero para llevar a cabo la tramitación o resolución de cualquier asunto que se encuentre fuera del ámbito de las funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión, o

III. 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 artículo se entiende por servidor público extranjero, toda persona que ostente u ocupe un cargo público considerado así por la ley respectiva, en los órganos legislativo, ejecutivo o judicial de un Estado extranjero, incluyendo las agencias o empresas autónomas, independientes o de participación estatal, en cualquier orden o nivel de gobierno, así como cualquier organismo u organización pública internacionales.

¹¹⁵ Decreto por el que se reforma la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996, última reforma 24 de diciembre de 2013, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4907010&fecha=24/12/1996, [consulta: 08 de febrero de 2016].

¹¹⁶ Decreto por el que se reforman diversas disposiciones en materia penal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de mayo de 1999, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4948419&fecha=17/05/1999, [consulta: 11 de febrero de 2016].

Cuando alguno de los delitos comprendidos en este artículo se cometa en los supuestos a que se refiere el artículo 11 de este Código, el juez impondrá a la persona moral hasta quinientos 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.

Cabe señalar que esta medida resultó de las obligaciones contraídas por el Estado mexicano como miembro de la Convención Anti-Cohecho de la OCDE. De la revisión a la implementación de la Convención en su Fase I¹¹⁷, se derivaron las siguientes recomendaciones generales: 1) la definición de “servidor público extranjero” podría conducir a una inconsistencia debido a que es poco clara; 2) las sanciones monetarias por el delito de cohecho son bajas en relación con otros Estados miembros, y 3) se sugirió considerar la responsabilidad penal de las personas morales, así como sanciones a terceros beneficiados, para asegurar el uso eficaz de la Convención.¹¹⁸

Asimismo, resulta conveniente recordar que en este periodo el Estado mexicano suscribió la CICC, la cual señala en su artículo III “Medidas preventivas”, numeral quinto (Véase Cuadro 1), la obligación de las Partes de contar con sistemas para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado. En este sentido, a finales de la administración pública 1994-2000, se promulgaron las leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios,¹¹⁹ y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas,¹²⁰ con el objeto de regular la contratación y administración de los recursos públicos.

¹¹⁷ Para efectos del monitoreo y seguimiento de la Convención de la OCDE, de acuerdo con su artículo 12, “las Partes cooperarán para aplicar un programa de seguimiento sistemático que monitoree y promueva la plena aplicación de la presente (...)”. La evaluación sobre la aplicación de la Convención se ha realizado mediante fases, en la Fase I se revisaron las leyes nacionales y otras disposiciones legales de los países miembros en función de su compatibilidad con la Convención. Ésta se llevó a cabo del 28 de enero al 3 de febrero de 2000, se concentró en el análisis del Capítulo XI “Cohecho a Servidores Públicos Extranjeros”, artículo 222 bis, del Código Penal Federal.

¹¹⁸ Secretaría de la Función Pública, “Review of Implementation of the Convention and 1997 Recommendation (Phase I)”, 2000, disponible en http://www.anticorrupcion.gob.mx/web/doctos/cooperacion/convencione_s/ocde/informe_faseI.pdf, [consulta: 08 de marzo de 2016].

¹¹⁹ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 04 de enero del 2000, última reforma 10 de enero de 2014, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/laassp/LAASSP_orig_04ene00.pdf, [consulta: 11 de febrero de 2016].

¹²⁰ Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 04 de enero del 2000, última reforma 13 de enero de 2016, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lopsrm/LOPSRM_orig_04ene00.pdf, [consulta: 11 de febrero de 2016].

Las reformas jurídicas en el sexenio de Zedillo no evidencian inclinación hacia alguno de los procesos de combate a la corrupción; las leyes en materia de administración de recursos públicos y la reforma al Código Penal Federal fueron resultado de las obligaciones del Estado mexicano derivadas de los convenios internacionales. Sobre las modificaciones al Título Cuarto, se ampliaron los sujetos a responsabilidades; y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos promovió el fortalecimiento de los órganos internos de control.

2.2.3. Análisis institucional-organizacional

En 1994 se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para transformar a la SECOGEF en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).¹²¹ De acuerdo con el análisis del artículo 37 de dicha Ley, a sus atribuciones se adicionaron las siguientes:

Artículo 37.- A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

(...)

XVIII. Autorizar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones;

XIX. Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal;

XX. Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales;

(...).

Por lo tanto, la SECODAM adquirió cabalmente las atribuciones asignadas en 1982 a la SECOGEF en materia de control y supervisión de la gestión pública; las nuevas funciones se

¹²¹ Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4781114&fecha=28/12/1994, [consulta: 11 de febrero de 2016].

enfocaron en la administración de recursos públicos. Como antes se mencionó, en el 2000 se promulgaron las leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, vinculadas con la fracción XIX del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Para atender las nuevas atribuciones a cargo de la dependencia, el 12 de abril de 1995 se expidió el Reglamento Interior de la SECODAM¹²², el cual determinó que la estructura institucional se basaría en dos grandes ejes: 1) normatividad y el control de la gestión pública, y 2) atención ciudadana y contraloría social (Véase Organigrama 1).

Posteriormente, en 1996, se reformó la fracción XII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue:

*XII.- Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría.*¹²³

Con base en lo anterior, en 1997 se reformó el Reglamento Interior de la SECODAM, el cual determinó en su artículo 26, fracción III, lo siguiente:

III. Los titulares de los órganos internos de control tendrán, en el ámbito de la dependencia y de sus órganos desconcentrados, o entidad en la que sean designados o de la Procuraduría General de la República, las siguientes facultades:

1. Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar y fincar las

¹²² Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1995, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4872482&fecha=12/04/1995, [consulta: 11 de febrero de 2016].

¹²³ Decreto por el que se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4907010&fecha=24/12/1996, [consulta: 11 de febrero de 2016].

responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones aplicables en los términos de ley, con excepción de las que deba conocer la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial;

4. Implementar el sistema integral de control gubernamental y coadyuvar a su debido funcionamiento; proponer las normas y lineamientos que al efecto se requieran, y vigilar el cumplimiento de las normas de control que expida la Secretaría, así como aquellas que regulan el funcionamiento de la dependencia o entidad correspondiente o de la Procuraduría General de la República;

5. Programar y realizar auditorías, inspecciones o visitas de cualquier tipo; informar periódicamente a la Secretaría sobre el resultado de las acciones de control que hayan realizado, y proporcionar a ésta la ayuda necesaria para el adecuado ejercicio de sus atribuciones;

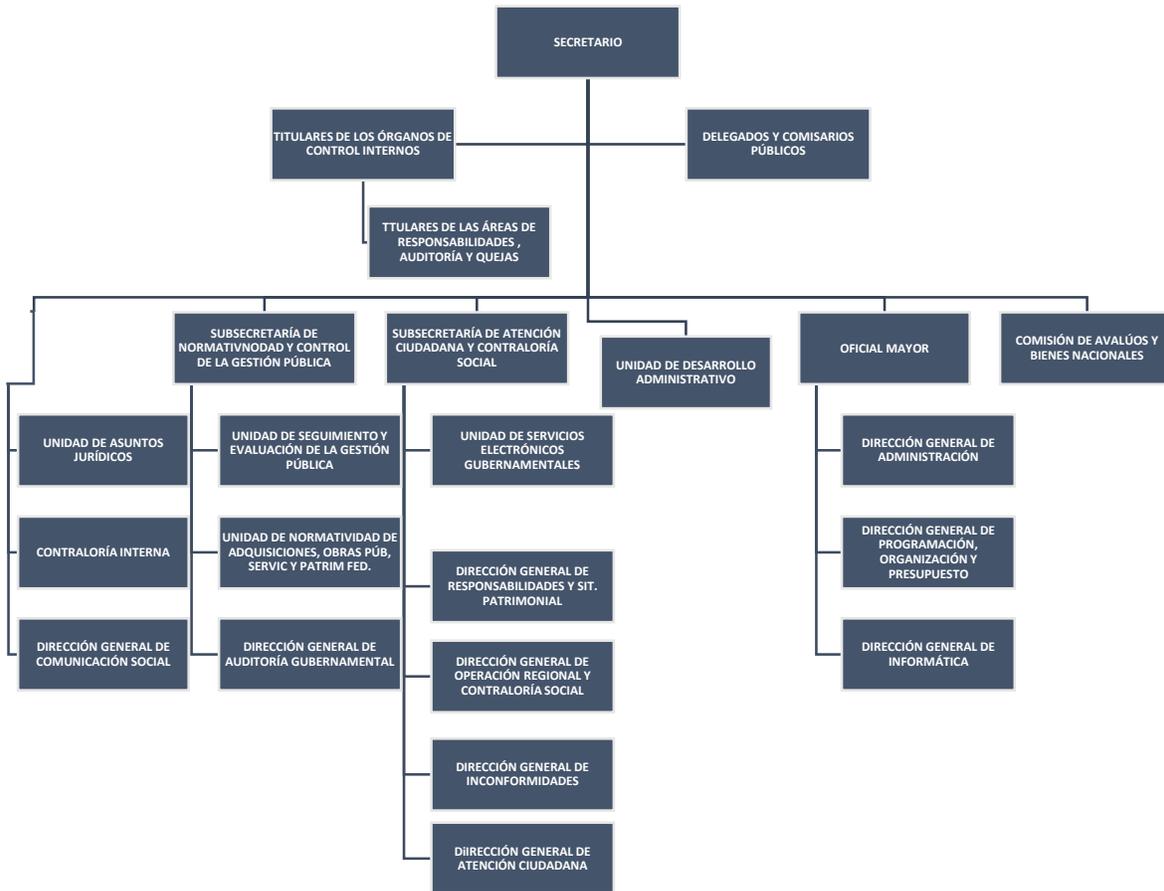
9. Denunciar ante las autoridades competentes los hechos de que tengan conocimiento y puedan ser constitutivos de delitos, e instar al área jurídica respectiva a formular cuando así se requiera, las querellas a que hubiere lugar.

*(...).*¹²⁴

Los cambios permitieron que los órganos de control de la Administración Pública Federal no se subordinaran jerárquicamente al Titular de la dependencia, entidad o Procuraduría General de la República, con esto se promovió la independencia e imparcialidad en las investigaciones por posibles responsabilidades de los servidores públicos, mediante su transferencia a la SECODAM, la cual depende del Ejecutivo Federal.

¹²⁴ Cfr. Decreto que reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de septiembre de 1997, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4895642&fecha=29/09/1997, [consulta: 11 de febrero de 2016].

**Organigrama 1.
ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA SECODAM 1995**



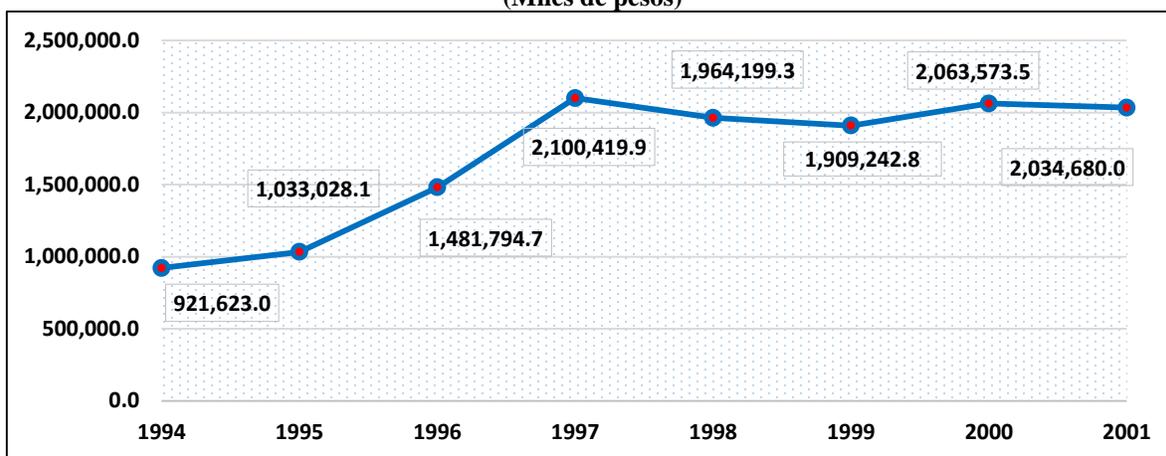
Fuente: Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, disponible en: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pub/informativo/secodam.pdf>, [consulta: 11 de febrero de 2016].

La tercera reforma al Reglamento Interior de la SECODAM, en el año 2000, fue resultado de la entrada en vigor de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, antes señaladas. En esta ocasión, se sumó a la estructura orgánica la Unidad de Servicios Electrónicos Gubernamentales, cuya finalidad, de acuerdo con el artículo 12 bis, fracción I, de dicho Reglamento, consistió en establecer, organizar, administrar y operar el Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales.¹²⁵

¹²⁵ Decreto que reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 04 de septiembre del 2000, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2059559&fecha=31/12/1969, [consulta: 11 de febrero de 2016].

El presupuesto ejercido en las funciones de contraloría y desarrollo administrativo creció 11.9% entre 1994 (921,623.0 miles de pesos) y 2001 (2,034,680.0 miles de pesos). Con respecto al presupuesto ejercido a partir de 1983 (1,072,362.0 miles de pesos) en las funciones de contraloría, en 1997 se registró el mayor monto ejercido en tres sexenios con 2,100,419.9 miles de pesos (Gráfica 2).

Gráfica 2.
PRESUPUESTO EJERCIDO EN LAS FUNCIONES DE LA CONTRALORÍA Y EL DESARROLLO ADMINISTRATIVO 1995-2000
 (Miles de pesos)



Fuente: Evaluación de la política de combate a la corrupción, en Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, Auditoría Superior de la Federación, disponible en: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Gobierno/2011_0059_a.pdf, [consulta: 11 de febrero de 2016].

Como se muestra en la gráfica, la SECODAM ejerció un presupuesto mayor al periodo anterior (1982-1994) en el control y modernización de la gestión administrativa. De acuerdo con el análisis de este sexenio, la Secretaría tuvo nuevas atribuciones y su desempeño fue fundamental para cumplir con los compromisos internacionales adquiridos por el Estado mexicano en materia de combate a la corrupción.

Por otro lado, en materia de fiscalización, el 30 de julio de 1999 se publicó el Decreto por el que se declaran reformados los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante el cual se facultó al Congreso de la Unión para expedir la ley que organice la entidad de fiscalización superior (artículo 73, fracción XXIV).¹²⁶

¹²⁶ Decreto por el que se declaran reformados los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 1999, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4951985&fecha=30/07/1999, [consulta: 11 de febrero de 2016].

Con esta reforma la nueva Auditoría Superior de la Federación, a diferencia de la antes Contaduría Mayor de Hacienda, adquirió “autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones” (artículo 79, primer párrafo).¹²⁷

Lo antes dicho implicó que la entidad de fiscalización superior contaría con “la capacidad de realizar la fiscalización de los recursos públicos mediante operaciones jurídicas y contables, ajenas, en principio, al comportamiento político de las instituciones; y decidir libremente la administración, manejo, custodia y aplicación de sus ingresos, egresos, fondos y en general, de todos los recursos públicos que utilice para la ejecución de los objetivos contenidos en la Constitución y las leyes”.¹²⁸

Del análisis de esta reforma al artículo 79 constitucional, las atribuciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación consistirían en revisar de forma posterior el ejercicio de los recursos públicos, entregar un informe anual con los resultados de dicha revisión, investigar actos u omisión derivadas de la fiscalización, determinar daños y perjuicios a la Hacienda Pública Federal y promover ante las autoridades competentes las responsabilidades de los servidores públicos; de manera que su función sustantiva en el combate a la corrupción consistió en la detección.

En el periodo de la modernización administrativa, la política de combate a la corrupción consideró los procesos de prevención, detección y sanción en los objetivos de la planeación nacional y el PROMAP; sin embargo, como resultado del análisis normativo e institucional-organizacional, es posible afirmar que las acciones se enfocaron únicamente al fortalecimiento de los controles externos e internos, mediante las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la reforma constitucional que crea la Entidad de Fiscalización Superior, esto es, se prestó más atención al proceso de detección.

¹²⁷ *Ídem.*

¹²⁸ “Aproximación al concepto de autonomía técnica y de gestión”, Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, disponible en: http://www.asf.gob.mx/uploads/47_Estudios_especializados/InsInvJurcomp.pdf, pp.42-54; [consulta: 21 de febrero de 2016].

2.3. Alternancia política

La alternancia política en México representó una nueva estructura de poder donde el Ejecutivo Federal no era más el núcleo del sistema político.¹²⁹ En este contexto, en el sexenio 2001-2006, se implementó la Agenda del Buen Gobierno como una nueva forma de gestionar los asuntos públicos, orientada a los resultados, la calidad y la innovación; el combate a la corrupción constituyó la línea de acción denominada “gobierno honesto y transparente”, la cual tenía como objetivo impulsar la probidad de los servidores públicos y transparentar la gestión pública.¹³⁰

2.3.1. Análisis programático

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 señaló que la corrupción “se propicia por la existencia de un marco normativo excesivamente regulatorio que permite la discrecionalidad y falta de honestidad del servidor público”. Asimismo, se declaró que “los mecanismos e instancias de control existentes no habían sido orientados a detectar específicamente prácticas de corrupción, sino a verificar el cumplimiento estricto de la normatividad; se ha puesto un gran énfasis en la vigilancia formal y el enfoque correctivo”.¹³¹

En este sentido, se señaló que “el combate a la corrupción y a la impunidad, mediante el impulso de acciones preventivas y de promoción, sería una de las prioridades del nuevo gobierno”.¹³² Con base en ello, se determinaron los siguientes objetivos, estrategias y líneas de acción:

7.3.6. Combate a la corrupción, transparencia y desarrollo administrativo

Objetivo rector 6. Abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de la Administración Pública Federal

a) Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad, e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública.

¹²⁹ Cfr. Osornio Corres, Francisco Javier, “Alternancia política y cambio institucional”, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/93/14.pdf>, [consulta: 22 de febrero de 2016], p.51.

¹³⁰ Cfr. Sánchez González, José Juan, *op. cit.*, nota 82, pp.412-414.

¹³¹ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2001, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=766335&fecha=30/05/2001, [consulta: 25 de febrero de 2016], p.102.

¹³² *Ídem.*

- *Impulsar una mejora regulatoria interna en la Administración Pública Federal que facilite la actividad gubernamental y garantice la aplicación de controles indispensables, y establecer programas de mejora continua en los procesos, organización y desempeño de las instituciones y de los servidores públicos.*
- b) *Controlar y detectar prácticas de corrupción.*
- *Identificación de áreas, procesos y servicios críticos susceptibles de corrupción y establecer mecanismos dirigidos a mejorar, evaluar y dar seguimiento, de manera periódica, al desempeño de la gestión pública;*
 - *Transformar los órganos de control interno de las dependencias y entidades con un enfoque preventivo que centre la atención en el análisis y la mejora de los controles internos;*
 - *Establecer los mecanismos de coordinación necesarios con las autoridades de los estados y municipios del país, a fin de garantizar el buen uso y aplicación de los recursos federales que se transfieren a los gobiernos locales.*
- c) *Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad.*
- *Aplicar la ley para sancionar las conductas ilícitas de los servidores públicos, basándose en investigaciones debidamente fundadas que permitan enfrentar casos críticos de corrupción sin distinción alguna.*

En el año 2002 se publicó el programa sectorial denominado Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo¹³³ (PNCCTDA), a cargo de la SECODAM, para cumplir con el objetivo nacional de “abatir la corrupción”. En el PNCCTDA, se establecieron las siguientes líneas estratégicas y de acción:

¹³³ Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de abril de 2002, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=734662&fecha=22/04/2002, [consulta: el 24 de febrero de 2016].

Cuadro 4.
PROGRAMA NACIONAL DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y FOMENTO A LA TRANSPARENCIA Y
EL DESARROLLO ADMINISTRATIVO (2001-2006)

OBJETIVOS	LÍNEAS ESTRATÉGICAS	LÍNEAS DE ACCIÓN Y PROYECTOS
1. Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad, e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública	1.1. Establecer el marco jurídico, institucional y operativo que permita la debida actuación de la Secretaría	1.1.1. Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción 1.1.2. Reforma del marco jurídico relativo a las atribuciones y competencias de la Secretaría
	1.2. Mejora de los procesos y servicios públicos en la APF	1.2.1. Mejora regulatoria interna de la APF 1.2.3. Investigación de mejores prácticas anticorrupción 1.2.4. Fortalecimiento de sistemas de control interno en la APF 1.2.5. Nuevo enfoque de los órganos internos de control
	1.3. Desarrollar los Recursos Humanos de la APF	1.3.1. Estudio de sueldos y salarios de las áreas críticas de la APF 1.3.2. Formación y capacitación de los servidores públicos 1.3.3. Servicio profesional de carrera en la Administración Pública Federal 1.3.4. Inducción y adopción voluntaria del Código de Ética de los servidores públicos
2. Controlar y detectar prácticas de corrupción	2.1. Implantar controles en la APF	2.1.1. Inventario de áreas críticas en la APF 2.1.2. Programas operativos para la transparencia y combate a la corrupción en áreas críticas de la APF 2.1.3. Asesoría para diseño y fortalecimiento de los sistemas de control en áreas críticas
	2.2. Investigar e integrar información básica sobre la actuación de las instituciones para fundamentar acciones que mejoren su desempeño	2.2.1. Auditoría, control, seguimiento y evaluación de la gestión pública 2.2.2. Sistema de Información Directiva
3. Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad	3.1. Aplicar las sanciones que corresponda a conductas indebidas	3.1.1. Usuario Simulado 3.1.2. Detección y sanción de casos de corrupción
4. Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad	4.1. Dar calidad y transparencia a la gestión pública	4.1.1. Ley para el Acceso a la Información Gubernamental 4.1.2. Facilitación y recepción de quejas, denuncias e inconformidades 4.1.3. Identificación de Estándares de Atención Ciudadana 4.1.4. Uso de la tecnología para la transparencia en el Gobierno 4.1.5. Coordinación con estados y municipios 4.1.6. Contraloría Social 4.1.7. Información pública sobre la operación y desempeño de las instituciones y los servidores públicos 4.1.8. Medición del impacto en el combate a la corrupción e impunidad.

Cuadro 4.

PROGRAMA NACIONAL DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y FOMENTO A LA TRANSPARENCIA Y EL DESARROLLO ADMINISTRATIVO (2001-2006)

OBJETIVOS	LÍNEAS ESTRATÉGICAS	LÍNEAS DE ACCIÓN Y PROYECTOS
4. Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad	4.1. Dar calidad y transparencia a la gestión pública	4.1.9. Administración eficiente y transparente de los recursos humanos, materiales y financieros de la Secodam para coadyuvar a un buen gobierno.
	4.2. Generar acuerdos con la sociedad	4.2.1. Acuerdos de Colaboración y Pactos Sectoriales de Transparencia y Combate a la Corrupción 4.2.2. Relaciones institucionales de Vinculación para la Transparencia
	4.3. Nueva cultura social de combate a la corrupción	4.3.1. Incorporación de los temas de combate a la corrupción y a la impunidad y de ética pública en el sistema educativo nacional 4.3.2. Consejo Nacional de Transparencia y Contra la Corrupción 4.3.3. Campaña de posicionamiento del Gobierno Federal en el combate a la corrupción
5. Administrar con pertinencia y calidad el Patrimonio Inmobiliario Federal	5.1. Administrar con pertinencia y calidad los bienes inmuebles de la APF	5.1.1. Administración del Patrimonio Inmobiliario Federal 5.1.2. Avalúo y justipreciación de inmuebles federales

Fuente: Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de abril de 2002, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=734662&fecha=22/04/2002, [consulta: 24 de febrero de 2016].

En las líneas de acción del PNCCTDA se consideraron los tres procesos de combate a la corrupción con un evidente énfasis en la prevención, puesto que se consideró la implementación del Código de Ética en el servicio público y la incorporación de éste tema en el sistema educativo. Sin embargo; sobre la detección y la sanción las medidas fueron medidas y no se proponen, por ejemplo, iniciativas de ley para actualizar la legislación en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012,¹³⁴ nuevamente, el tema de la corrupción se alineó al eje de Estado de derecho y por primera vez se señaló la importancia de “articular las medidas y reformas necesarias para garantizar la plena probidad en el ejercicio del poder”. En este sentido, se determinaron el siguiente objetivo y estrategias nacionales:

¹³⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 2007, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4989401&fecha=31/05/2007, [consulta: 25 de febrero de 2016].

Eje 1. Estado de Derecho y seguridad

Objetivo 10. Combatir la corrupción de forma frontal

10.1. Promover una cultura anticorrupción;

10.2. Difundir las sanciones que se aplican a los servidores públicos que incurrir en comportamiento ilícitos, para activar los mecanismos de sanción social;

10.3. Reducir los trámites burocráticos con la finalidad de abatir la discrecionalidad;

10.4. Consolidar el esquema de trabajo de los órganos internos de control para disminuir los riesgos de corrupción y opacidad en el sector público;

10.5. Fortalecer los sistemas de prevención, supervisión y control de la corrupción;

10.6. Crear mecanismos que faciliten la denuncia pública.

En 2008, se publicó el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012¹³⁵ (PNRCTCC), a cargo de la Secretaría de la Función Pública, con el propósito de “emprender una estrategia transformadora y corresponsable con la sociedad (...), a fin de consolidar un gobierno eficaz y eficiente, que rinda cuentas de manera efectiva, combata la corrupción, promueva el apego a la legalidad y cuente con el respaldo y confianza de la ciudadanía”. El PNRCTCC determinó los siguientes objetivos:

1. Consolidar una política de Estado en materia de información, transparencia y rendición de cuentas;

2. Fortalecer la fiscalización de los recursos públicos y mejorar el control interno de la Administración Pública Federal;

3. Contribuir al desarrollo de una cultura de apego a la legalidad, de ética y responsabilidad pública;

4. Institucionalizar mecanismos de vinculación y participación ciudadana en el combate a la corrupción y la mejora de la transparencia y de la legalidad;

¹³⁵ Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 2008, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5073202&fecha=11/12/2008, [consulta: 25 de febrero de 2016].

5. *Establecer mecanismos de coordinación de acciones para el combate a la corrupción en la Administración Pública Federal.*

6. *Combatir la corrupción en instituciones del gobierno federal que participan en la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como en la ejecución de sanciones penales.*

El análisis programático de la administración pública 2007-2012 evidencia que la estrategia de combate a la corrupción consideró mecanismos de prevención, detección y sanción de la corrupción, tales como la denuncia pública, fortalecimiento de los órganos internos de control y la difusión de sanciones. Además, se diagnosticó la importancia de combatir la corrupción en las instituciones que imparten justicia para garantizar la ejecución de las penas.

En el periodo analizado, los objetivos nacionales y las acciones específicas reflejadas en los programas sectoriales consideraron los tres procesos del combate a la corrupción, pero en el sexenio 2001-2006 se mostró inclinación hacia la prevención, mientras que para la administración pública subsecuente (2007-2012) el énfasis consistió en garantizar la determinación de responsabilidades penales.

2.3.2. Análisis normativo

Título Cuarto constitucional

En el sexenio 2000-2006, el Título Cuarto constitucional cambió de denominación para quedar como “De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado”. Con ello, se adicionó un párrafo al artículo 113, que a la letra declaraba:

*La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.*¹³⁶

¹³⁶ Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=727995&fecha=14/06/2002, [consulta: 13 de febrero de 2016].

Lo anterior “tiene relevancia ya que en primer lugar se reconoce la responsabilidad objetiva y directa del Estado en el ejercicio de sus funciones y reconoce que los servidores públicos son los entes operativos que realizan la función pública; en segundo lugar se reconoce que el servidor público encarna a la persona moral denominada Estado, por lo que éste debía de asumir la responsabilidad derivada de las actuaciones irregulares que realizaran los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones y que causaran un daño o perjuicio a los gobernados”.¹³⁷

Posteriormente, en el sexenio (2007-2012), el artículo 108 del Título Cuarto constitucional fue reformado para considerar como servidores públicos a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía.¹³⁸

*Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*¹³⁹ (LFRASP)

En el 2000 se promulgó la LFRASP, la cual especificó en su artículo segundo transitorio lo siguiente:

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.

Con esto, la antigua Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no fue abrogada, mediante ella se reglamentaría la responsabilidad política de los servidores

¹³⁷ Castrejón García, Gabino, *La responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, 2012, Revista Multidisciplina, núm. 11, disponible en: <http://www.acatlan.unam.mx/multidisciplina/159/>, [consulta: 22 de febrero de 2016], p. 8.

¹³⁸ Decreto que adiciona el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5005999&fecha=13/11/2007, [consulta: 13 de febrero de 2016].

¹³⁹ Decreto por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, última reforma 18 de diciembre de 2015, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=735206&fecha=13/03/2002, [consulta: 15 de febrero de 2016].

públicos; los títulos abrogados constituyeron la nueva LFRASP; además, se adicionó un sistema de quejas y denuncias, el cual consistía en que cada dependencia y entidad establecería unidades específicas abiertas al público para presentar situaciones de incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

En las sanciones administrativas se eliminó la figura del apercibimiento privado o público y se ampliaron los plazos de prescripción a cinco años para infracciones graves y de tres para las que no lo sean. Asimismo, se adicionó un Título denominado “De las acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público”, el cual pretendía que las dependencias y entidades diagnosticaran y delimitaran las conductas que deberían observar los servidores públicos de la institución, esto significó la emisión un Código de Ética por parte de la, todavía, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Código Penal Federal

En materia penal, el 23 de agosto de 2005 se reformó el artículo 222 bis de este ordenamiento, el cual tipifica el delito de cohecho de servidores públicos extranjeros, en cumplimiento de la Convención Anti-cohecho de la OCDE, para quedar como sigue:

Artículo 222 bis.-...

I.- A un servidor público extranjero, o a un tercero que éste determine, 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;

II.- A un servidor público extranjero, o a un tercero que éste determine, para que dicho servidor público lleve a cabo la tramitación o resolución de cualquier asunto que se encuentre fuera del ámbito de las funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión, o

III.-...

Para los efectos de este artículo 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 en los supuestos a que se refiere el artículo 11 de este Código, el juez impondrá a la persona moral hasta **mil 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.*

Con esta reforma, el gobierno de México atendió las sugerencias del Grupo Anti-cohecho de la OCDE formuladas en la fase I de evaluación, las cuales se refieren a: 1) clarificar la definición de “servidor público extranjero”, precisando que será toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en cualquier nivel, orden o entidad pública, ya sea designado o electo; y 2) incrementar las sanciones monetarias a personas morales de quinientos a mil días multa.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental¹⁴⁰

Esta Ley, de acuerdo con su artículo 1º, se creó con la finalidad de “proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal”. En ella se señalaron los sujetos y las obligaciones en materia de transparencia, se clasificó la información del Estado como pública, reservada y confidencial, y se estableció el derecho a la protección de datos personales.

La Ley permitió la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, el cual se definió como: “un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a

¹⁴⁰ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002, última reforma 18 de diciembre de 2015, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=727870&fecha=11/06/2002, [consulta: 22 de febrero de 2016].

la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades” (artículo 33).

*Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*¹⁴¹

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal se creó con el objeto de “establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada” (artículo 1º). El Sistema promovería la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género en el servicio público y comprendería los rangos de Director General, Director de Área, Subdirector de Área, Jefe de Departamento y Enlace u homólogo.

Asimismo, se reglamentaron los subsistemas de Planeación de Recursos Humanos; Ingreso; Desarrollo Profesional; Capacitación y Certificación de Capacidades; Evaluación del Desempeño; Separación y Control y Evaluación que integrarían el Sistema del Servicio Profesional de Carrera.

*Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*¹⁴²

El 12 de diciembre del 2000 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la cual fue abrogada por la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) que tiene por objeto reglamentar los artículos 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública.

El artículo 1º de la LFRCF, párrafos segundo y tercero, declaraba lo siguiente:

La fiscalización de la Cuenta Pública comprende la revisión de los ingresos, los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos

¹⁴¹ Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril del 2003, última reforma 09 de enero de 2006, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=697014&fecha=10/04/2003, [consulta: 22 de febrero de 2016].

¹⁴² Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009, última reforma 18 de junio de 2010, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5092032&fecha=29/05/2009, [consulta: 23 de febrero de 2016].

fiscales y la deuda pública; del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, con excepción de las participaciones federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables.

La fiscalización de la Cuenta Pública tiene el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables, así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

Con la LFRCF se reglamentó la actuación de la Auditoría Superior de la Federación y, en su artículo 1º, se declaró el alcance de la fiscalización superior, la cual comprendería recursos públicos por diversos conceptos, gasto federalizado -con excepción de participaciones federales- y la evaluación de la gestión financiera, mediante la práctica de auditorías sobre el desempeño.

*Ley Federal Anticorrupción de Contrataciones Públicas*¹⁴³

La Ley Federal Anticorrupción de Contrataciones Pública se creó con el siguiente objeto, de acuerdo con su artículo 1º:

Artículo 1. (...)

I. Establecer las responsabilidades y sanciones que deban imponerse a las personas físicas y morales, de nacionalidad mexicana y extranjeras, por las infracciones en que incurran con motivo de su participación en las contrataciones públicas de carácter federal previstas en esta Ley, así como aquéllas que deban imponerse a las personas físicas y morales de nacionalidad mexicana, por las

¹⁴³ Decreto por el que se expide la Ley Anticorrupción en Contrataciones Públicas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio del 2012, sin reformas, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5253615&fecha=11/06/2012, [consulta: 23 de febrero de 2016].

infracciones en que incurran en las transacciones comerciales internacionales previstas en esta Ley, y

II. Regular el procedimiento para determinar las responsabilidades y aplicar sanciones, y

III. Establecer las autoridades federales competentes para interpretar y aplicar esta Ley.

Con la promulgación de este ordenamiento jurídico, se reconoció la corresponsabilidad de las personas físicas y morales en actos de corrupción; con ello se promovieron sanciones a los particulares, aunque esto se limitó a las contrataciones públicas del gobierno federal.

Del análisis normativo de la alternancia política se deriva que las reformas al artículo 113 constitucional trataron la responsabilidad del Estado, pero no se actualizó el sistema de responsabilidades de los servidores públicos. Sobre las obligaciones internacionales de México en materia de combate a la corrupción, se reformó el artículo 222 bis del Código Penal y se emitieron diversos ordenamientos vinculados con medidas preventivas, tales como el sistema de denuncia, la profesionalización de los recursos humanos, códigos de conducta y transparencia.

2.3.3. Análisis institucional-organizacional

En el 2000, se creó la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción¹⁴⁴ con el objeto de “coordinar las políticas y acciones para prevenir y combatir la corrupción y fomentar la transparencia en el ejercicio de las atribuciones de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como dar seguimiento a los programas y acciones que éstas deban llevar a cabo anualmente”.

De acuerdo con el artículo segundo del Acuerdo por el que se crea la Comisión, sus trabajos estarán dirigidos al cumplimiento de los siguientes objetivos:

¹⁴⁴ Acuerdo por el que se crea la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 04 de diciembre del 2000, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2064392&fecha=31/12/1969, [consulta: 23 de febrero de 2016].

I. Establecer lineamientos y acciones concretas en el conjunto de la Administración Pública Federal para prevenir la corrupción;

II. Analizar y promover reformas para armonizar y fortalecer los instrumentos jurídicos para aplicar sanciones efectivas y oportunas ante las desviaciones y mal desempeño de los servidores públicos;

III. Crear una cultura del servicio público sustentada en valores y principios éticos que se reflejen en el quehacer cotidiano de las instituciones y los servidores públicos, y

IV. Facilitar los mecanismos de información y rendición de cuentas a la ciudadanía, en todos los ámbitos de la función pública.

El establecimiento de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción fue una de las líneas de acción determinadas en el PNCCTDA, la cual se ubicó en el proceso preventivo de la política anticorrupción. No obstante, de acuerdo con lo expuesto en el párrafo anterior, los objetivos de la Comisión consideraron la armonización legislativa en materia de sanciones y responsabilidades de los servidores públicos.

Secretaría de la Función Pública

Con la expedición de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, el 10 de abril del 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que transformó a la SECODAM en la Secretaría de la Función Pública (SFP), adicionando a sus atribuciones las siguientes:

Artículo 37.- A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. a VI. ...

VI bis. Dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en los términos de la Ley de la materia, dictando las resoluciones conducentes en los casos de duda sobre la interpretación y alcances de sus normas;

VII. a XVII. ...

XVIII. Aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones; previo dictamen presupuestal favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

XVIII bis. Establecer normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal;

XIX. a XXV. ...

XXVI. Promover las estrategias necesarias para establecer políticas de gobierno electrónico, y

XXVII. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.¹⁴⁵

Para atender sus nuevas atribuciones, las cuales se resumen en gobierno electrónico y servicio profesional de carrera, a la estructura orgánica de la SFP se adicionó la Subsecretaría de la Función Pública. Aunado a ello, se creó una Secretaría Ejecutiva responsable de atender los asuntos de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (Anexo VI).

En la administración pública 2007-2012 se eliminó la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, se crearon las Unidades de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional, Gobierno Digital, Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental, Control de la Gestión Pública, Auditoría a Obra Pública y Política de Contrataciones Públicas.¹⁴⁶ En el 2011, la Subsecretaría de Atención Ciudadana y Normatividad se transformó en la Subsecretaría de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas (Anexo VII).¹⁴⁷

¹⁴⁵ Decreto por el que se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=697014&fecha=10/04/2003, [consulta: 23 de febrero de 2016].

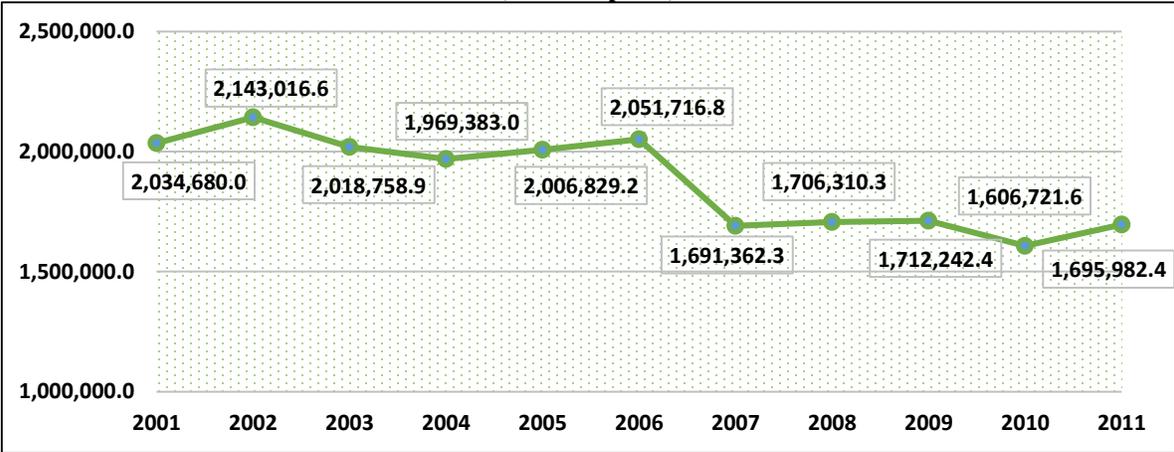
¹⁴⁶ Decreto por el que se expide el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de abril de 2009, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5087182&fecha=15/04/2009, [consulta: 23 de febrero de 2016].

¹⁴⁷ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 03 de agosto de 2011, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5203356&fecha=03/08/2011, [consulta: 23 de febrero de 2016].

Con estos cambios, la Secretaría de la Función Pública promovió la prevención de la corrupción en la Administración Pública Federal, puesto que sus actividades se orientaron a los sistemas para la contratación de funcionarios basadas en el mérito y la equidad, y la publicidad en las contrataciones públicas. Sobre éste tema, la creación de la Subsecretaría de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas, en 2011, fue congruente con la entrada en vigor de la Ley Federal Anticorrupción de Contrataciones Públicas.

En materia presupuestaria, en el 2002 se registró el mayor monto ejercido en funciones de contraloría (2,143,016.6 miles de pesos), en general, a partir de 1997 el presupuesto erogado fue mayor en comparación con años anteriores. En el sexenio 2001-2006, el presupuesto ejercido de la Secretaría de la Función Pública se mantuvo relativamente constante, evidenciándose una disminución porcentual de 1.8% entre 2001 y 2011, como se muestra en la gráfica siguiente:

**Gráfica 3.
PRESUPUESTO EJERCIDO EN LA FUNCIÓN PÚBLICA 2001-2011
(Miles de pesos)**



Fuente: Evaluación de la política de combate a la corrupción, en Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, Auditoría Superior de la Federación, disponible en: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Gobierno/2011_0059_a.pdf, [consulta: 11 de febrero de 2016].

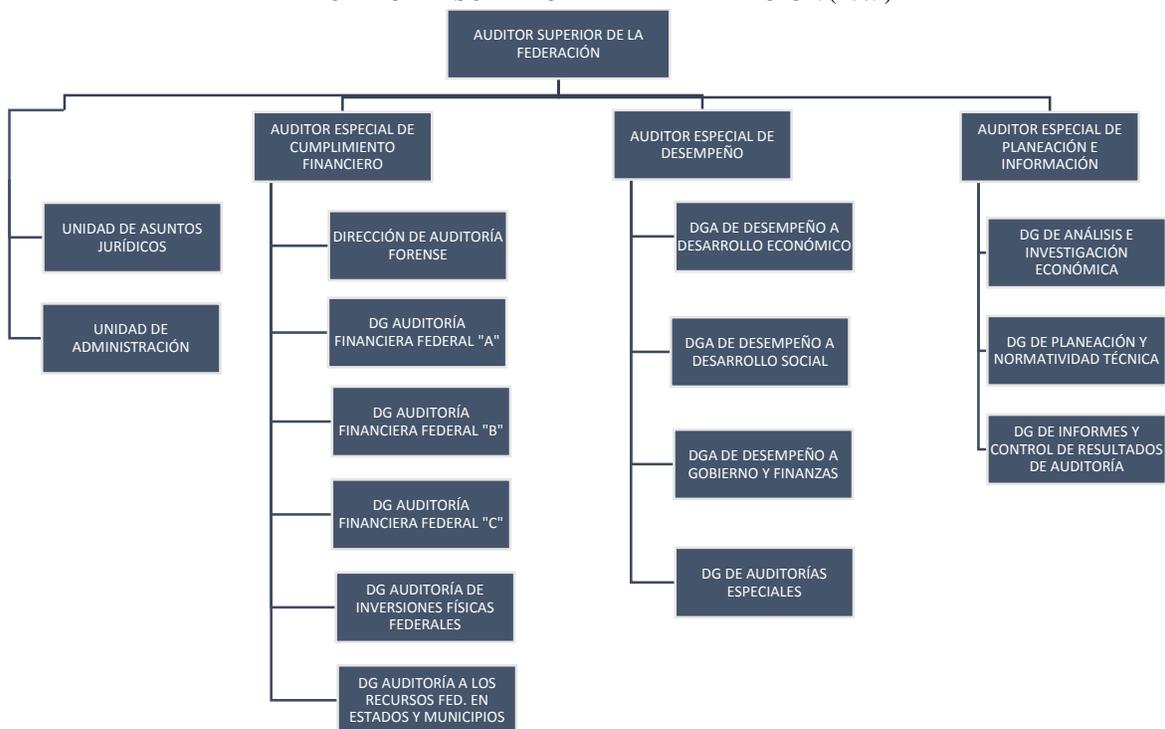
Auditoría Superior de la Federación

En 2008, se reformó el artículo 79 constitucional (Anexo VIII) para fortalecer las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación, puesto que a los sujetos de fiscalización se adicionaron los fideicomisos públicos, mandatos, fondos o cualquier figura jurídica, de recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada.

Con base en esta reforma, la Auditoría Superior de la Federación estaba facultada para revisar información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión; debería previamente a la presentación del Informe, el cual será público, dar a conocer los resultados de la revisión a las entidades fiscalizadas; y presentar a la Cámara de Diputados en el mes de mayo y noviembre un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas.

Asimismo, se determinó la obligación de los entes fiscalizados de proporcionar la información y documentación que solicite la Auditoría Superior de la Federación, de lo contrario serían acreedores a sanciones monetarias. Para atender la tarea asignada de fiscalizar la Cuenta Pública, en 2009 se emitió el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, la cual se organizó de la siguiente manera:

Organigrama 2.
AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (2009)



Fuente: Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de agosto de 2009, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5106961&fecha=26/08/2009, [consulta: 24 de febrero de 2016].

El Reglamento fue reformado en 2011, con ello la Auditoría Especial de Planeación e Información se transformó en la Auditoría Especial de Tecnologías de la Información y se creó la Auditoría Especial de Gasto Federalizado.¹⁴⁸ Las modificaciones a la estructura orgánica de la Auditoría Superior de la Federación fueron congruentes con las atribuciones asignadas en el artículo 79 constitucional.

Con ello, la Auditoría Superior de la Federación se constituyó como el referente en la detección de la corrupción, puesto que su labor de auditoría se enfocó a descubrir o recoger evidencias de las conductas irregulares de los servidores públicos en el manejo de los recursos públicos y la gestión gubernamental, más allá del orden federal.

En el periodo que se analiza (2001-2012), en materia institucional-organizacional, se creó la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, la cual constituyó un esfuerzo por coordinar la política de combate a la corrupción en la Administración Pública Federal Centralizada; sin embargo, en el sexenio 2007-2012, la Comisión no adquirió mayor importancia.

Con las reformas en materia de control, la Secretaría de la Función Pública obtuvo nuevas atribuciones vinculadas con medidas preventivas de combate a la corrupción, las cuales se refirieron a temas de profesionalización y tecnologías de la información; mientras que los cambios en la Auditoría Superior de la Federación fortalecieron sus funciones de detección de actos de corrupción y supervisión de los recursos públicos.

Como se ha dicho, en 1997 entró en vigor la Convención Interamericana contra la Corrupción, posteriormente se ratificó la Convención Anti-Cohecho de la OCDE y, en el 2003, el Estado mexicano suscribió la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, cuyas disposiciones para combatir la corrupción se enunciaron en el capítulo primero de este documento.

En consecuencia, se adquirieron diversas obligaciones en materia de combate a la corrupción y, a fin de garantizar su aplicación, se han realizado evaluaciones y emitido recomendaciones para fortalecer los mecanismos anticorrupción. En el periodo de la

¹⁴⁸ Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de febrero de 2011, [consulta: 24 de febrero de 2016].

alternancia política la OEA, a través del MESICIC¹⁴⁹, realizó cuatro rondas de análisis; los resultados de México fueron los siguientes:

¹⁴⁹ Para dar seguimiento al cumplimiento e implementación de la CICC, 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), el cual comenzó a operar en enero de 2002. El MESICIC es un instrumento intergubernamental establecido en el marco de la OEA a fin de apoyar a los Estados parte en la implementación de las disposiciones de la Convención a partir de un proceso de evaluaciones mutuas entre los Estados que, en condiciones de igualdad, terminen formulando recomendaciones específicas con relación a las áreas que requieran mayores avances. El MESICIC evalúa mediante “rondas” sucesivas en las cuales se analiza cómo los Estados están implementando las disposiciones de la Convención seleccionadas para cada ronda.

Cuadro 5.

EVALUACIONES PRACTICADAS A MÉXICO EN CUMPLIMIENTO DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN DE LA OEA

Ronda de Análisis	Disposiciones Evaluadas	Acciones	Recomendaciones
Primera ronda (2005)	<p>1. Medidas preventivas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Normas de conducta orientadas a prevenir conflicto de intereses • Mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento • Sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos de los funcionarios públicos. • Órganos de control superior • Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil en la prevención de la corrupción. <p>2. Asistencia y cooperación técnica</p> <p>3. Designación de autoridades centrales</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Título Cuarto de la CPEUM. 2. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. 3. Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal. 4. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. 5. Código Penal Federal. 6. 58,332 sanciones aplicadas en el periodo 1998-2004. 7. Autoridades de control: ASF, SFP, Órganos de control del Legislativo, Judicial, Órganos Constitucionales Autónomos y de las Entidades Federativas. 8. Sistema Electrónico de Atención Ciudadana, Portal Ciudadano del Gobierno Federal, Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía, SACTEL, Sistema Integral de Contraloría Social y Solicitudes de Acceso a la Información. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecer la implementación de normas jurídicas y códigos de conducta con respecto a los conflictos de intereses y uso adecuado de recursos públicos. 2. Fortalecer los mecanismos con los que cuenta México para exigir a los funcionarios públicos denunciar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento. 3. Fortalecer los sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos. 4. El Comité sugiere que México considere continuar con la coordinación entre sus órganos de control superior. 5. Fortalecer los mecanismos para el acceso a la información pública.
Segunda ronda (2007)	<p>1. Medidas preventivas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado. • Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción. <p>2. Tipificación de actos de corrupción, de acuerdo con el artículo VI de la Convención.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF. 2. Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF. 3. www.trabajaen.gob.mx 4. Artículo 134 de la CPEUM 5. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. 6. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. 7. www.compranet.gob.mx 8. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos 9. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental 10. Código Penal Federal 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecer los sistemas para la contratación de los funcionarios públicos en el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial Federal. 2. Fortalecer los sistemas para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado en el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial Federal. 3. Fortalecer los sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción. 4. Evaluar la necesidad de modificar la tipificación de la figura penal del Cohecho prevista en el artículo 222, fracción II, del Código Penal Federal, en lo que se refiere al elemento de espontaneidad contenido en dicha norma, a la luz de lo previsto en el párrafo b) del artículo VI.I de la Convención.

Cuadro 5.

EVALUACIONES PRACTICADAS A MÉXICO EN CUMPLIMIENTO DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN DE LA OEA

Ronda de Análisis	Disposiciones Evaluadas	Acciones	Recomendaciones
Tercera ronda (2010)	<p>1. Medidas preventivas</p> <ul style="list-style-type: none"> Leyes que eliminen los beneficios tributarios a cualquier persona o sociedad que efectúe asignaciones en violación de la legislación contra la corrupción de los Estados Partes. Medidas que impidan el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros. <p>2. Tipificar el delito de soborno transnacional en términos del artículo VIII de la Convención.</p> <p>3. Tipificar el delito de enriquecimiento ilícito en términos del artículo IX de la Convención.</p> <p>4. Aplicación de la extradición a los delitos tipificados por los Estados Partes de conformidad con la Convención y la legislación interna.</p>	<p>1. Ley del Servicio de Administración Tributaria</p> <p>2. Ley de Impuesto Sobre la Renta.</p> <p>3. Código Fiscal de la Federación.</p> <p>4. Código de Comercio.</p> <p>5. Ley General de Sociedad Mercantiles.</p> <p>6. Código Penal Federal, artículos 222 y 224.</p> <p>7. Artículo 109 de la CPEUM.</p> <p>8. Artículo 119 de la CPEUM.</p> <p>9. Ley de Extradición Internacional.</p>	<p>1. Considerar adoptar las medidas que estime apropiadas para facilitar a las autoridades competentes la detección de sumas pagadas por corrupción, en caso de que éstas se pretendan utilizar para obtener beneficios tributarios.</p> <p>2. Considerar adoptar las medidas que estime apropiadas para facilitar a los órganos o instancias encargadas de prevenir y/o investigar el incumplimiento de las medidas orientadas a garantizar la exactitud de los registros contables, detectar sumas pagadas por corrupción ocultadas a través de dichos registros.</p> <p>3. Seleccionar y desarrollar, a través de los órganos o instancias encargadas de investigar y/o juzgar el delito de enriquecimiento ilícito, al igual que de solicitar y/o brindar la asistencia y cooperación previstas en la Convención en relación con el mismo, procedimientos e indicadores, cuando sea apropiado y cuando ellos no existan aún, para analizar los resultados objetivos obtenidos en esta materia.</p>
Cuarta ronda (2012)	<p>1. Medidas preventivas</p> <ul style="list-style-type: none"> Órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción. 	<p>1. Auditoría Superior de la Federación</p> <p>2. Consejo de la Judicatura Federal</p> <p>3. Procuraduría General de la República</p> <p>4. Secretaría de la Función Pública</p>	<p>1. Fortalecer los mecanismos interinstitucionales de coordinación con otros órganos de control, entidades estatales o autoridades de todos los niveles y órdenes del Estado, con los que la SFP y la ASF deban relacionarse para el cabal cumplimiento de sus funciones, a través de las medidas que estime apropiadas, tales como la adopción e implementación del Sistema Nacional de Fiscalización.</p> <p>2. Adoptar las medidas pertinentes para identificar y corregir los vacíos y contradicciones existentes en el marco jurídico interno de las entidades frente a las que los OIC ejercen sus labores de supervisión y control.</p>

Cuadro 5.
EVALUACIONES PRACTICADAS A MÉXICO EN CUMPLIMIENTO DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN DE LA OEA

Ronda de Análisis	Disposiciones Evaluadas	Acciones	Recomendaciones
			3. Adoptar las medidas pertinentes para fortalecer las unidades de la PGR que tienen a su cargo la investigación y persecución penal de los actos de corrupción. 4. Elaborar o precisar, según corresponda, información estadística relativa a las investigaciones iniciadas que permita establecer claramente cuántas se encuentran suspendidas; cuántas han prescrito; cuántas han sido archivadas; cuántas se encuentran en trámite; y cuántas se han turnado al área competente para resolver, en orden a identificar retos y recomendar medidas correctivas. 5. Contar con una plataforma tecnológica que permita analizar la información de las declaraciones patrimoniales presentadas por vía electrónica, de tal manera que arroje indicadores que sirvan para iniciar investigaciones por posibles irregularidades.

Fuente: Elaboración propia con base en los “Informes Hemisféricos del MESICIC” y los “Informes Finales de México”, disponible en http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_informes.htm, [consulta: 08 de marzo de 2016]; Cuestionarios de la CICC, Primera, Segunda, Tercera y Cuarta Ronda, disponibles en http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_rondas.htm, [consulta: 08 de marzo de 2016].

De las disposiciones evaluadas en la primera ronda de análisis ninguna tuvo un cabal cumplimiento, puesto que de los ordenamientos jurídicos señalados por el Estado mexicano sólo el Código de Ética de la Administración Pública Federal promueve el enfoque preventivo de la corrupción. Con respecto al análisis institucional, desde 2005, el MESICIC se pronunció por la coordinación de los órganos de control superior.

En la segunda ronda de análisis destaca la recomendación vinculada con la protección a los funcionarios públicos y particulares que denuncien los actos de corrupción, cabe señalar que ningún ordenamiento reglamenta este mecanismo. Asimismo, sobre la necesidad de modificar el elemento de “espontaneidad” en el delito de cohecho, tampoco ha sido considerado.

Sobre la evaluación de las disposiciones vinculadas con las medidas preventivas en materia fiscal, se sugirió establecer acciones para que el órgano recaudador detecte las sumas pagadas por corrupción cuando éstas busquen obtener beneficios tributarios, además de fortalecer la investigación de los registros contables para detectar irregularidades. En esta ronda, se promovió la creación de procedimientos e indicadores para analizar los resultados contra el delito de enriquecimiento ilícito.

En la cuarta ronda de análisis se realizó una evaluación institucional de los órganos de control con los cuales cuenta México, en este año se señaló la importancia de promover el Sistema Nacional de Fiscalización como mecanismo de coordinación entre todas las autoridades de control en los tres ámbitos y órdenes de gobierno. Asimismo, se señaló la necesidad de fortalecer a la Procuraduría General de la República en sus funciones de procuración e impartición de justicia y generar un sistema de información que indique el estatus de cada investigación por delitos de corrupción.

Por otro lado, sobre la Fase II y III de evaluación de la Convención Anti-Cohecho de la OCDE, que dieron inicio en noviembre de 2003 y mayo de 2011 respectivamente, en ambos casos se realizaron visitas in- situ a México, con los objetivos de supervisar la efectividad en la aplicación de los marcos normativos en materia anti-cohecho y verificar las condiciones

para hacer cumplir las leyes¹⁵⁰. De la Fase II de evaluación se derivaron las siguientes recomendaciones:

**Cuadro 6.
INFORME FINAL DE MÉXICO FASE II DE EVALUACIÓN SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA
CONVENCIÓN DE LA OCDE**

Objetivos de la evaluación	Recomendaciones
1. Verificar que existieran las condiciones necesarias para cumplir con las leyes nacionales relacionadas con la Convención 2. Demostrar que las recomendaciones derivadas de la Fase I hubieran sido solventadas 3. Comprobar que la Convención había sido ampliamente difundida entre los actores responsables de su cumplimiento 4. Comprobar que hubiera un contexto adecuado para cumplir con los lineamientos de la Convención como: a) controles internos en las empresas b) auditorías y sistemas contables que prevengan el cohecho, impulsados por contadores públicos	1. Ampliar la capacitación para contadores, auditores y abogados sobre el delito de cohecho transnacional 2. Crear una lista de empresas involucradas en casos de cohecho, que pueda difundirse entre las instituciones de gobierno, previéndolas de tener tratos con ellas 3. Garantizar que los contadores y auditores reporten delitos, de acuerdo con el artículo 116 del Código Penal Federal 4. Facilitar la denuncia y proveer canales eficientes para su presentación 5. Concretar la aprobación de reformas legislativas pendientes en torno a establecer sanciones a personas morales

Fuente: Elaboración propia con base en el Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Dictamen_Anticorrupcion.pdf y Report on the Application of the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions (Phase II), disponible en: http://www.anticorrupcion.gob.mx/web/doctos/cooperacion/convencciones/ocde/informe_fase2.pdf.

De la Fase III de evaluación se obtuvieron las siguientes recomendaciones:¹⁵¹

1. De acuerdo con un criterio judicial, si alguien ofrece o promete una gratificación a un funcionario extranjero cuando está fuera del país el delito se completa de manera extraterritorial y por ello México no tiene jurisdicción para perseguirlo. Este criterio es incompatible con la Convención específicamente en su artículo 4 que exige que la jurisdicción debe estar fuera de duda en estos casos sin importar si acaso el cohecho es precedido por una oferta o promesa hecha fuera del país.

¹⁵⁰ Organización para la Competencia y el Desarrollo Económicos, “La Convención Anticohecho de la OCDE y el Grupo de Trabajo sobre Cohecho”, disponible en: http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-bribery-convention/AntiBribery_Convention_and_Working_Group_Brief_ESPA%C3%91OL.pdf, [consulta: 08 de marzo de 2016].

¹⁵¹ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Anticorrupción y Participación Ciudadana y de Estudios Legislativos Primera, con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, publicado en la Gaceta del Senado el 13 de diciembre de 2013, disponible en: http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-12-131/assets/documentos/COMBATE_CORRUPCION.pdf, [consulta: 08 de marzo de 2016], pp. 71-72

2. La legislación fiscal de México, de acuerdo con la OCDE, no prohíbe de manera explícita la deducción de sobornos; por lo contrario, los sobornos podrían hacerse pasar por ciertos tipos de gastos deducibles.
3. Falta de coordinación entre distintas agencias gubernamentales en el combate a estos delitos, falta de entrenamiento adecuado a funcionarios para emprender investigaciones complejas en materia de finanzas internacionales, baja prioridad de la persecución de estos delitos en el contexto general de combate a la corrupción y del combate a delitos como el lavado de dinero y el crimen organizado.
4. Que el cohecho internacional se aborde no sólo desde la Federación, también desde los Estados y los municipios, quienes necesitan establecer políticas y legislar en la materia.

A partir de las recomendaciones antes señaladas, puede apreciarse que el Grupo de Trabajo de la Convención Anti-cohecho de la OCDE sugirió a México la atención de tres rubros generales: 1) creación de capacidades para detectar y perseguir el delito de cohecho de servidores públicos extranjeros, 2) promover las sanciones y corresponsabilidad de personas morales que participen en este delito, y 3) modificar el marco jurídico vinculado con el tema y armonizar con los gobiernos locales.

De acuerdo con los resultados de las evaluaciones, México no ha prestado la atención correspondiente a esta manifestación de la corrupción, lo cual se evidencia, hasta 2010, con el registro de sólo dos investigaciones por el delito de cohecho de servidores públicos extranjeros.¹⁵² En el periodo 1982-2012 no se ha considerado un tema prioritario en las acciones de combate a la corrupción, ni se han identificado sus consecuencias económicas y sociales para este país.

En 2005 entró en vigor la Convención contra la Corrupción de la ONU y, de acuerdo con el artículo 63 de la CNUCC, “se establecerá una Conferencia a fin de mejorar la capacidad de los Estados Parte y (...), promover y examinar su aplicación”. Con diez años de aplicación, México presentó su avance en la VI Conferencia de la CNUCC celebrada en Rusia.

¹⁵² *Ibidem*, p. 70

En consecuencia, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito emitió el “Examen de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción” a los Estados Unidos Mexicanos, los resultados fueron los siguientes:

Cuadro 7.
EXAMEN DE LA APLICACIÓN DE LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN
(ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)

Disposición evaluada	Observación
Capítulo III Penalización y aplicación de la ley	
Soborno y tráfico de influencias (arts. 15, 16, 18 y 21)	<p>El soborno activo de funcionarios públicos nacionales está regulado en el artículo 222, II) del CPF. No abarca explícitamente los beneficios para terceras personas o entidades, los beneficios inmateriales y la “promesa”. Se requiere que la ventaja sea ofrecida “de manera espontánea”.</p> <p>El soborno pasivo de funcionarios públicos está regulado en el artículo 222, I) del CPF; tampoco cubre explícitamente los beneficios inmateriales.</p> <p>El soborno activo transnacional está regulado en el artículo 222 bis del CPF, que se aplica solo al “desarrollo o conducción de transacciones comerciales internacionales”; no cubre explícitamente los beneficios inmateriales.</p> <p>El soborno pasivo transnacional no está tipificado.</p> <p>El artículo 221 del CPF tipifica un delito denominado tráfico de influencia, pero no toma en cuenta la estructura triangular del delito descrito en el artículo 18.</p>
Blanqueo de dinero, encubrimiento (arts. 23 y 24)	México penaliza el blanqueo de dinero en el artículo 400 bis del CPF. La posesión y utilización de bienes a sabiendas de que son producto del delito no se regulan explícitamente.
Malversación o peculado, abuso de funciones y enriquecimiento ilícito (arts. 17, 19, 20 y 22)	El ejercicio abusivo de funciones está tipificado (art. 220 del CPF). No contempla la conducta omisiva del funcionario público. Solamente se refiere a actos jurídicos, se limita específicamente al beneficio económico e incluye terceras personas con ciertos vínculos con el acusado.
Obstrucción de la justicia (art. 25)	El artículo 219 del CPF no contempla el hecho de inducir con medios de fuerza física, amenazas o intimidación a prestar falso testimonio, y solo se aplica a servidores públicos. El delito general de amenazas puede abarcar algunos de los casos. El soborno de un testigo o un perito se regula con respecto al falso testimonio, pero no a la obstaculización de la prestación de testimonio o de la aportación de la prueba.
Responsabilidad de las personas jurídicas (art. 26)	La responsabilidad penal de las personas jurídicas no está prevista, aunque existe una regla general de la responsabilidad penal (art. 11 del CPF).
Proceso, fallo y sanciones; cooperación con las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley (arts. 30 y 37)	<p>La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de Servidores Públicos (art. 21 V) prevé la suspensión de servidores públicos acusados si conviene para la conducción de las investigaciones; su destitución o reasignación no están reguladas.</p> <p>La inhabilitación es pena accesoria (art. 24 13) del CPF) para la mayoría de los delitos de corrupción. No se ha establecido para ejercer cargos en una empresa pública.</p>
Protección de testigos y denunciantes (arts. 32 y 33)	México no ha celebrado acuerdos o arreglos con otros Estados para la reubicación de testigos a nivel internacional.

Cuadro 7.
EXAMEN DE LA APLICACIÓN DE LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA
CORRUPCIÓN
(ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)

Disposición evaluada	Observación
Capítulo III Penalización y aplicación de la ley	
Embargo preventivo, incautación y decomiso; secreto bancario (arts. 31 y 40)	El decomiso está basado en el objeto. No se incluye ni el producto del delito que se haya transformado o convertido en otros bienes, ni el valor del bien que se haya entremezclado con bienes adquiridos de fuentes lícitas, ni los ingresos u otros beneficios derivados del producto del delito en el aseguramiento, en el decomiso o la extinción de dominio.
Jurisdicción (art. 42)	México no ha establecido su jurisdicción respecto de delitos cometidos por personas apátridas que tienen residencia habitual en México y delitos contra el Estado. El artículo 2 del CPF establece la jurisdicción cuando hay una obligación de “extraditar o juzgar” en un tratado (art. 42); no establece la jurisdicción en los casos en que México no extradita a una persona (art. 42- 4).
Capítulo IV Cooperación Internacional	
Asistencia jurídica recíproca (art.46)	México puede proporcionar los tipos de asistencia previstos en la Convención. Existen problemas en proporcionar los originales de los documentos bancarios, y no hay base jurídica para la cooperación con fines de decomiso y recuperación de activos.
Cooperación en materia de cumplimiento de la ley, investigaciones conjuntas; técnicas especiales de investigación (arts. 48, 49 y 50)	El uso de técnicas especiales de investigación no está permitido con respecto a los delitos de corrupción.

Fuente: Elaboración propia con base en Organización de las Naciones Unidas, “Examen de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Estados Unidos Mexicanos)”, disponible en: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries/V1505963s.pdf>, [consulta: 08 de marzo de 2016].

El Examen de aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción evaluó la tipificación de los actos de corrupción en la legislación mexicana y su armonización con la clasificación reconocida internacionalmente. En el Cuadro 5. se muestra que los delitos están considerados en el Código Penal Federal, pero aún presentan vacíos jurídicos que dificultan su aplicación.

Por ejemplo, en el delito de soborno la CNUCC coincide con la CICC en modificar el elemento de “espontaneidad” que restringe al acto voluntario de dar u ofrecer cualquier dádiva a cambio de que el servidor público abuse de su poder (art. 222 CPF). Sobre el abuso de funciones (art. 220 CPF), no se consideran las dos dimensiones de la corrupción, esto es, acción u omisión, sólo se refiere al enfoque formal de actuar en contra de las leyes; y se

reitera que México no ha fortalecido los mecanismos de protección de testigos celebrando acuerdos de reubicación.

Además, la ONU emitió dos recomendaciones generales: 1) que México realice un estudio comparativo entre el derecho federal y estatal sobre las materias de los capítulos III y IV de la Convención; y 2) que analice si sería útil armonizar sus diversas definiciones del concepto de servidor público y formular una definición basada en la función que desempeñe la persona, y que sea de aplicación general para toda normativa penal de lucha contra la corrupción.¹⁵³

En conclusión, en materia programática, los objetivos de la renovación moral promovieron una estrategia de combate a la corrupción unipersonal que no consideró la responsabilidad de personas ajenas a la administración pública que participen en actos de corrupción y su enfoque fue predominantemente sancionatorio.

Durante la modernización administrativa, en el PROMAP se determinaron líneas de acción asociadas con los procesos de prevención, detección y sanción, y en la alternancia política también se consideraron los procesos, aunque en el sexenio 2001-2006 se mostró inclinación hacia la prevención, mientras que para la administración pública subsecuente (2007-2012) el énfasis consistió en garantizar la determinación de responsabilidades penales.

En materia normativa, las reformas jurídicas no manifestaron una evolución continua. Entre 1982-1994 las modificaciones consistieron en fortalecer el proceso sancionatorio de la corrupción, mediante la clasificación de las responsabilidades administrativas, penales y políticas de los servidores públicos, pero en el sexenio 1994-2000 el tema no se centró en este rubro, fue hasta 2002 que se creó un nuevo ordenamiento sobre responsabilidades administrativas, sin cambios mayores que la promoción de los valores éticos en el servicio público.

Desde la reforma de 1983, diversos artículos del Título Décimo “Delitos cometidos por servidores públicos” del Código Penal Federal no han sido actualizados, y otros sólo han sido parcialmente modificados, lo cual explica que la CNUCC sugiriera su reforma y adecuación

¹⁵³ Organización de las Naciones Unidas, “Examen de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Estados Unidos Mexicanos)”, disponible en: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries/V1505963s.pdf>, [consulta: 08 de marzo de 2016], pp. 7-8.

a la tipificación internacional. En este sentido, el artículo 222 bis de este ordenamiento sí ha sido reformado continuamente, debido a que la Convención Anti-cohecho de la OCDE ha señalado las recomendaciones correspondientes.

Con el análisis institucional se evidencia que, desde su creación, la dependencia responsable del control de la gestión gubernamental ha sido fortalecida con medidas preventivas, tales como la administración de recursos materiales y la profesionalización del personal público, y preserva sus atribuciones para investigar responsabilidades administrativas, aplicar sanciones y denunciar hechos de corrupción.

Asimismo, la Auditoría Superior de la Federación, como institución encargada de vigilar el ejercicio del presupuesto público, mostró una transformación favorable con el paso del tiempo, puesto que adquirió autonomía técnica y de gestión, se ampliaron los sujetos de fiscalización, se convirtió en una autoridad frente a los entes fiscalizados y adquirió atribuciones para detectar actos u omisiones constitutivas de corrupción.

De acuerdo con lo antes dicho, en treinta años se emprendieron diversas acciones para combatir la corrupción en México, las cuales incidieron en el diseño del actual Sistema Nacional Anticorrupción, puesto que se estableció un sistema de responsabilidades de los servidores públicos, se crearon instituciones de control y supervisión de los recursos públicos y se promulgaron ordenamientos vinculados con medidas preventivas.

Sin embargo, en los sexenios estudiados no se ha logrado prevenir, detectar y sancionar la corrupción de forma articulada, contundente y definitiva. Por ello, en los siguientes capítulos se analizará si el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia que articulará dicho proceso y si su diseño atendió las disposiciones y recomendaciones internacionales.

Capítulo 3. Diagnóstico del Sistema Nacional Anticorrupción

Este capítulo se compone de tres apartados, en el primero se abordará la discusión legislativa que llevó a la reforma constitucional mediante la cual se creó el Sistema Nacional Anticorrupción, con el objetivo de verificar si fueron consideradas, o no, las prácticas y recomendaciones internacionales.

En el segundo, se analizarán los alcances y limitaciones de las instituciones que integrarán el Sistema, y en el tercero corresponde determinar si esta política de combate a la corrupción promueve el proceso de prevención, detección y sanción en su funcionamiento; lo anterior con la finalidad de diagnosticar esta instancia y someter a comprobación la hipótesis de esta investigación.

3.1. Bases constitucionales de la política de combate a la corrupción

El combate a la corrupción es un tema de la agenda pública que se retoma cada sexenio, esto explica que una de las principales propuestas de campaña e iniciativas de la administración pública 2012-2018 consistiera en la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción como “un organismo autónomo especializado encargado de aplicar la legislación sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos tratándose de actos de corrupción, así como de coadyuvar en la persecución de los delitos relacionados con dichos actos”.¹⁵⁴

Asimismo, el 2 de diciembre de 2012, el recién nombrado Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, y los líderes de las principales fuerzas políticas, suscribieron el Pacto por México, un acuerdo para impulsar diversas reformas legales. En materia de combate a la corrupción, se establecieron dos compromisos:

Compromiso 85: Se creará un sistema nacional contra la corrupción que, mediante una reforma constitucional, establezca una Comisión Nacional y comisiones estatales con facultades de prevención, investigación, sanción administrativa y denuncia ante las autoridades competentes por actos de corrupción.

¹⁵⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2013, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013, [consulta: 08 de marzo de 2016], p. 110.

Compromiso 86: *Se creará un Consejo Nacional para la Ética Pública con la participación de diversas autoridades del Estado mexicano y miembros de la sociedad civil para dar seguimiento a las acciones concertadas contra la corrupción.*

Con esto, se incluyó en la agenda legislativa la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, la cual consideraría la creación de un sistema encabezado por una Comisión Nacional y su reproducción en las entidades federativas, así como la participación de diversas autoridades y la sociedad civil. En congruencia, la iniciativa del Ejecutivo Federal fue presentada en el Congreso de la Unión, mediante senadores y senadoras del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

En la LXII Legislatura del Congreso de la Unión se generaron tres dictámenes, en ellos se expusieron las iniciativas de los grupos parlamentarios, así como las opiniones de los especialistas y actores involucrados. Esta discusión entre gobierno y sociedad civil resultó oportuna para generar una política anticorrupción que no podía deliberarse únicamente por los mismos que ejercen el poder público.

3.1.1. Iniciativas de reforma para combatir la corrupción

En el Senado de la República se presentaron tres iniciativas de reforma, los grupos parlamentarios implicados fueron el Partido de la Revolución Institucional (PRI), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Acción Nacional (PAN).¹⁵⁵

En la iniciativa del PRI-PVEM se propuso armonizar la legislación en materia de responsabilidades de los servidores públicos, crear un órgano autónomo anticorrupción y un órgano colegiado de ética pública responsable de coordinar a las instancias encargadas de combatir la corrupción. Esta propuesta fue congruente con la estrategia nacional del Ejecutivo Federal.

¹⁵⁵ Véase Esquema 1. Para mayor detalle de las iniciativas consultar el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Anticorrupción y Participación Ciudadana y de Estudios Legislativos Primera, con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, publicado en la Gaceta del Senado el 13 de diciembre de 2013.

Esquema 1.
INICIATIVAS DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA PARA REFORMAR LA CPEUM EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN



Fuente: Elaboración propia con base en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Anticorrupción y Participación Ciudadana y de Estudios Legislativos Primera, con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, publicado en la Gaceta del Senado el 13 de diciembre de 2013, disponible en: http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-12-131/assets/documentos/COMBATE_CORRUPCION.pdf, [consulta: 10 de marzo de 2016], pp. 4-23.

La propuesta del PRD se fundamentó en el proceso sancionatorio de la corrupción, puesto que la nueva Agencia de Combate a la Corrupción tendría atribuciones de investigación y acción penal. En materia de responsabilidades administrativas, se propuso crear un Tribunal para desarrollar el procedimiento administrativo sancionador y un Consejo Ciudadano para evaluar la actuación de la Agencia.

El PAN presentó una iniciativa con carácter sistémico, propuso coordinar distintos órganos de gobierno y crear la Comisión Nacional de Combate a la Corrupción para fiscalizar los recursos públicos, así como una Fiscalía Especializada para investigar y perseguir delitos de corrupción, pero no fue clara su proposición en cuanto a responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

En general, las iniciativas de los grupos parlamentarios se sustentaron en la creación de órganos autónomos para combatir la corrupción, pero sus atribuciones se orientaron a corregir este fenómeno, es decir, se prestó mayor importancia a sancionar las responsabilidades penales y administrativas de los servidores públicos, no a prevenir los actos de corrupción.

La discusión prosiguió con la participación de la sociedad civil, quien ha sido determinante en el diseño de la política de combate a la corrupción. En el Senado de la

República se realizaron tres reuniones de trabajo, en ellas la sociedad señaló la importancia de prevenir la corrupción, sin dejar de lado la modernización del sistema de responsabilidades y consideró innecesario crear un órgano anticorrupción cuando ya existen instituciones que desempeñan estas funciones, pero de manera desarticulada.¹⁵⁶

En 2015 se retomó la discusión en la Cámara de Diputados, donde se presentaron cuatro iniciativas de reforma por los grupos parlamentarios del PAN, el Partido del Trabajo (PT) y el PRD. El PAN señaló la necesidad de contar un sistema de rendición de cuentas horizontal, mediante el cual se consolide el principio de división de poderes y garantice la vigilancia mutua; en este sentido, propuso crear un Sistema Nacional Anticorrupción integrado por las instituciones responsables de prevenir, detectar y sancionar la corrupción en este país.

En la iniciativa del PT se propuso la creación de un organismo autónomo para combatir la corrupción, el cual trabajaría en conjunto con el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción que se integraría por las instituciones existentes. Por otra parte, la iniciativa del PRD señaló la importancia de fortalecer a la ASF como institución rectora del Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional de Fiscalización, e identificó una de las áreas de oportunidad en la función de detección de actos de corrupción y la supervisión de los recursos públicos: la consolidación de los órganos de fiscalización local.

¹⁵⁶ Las opiniones de los especialistas y actores involucrados se pueden consultar en el “Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Anticorrupción y Participación Ciudadana y de Estudios Legislativos Primera, con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción”, publicado en la Gaceta del Senado el 13 de diciembre de 2013, disponible en: http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-12-131/assets/documentos/COMBATE_CORRUPCION.pdf [consulta: 10 de marzo de 2016], pp. 93-102. Asimismo, véase: López Ayllón, Sergio, *et.al.*, *Hacia una política de rendición de cuentas en México*, Auditoría Superior de la Federación-CIDE-RRC, México, 2004.

Esquema 2.
INICIATIVAS DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS PARA REFORMAR LA CPEUM EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN

<ul style="list-style-type: none"> • Propone crear el Sistema Nacional Anticorrupción. • Reproducción del sistema en la entidades federativas. • Fortalecimiento de la SFP, ASF, FECC y el TFJA. • Facultar al Congreso para expedir la Ley General del SNA. • Instrumentar procedimiento de extinción de dominio. <p style="text-align: center; font-weight: bold; color: white;">04 de noviembre de 2014</p> <div style="text-align: center;"></div>	<ul style="list-style-type: none"> • Crear un organismo autónomo de combate a la corrupción • Las instituciones de combate a la corrupción, fiscalización, control, transparencia y rendición de cuentas de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de combate a la corrupción y conformarán el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción • Autonomía de los órganos internos de control <p style="text-align: center; font-weight: bold; color: white;">19 de noviembre de 2014</p> <div style="text-align: center;"></div>	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer el desempeño de la ASF • Coordinar el SNA y el SNF • Fortalecer las facultades de los entes de fiscalización locales • Facultar al Congreso para expedir la Ley General de Responsabilidades Administrativas. • Crear el Tribunal de Cuentas de la Federación. <p style="text-align: center; font-weight: bold; color: white;">25 de noviembre de 2014 12 de febrero de 2015</p> <div style="text-align: center;"></div>
--	---	--

Fuente: Elaboración propia con base en el 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, publicado en la Gaceta Parlamentaria el 26 de febrero de 2015, disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/feb/20150226-III.pdf>, [consulta:14 de marzo de 2016], pp.2-24.

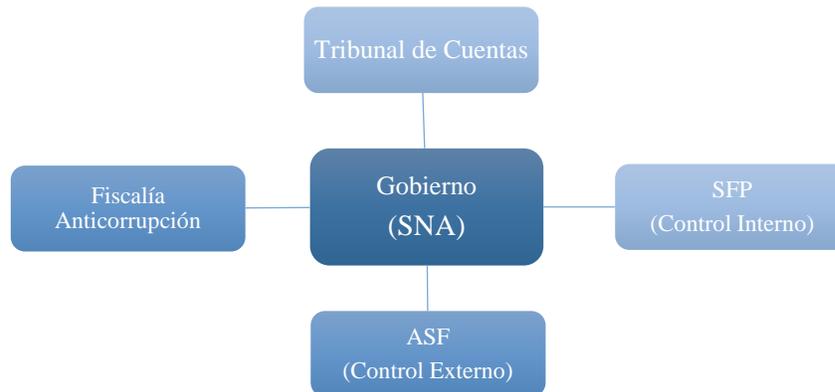
La discusión en la Cámara de Diputados también involucró la participación de organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo, la Red por la Rendición de Cuentas presentó propuestas para mejorar la minuta en materia de combate a la corrupción.¹⁵⁷ Asimismo, en diciembre de 2014, la Sociedad Civil Unida (compuesta por diversas organizaciones) presentó la propuesta del Sistema Nacional Anticorrupción, el cual se integraría por el Tribunal de cuentas, la Fiscalía anticorrupción, la reformada SFP y la ASF.¹⁵⁸

El Tribunal de cuentas tendría atribuciones de prevención, investigación y sanción; mientras que la Fiscalía Anticorrupción sería responsable de la parte penal, esto es, investigar, integrar expedientes y someterlos a consideración de los jueces. Por otra parte, se propuso conservar a la SFP como encargada del control y disciplina internos, y a la ASF como órgano de control externo en el manejo de los recursos públicos del Estado.

¹⁵⁷ Cfr. Red por la Rendición de Cuentas, “Documentos de la Red”, disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/category/documentos/documentos-red/>, [consulta: 14 de marzo de 2016].

¹⁵⁸ Cfr. México, ¿Cómo vamos?, “Sociedad Civil Unida presenta propuesta de Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)”, disponible en: <http://www.mexicocomovamos.mx/sociedad-civil-unida-presenta-propuesta-de-sistema-nacional-anticorrupcion-sna/>, [consulta: 14 de marzo de 2016].

Figura 1.
SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN: PROPUESTA CIUDADANA



Fuente: México, ¿Cómo vamos?, “Sociedad Civil Unida presenta propuesta de Sistema Nacional Anticorrupción” <http://www.mexicocomovamos.mx/sociedad-civil-unida-presenta-propuesta-de-sistema-nacional-anticorrupcion-sna/>, [consulta: 14 de marzo de 2016].

De manera que la participación de la sociedad civil fue determinante en el proceso de dictaminación de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, mediante la promoción de una instancia con enfoque sistémico y de vigilancia mutua responsable de prevenir, detectar y sanción la corrupción, con especial énfasis sobre las causas que la originan.

3.1.2. Proyecto de decreto en materia de combate a la corrupción

La Mesa de Trabajo en materia de Transparencia y Anticorrupción de la Cámara de Diputados turnó el 23 de febrero de 2015 a la Comisión de Puntos Constitucionales el proyecto de decreto en materia de combate a la corrupción, el cual resultó de las iniciativas antes señaladas, con las siguientes consideraciones:¹⁵⁹

1. Se creará el Sistema Nacional Anticorrupción como una 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;

¹⁵⁹ *Cfr.* 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, publicado en la Gaceta Parlamentaria el 26 de febrero de 2015, disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/feb/20150226-III.pdf>, [consulta:14 de marzo de 2016].

2. El Sistema se encargará de la identificación, prevención, supervisión, investigación y sanción de hechos, no sólo del servidor público o particular que realice hechos conocidos o identificados como de corrupción en contra de la administración pública, sino también en aquellos casos en que su función, cargo o comisión las realice en contra de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia;
3. Se requiere la participación de toda la sociedad en el diseño de acciones concretas que prevengan cualquier acto de corrupción;
4. El Sistema Nacional de Fiscalización se inscribirá como un subsistema consolidado y autónomo, pero funcionando como eje central y pilar fundamental del Sistema Nacional Anticorrupción;
5. Se requiere impulsar la inteligencia institucional necesaria que identifique y prevenga los espacios institucionales de captura o desviación de recursos en las decisiones públicas;
6. Las entidades federativas deberán establecer sistemas locales anticorrupción;
7. Se sancionará a los servidores públicos y particulares que intervengan en actos vinculados con responsabilidades administrativas graves y con hechos de corrupción;
8. Se facultará al Congreso para expedir la Ley General que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Con fecha 03 de marzo del 2015, el Senado de la República recibió la minuta con proyecto de decreto procedente de la Cámara de Diputados que propone modificaciones en materia de combate a la corrupción. Con esa misma fecha, la minuta fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Anticorrupción y Participación Ciudadana, y de Estudios Legislativos para su análisis y dictamen.

En el dictamen se señala que, con base en el análisis de derecho comparado, “no existe un ‘modelo institucional’ único ni predominante, puesto que éste obedece a la realidad de cada país, a las características del problema de la corrupción en el mismo y a su desarrollo institucional”.¹⁶⁰ En este sentido, declara que es factible hablar de un Sistema Nacional

¹⁶⁰ 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

Anticorrupción como una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno.

Asimismo, en el dictamen se destaca la concepción del Sistema a partir de cuatro pilares de la gestión pública, estos son: 1) el principio de control interno de la gestión y recursos públicos, 2) el principio de la fiscalización superior de la gestión y recursos públicos, 3) el principio de investigación de delitos y el establecimiento de probables responsabilidades para su dilucidación en el proceso penal, y 4) el principio de la impartición de justicia por órganos imparciales con autonomía para dictar sus resoluciones.¹⁶¹

El proyecto de decreto para reformar, adicionar y modificar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, se aprobó sin cambios y se turnó a las Legislaturas Locales para su aprobación. En el caso de 24 entidades federativas se priorizó la aprobación de la reforma (Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Nayarit, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas).¹⁶²

Finalmente, el 27 de mayo de 2015 fue publicado 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, mediante el cual se crea el Sistema Nacional Anticorrupción.

3.1.3. Reforma constitucional que crea el Sistema Nacional Anticorrupción

Con la publicación del decreto en materia de combate a la corrupción fueron reformados trece artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, seis adicionados

Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, publicado en la Gaceta del Senado el 17 de abril de 2015, disponible en: http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/Dic_Combate_a_la_Corrupcion.pdf, [consulta: 15 de marzo de 2016], p.56

Sobre los órganos de combate a la corrupción en el mundo, véase. Senado de la República, “Las Agencias Anticorrupción en el Derecho Comparado”, disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Corrupcion/Agencias_Anticorrupcion.pdf, [consulta: 15 de marzo de 2016].

¹⁶¹ *Ídem.*

¹⁶² México, ¿Cómo vamos?, “El Anticorruptómetro está corriendo”, disponible en: <http://www.mexicocomo vamos.mx/el-anticorruptometro-esta-corriendo/>, [consulta: 15 de marzo de 2016].

y uno derogado en su tercer párrafo; con estas modificaciones es posible identificar los siguientes puntos generales:

Cuadro 8
CONSIDERACIONES GENERALES DERIVADAS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL
EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN

Artículos modificados	Reforma
28, 41 y 74 fracción VII	Los titulares de los Órganos de Control Interno de los organismos constitucionalmente autónomos serán designados por la Cámara de Diputados.
73, fracciones XXIV y XXIX-H	El Congreso de la Unión expedirá las leyes que organicen y faculten a la Auditoría Superior de la Federación, el Sistema Nacional Anticorrupción, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
76, fracción II	El Senado de la República ratificará el nombramiento del titular de la Secretaría responsable del control interno del Ejecutivo Federal.
79	La Auditoría Superior de la Federación se reconoce como autoridad y se fortalecen sus atribuciones.
113	Se crea el Sistema Nacional Anticorrupción, se establece su organización y principales atribuciones.
108-114	El Título IV constitucional cambia de nomenclatura a “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado”.

Fuente: Elaboración propia con base en 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2016, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015, [consulta: 15 de marzo de 2016].

De dichas consideraciones, destaca la reforma al régimen de responsabilidades, el cual, como se analizó en el Capítulo 2, se transformó por primera en 1982 y, con excepción de la adición del segundo párrafo al artículo 113 sobre la responsabilidad del Estado por los daños que cause a particulares, desde entonces no había sido sustancialmente modificado.

En el siguiente cuadro comparativo se muestran las modificaciones al Título Cuarto constitucional derivadas del decreto de reforma en materia de combate a la corrupción:

Cuadro 9.

COMPARATIVO DE LAS MODIFICACIONES AL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN

TEXTO ANTES DE LA REFORMA	TEXTO VIGENTE
<p>Título Cuarto</p> <p>De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado</p> <p>Artículo 108. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>Título Cuarto</p> <p>De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado.</p> <p>Artículo 108. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Los servidores públicos a que se refiere el presente artículo 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.</p>
<p>Artículo 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:</p> <p>I. ...</p> <p>...</p> <p>II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y</p> <p>Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan;</p> <p>III. Se aplicarán sanciones administrativas 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.</p>	<p>Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:</p> <p>I.</p> <p>...</p> <p>II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable.</p> <p>Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan;</p> <p>III. Se aplicarán sanciones administrativas 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. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, (...)</p>

Cuadro 9.

COMPARATIVO DE LAS MODIFICACIONES CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN

TEXTO ANTES DE LA REFORMA	TEXTO VIGENTE
	<p>(...) haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.</p> <p>Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.</p> <p>Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se observará lo previsto en el artículo 94 de esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.</p> <p>La ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control.</p> <p>Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquellas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.</p> <p>Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior, y</p>

Cuadro 9.

COMPARATIVO DE LAS MODIFICACIONES CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN

TEXTO ANTES DE LA REFORMA	TEXTO VIGENTE
<p>Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.</p> <p>Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.</p>	<p>IV. Los tribunales de justicia administrativa impondrán a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas; 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. Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta fracción cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella. También 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 estos supuestos la sanción se ejecutará hasta que la resolución sea definitiva. Las leyes establecerán los procedimientos para la investigación e imposición de las sanciones aplicables de dichos actos u omisiones.</p> <p>Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas en las fracciones anteriores se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.</p> <p>Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.</p> <p>En el cumplimiento de sus atribuciones, a los órganos responsables de la investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción no les serán oponibles 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. La ley establecerá los procedimientos para que les sea entregada dicha información.</p> <p>La Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno, podrán recurrir las determinaciones de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de conformidad con lo previsto en los artículos 20, Apartado C, fracción VII, y 104, fracción III de esta Constitución, respectivamente.</p>

Cuadro 9.

COMPARATIVO DE LAS MODIFICACIONES CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN

TEXTO ANTES DE LA REFORMA	TEXTO VIGENTE
<p>Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.</p> <p>La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.</p>	<p>La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.</p> <p>Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción 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 su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:</p> <p>I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;</p> <p>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</p> <p>III. Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la Ley:</p> <p>a) El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales;</p> <p>b) 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;</p> <p>c) 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; (...)</p> <p>d) 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;</p> <p>e) 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.</p>

Cuadro 9.

COMPARATIVO DE LAS MODIFICACIONES CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN

TEXTO ANTES DE LA REFORMA	TEXTO VIGENTE
<p>Artículo 114. ...</p> <p>...</p> <p>La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>(Se reubica en el último párrafo del artículo 109)</p> <p>Artículo 114. ...</p> <p>...</p> <p>La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a siete años.</p>

Fuente: 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, publicado en la Gaceta Parlamentaria el 26 de febrero de 2015, disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/feb/20150226-III.pdf>, [consulta:14 de marzo de 2016].

Con base en el análisis de dicho título, entre sus cambios se aprecian los siguientes:

- La obligación de los servidores públicos de presentar declaración patrimonial y de conflicto de intereses;
- Los particulares también serán acreedores a sanciones en caso de responsabilidad;
- Se establecen los tipos de sanción administrativa y su determinación con base en el daño o perjuicio causado,
- Distinción entre faltas administrativas y faltas administrativas graves;
- Los plazos de prescripción de las responsabilidades administrativas se incrementan de tres a siete años; y
- Se crea una 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.

3.2. Integración del Sistema Nacional Anticorrupción

En el artículo 113 constitucional se define el Sistema Nacional Anticorrupción como “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”.¹⁶³ En consecuencia, no se trata de un nuevo órgano de gobierno, sino de la suma de diversas instituciones existentes o de reciente creación.

Asimismo, dicho artículo establece que, para el cumplimiento de su objeto, el Sistema Nacional Anticorrupción se sujetará a las siguientes bases mínimas:

I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o.

¹⁶³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 05 de febrero de 1917, última reforma 25 de julio de 2016, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_250716.pdf, [consulta: 14 de agosto de 2015].

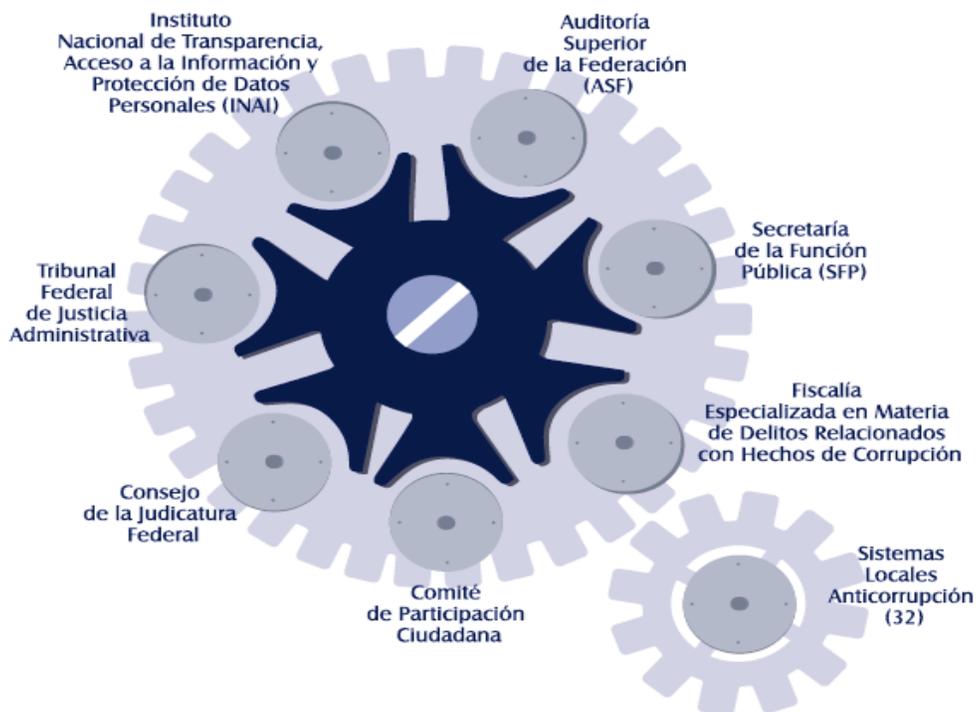
de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;

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 (...)

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.

Para el ejercicio de sus funciones, el Sistema Nacional Anticorrupción se integrará por un Comité Coordinador compuesto por los titulares de diversas instancias de control, transparencia e impartición de justicia, un Comité de Participación Ciudadana y los Sistemas Locales Anticorrupción; esto implica que las acciones para combatir la corrupción se decidirán de manera colectiva. Como se muestra a continuación:

Figura 2.
COMITÉ COORDINADOR DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN



Fuente: Auditoría Superior de la Federación, Informe General Cuenta Pública 2014, 2016, disponible en: www.asf.gob.mx, [consulta: 22 de marzo de 2016], p.132.

3.2.1. Comité Coordinador

En la figura 2 se muestra que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción se integrará por seis instituciones existentes y en proceso de reforma (INAI, ASF, FECC, CJF, TFJA y SFP), el Comité de Participación Ciudadana y los Sistema Locales Anticorrupción, esto es, la reproducción de una instancia de coordinación para combatir la corrupción en las entidades federativas.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos(INAI)

El INAI se define, de acuerdo con el artículo 6° constitucional, fracción VIII, como “un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados”.

Además, señala que “el órgano garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales” de los siguientes sujetos:

Artículo 6o. (...)

Cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados y el Distrito Federal que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

Lo anterior implica que, en correlación con la reforma en materia de combate a la corrupción, se modificó la política de transparencia para fortalecer al INAI, otorgándole autonomía constitucional y ampliando su alcance a diversos ámbitos y órdenes de gobierno. En este sentido, el INAI participará como miembro del Sistema Nacional Anticorrupción propiciando la apertura de la información pública para contrarrestar la secrecía, desmotivar actos de corrupción y detectar irregularidades en la función pública.

Considerando que la apertura de la información pública se realiza mediante su publicación en medios electrónicos y por solicitud de los particulares, es importante que el INAI, en colaboración con el Comité de Participación Ciudadana, promueva la denuncia ciudadana. De esta manera, la sociedad tendría una intervención directa en el proceso de detección de la corrupción.

Secretaría de la Función Pública (SFP)

La SFP es una dependencia de la Administración Pública Centralizada, jerárquicamente subordinada al Poder Ejecutivo Federal, la cual tiene a su cargo el control de la gestión pública, el servicio profesional de carrera, la protección del patrimonio nacional, la eficiencia en la administración de recursos materiales, el registro de declaraciones patrimoniales de los servidores públicos, entre otras.

Esto es, la SFP desempeña funciones de prevención, detección y sanción de actos de corrupción en la Administración Pública Federal. Cabe señalar que desde su creación en 1982 como la SECOGEF adquirió diversas tareas que prevalecen y, con su transformación (SECODAM-SFP), la han fortalecido; no obstante, en 2013 se emitió el decreto¹⁶⁴ mediante el cual la Secretaría se extingue, manteniéndola con vigencia el segundo transitorio que declaraba lo siguiente:

“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

¹⁶⁴ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 02 de enero de 2013, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283959&fecha=02/01/2013, [consulta: 29 de marzo de 2016].

en funciones, conforme a las disposiciones constitucionales y legales que le den existencia jurídica. (...)

Entre tanto se expiden y entran en vigor las disposiciones a que se refiere este artículo, la Secretaría de la Función Pública continuará ejerciendo sus atribuciones conforme a los ordenamientos vigentes al momento de expedición de este Decreto”.

Por lo tanto, una vez descartada la creación de un órgano constitucional autónomo en materia de combate a la corrupción, correspondía al Congreso de la Unión realizar las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para reestablecer las atribuciones de la SFP e incorporar sus obligaciones como miembro del Sistema Nacional Anticorrupción.

Asimismo, como resultado de la reforma en materia de combate a la corrupción (2015), se determinó que el nombramiento del Titular de esta dependencia sería ratificado por el Senado de la República para promover la imparcialidad, aunque persiste la facultad del Ejecutivo Federal para removerlo libremente de su cargo.

Los órganos internos de control (OIC's) en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como las áreas de quejas, auditoría y responsabilidades de tales órganos, dependen jerárquicamente de la SFP, y sus titulares son asignados y removidos por la Secretaría, condición que no se modificó con la reforma.

No obstante, en el caso de los titulares de los OIC's de los órganos con autonomía constitucional serán nombrados por la Cámara de Diputados. Asimismo, por mandato constitucional, todos los entes públicos –federales, estatales y municipales- contarán con OIC's, los cuales tendrán atribuciones para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que puedan constituir responsabilidades administrativas, además de revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos.

Los cambios al sistema de sanciones permitieron el fortalecimiento de los OIC's, puesto que se les confiere la capacidad para 1) investigar y substanciar faltas administrativas graves,

2) conocer y resolver faltas administrativas no graves y 3) presentar denuncias constitutivas de hechos de corrupción ante la Fiscalía Especializada (art. 109 constitucional).¹⁶⁵

Con la entrada en vigor de la reforma constitucional, la estructura orgánica de la SFP se modificó,¹⁶⁶ para adicionar la Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés, con la cual se pretende fortalecer la ética e integridad en el servicio público, esto mediante el seguimiento a los Comités de Ética y Prevención de Conflictos de Interés recientemente instalados en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Aunado a la reforma orgánica, se emitió un nuevo Código de Ética¹⁶⁷, el cual reemplazó al expedido en 2002 por la SECODAM, determinando los siguientes valores del servicio público: interés público, respeto, respeto a los derechos humanos, igualdad y no discriminación, equidad de género, entorno cultural y ecológico, integridad, cooperación, liderazgo, transparencia y rendición de cuentas; además, se sumaron los principios constitucionales que regirán la actuación de los servidores públicos: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Auditoría Superior de la Federación (ASF)

Como se ha visto, las reformas que derivaron en el reconocimiento de la ASF como una institución con autonomía técnica y de gestión han permitido su imparcialidad frente a los entes fiscalizados y la Cámara de Diputados en su labor de fiscalización.

¹⁶⁵ En el art. 109 constitucional se señalan las responsabilidades de los servidores públicos (política, penal y administrativa), en cuanto a las faltas administrativas se dividieron en graves y no graves, pero no han sido señaladas las conductas que comprenda cada una de ellas.

¹⁶⁶ Cfr. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de octubre de 2015, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5412068&fecha=20/10/2015, [consulta 29 de marzo de 2016].

¹⁶⁷ Cfr. Acuerdo que tiene por objeto emitir el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública, y los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2015, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5404568&fecha=20/08/2015, [consulta: 29 de marzo de 2016].

No obstante, el artículo 79 constitucional, así como la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, contenían diversas disposiciones que limitaban su actuación, tales como las que se señalan a continuación:

Artículo 1.- La presente Ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar los artículos 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública.

*La fiscalización de la Cuenta Pública comprende la revisión de los ingresos, los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, **con excepción de las participaciones federales**, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables.*

*La fiscalización de la Cuenta Pública tiene el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables, así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, **conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.**¹⁶⁸*

En este sentido, con la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, las atribuciones de la ASF tuvieron los siguientes cambios: 1) modificación en la temporalidad del proceso de fiscalización para suprimir los principios de posterioridad y anualidad, 2) ampliación del universo auditable, 3) modificación en los tiempos de entrega de los resultados de la fiscalización, 4) promoción de la coordinación con las Entidades de Fiscalización Superior Locales, así como su autonomía técnica y de gestión, y 5) investigación y substanciación de faltas administrativas graves.

¹⁶⁸ Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, *op. cit.*, nota 130.

Cuadro 10.
ATRIBUCIONES DE LA ASF ANTES Y DESPUÉS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL
EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN

TEMA	ANTES	DESPUÉS
Principios de anualidad y posterioridad	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión de la Cuenta Pública del Ejercicio fiscal que corresponda (1 año en específico). • Fiscalización Superior ex post: auditorías sólo al ejercicio fiscal anterior. 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión de la Cuenta Pública del ejercicio fiscal que corresponda (1 año en específico). • Eliminación de los principios de posterioridad y anualidad: facultades para realizar auditorías durante el ejercicio en curso y sobre actos irregulares cometidos en ejercicios anteriores.
Plazo para la fiscalización de la Cuenta Pública	<ul style="list-style-type: none"> • Inicio del proceso de fiscalización después de que el Poder Legislativo reciba la Cuenta Pública por parte del Poder Ejecutivo Federal (30 de abril). 	<ul style="list-style-type: none"> • Inicio del proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente.
Oportunidad en la presentación	<ul style="list-style-type: none"> • Entrega de los resultados del proceso de fiscalización en una sola fecha, 14 meses después del cierre del ejercicio fiscal que se revisa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrega y presentación de informes individuales de auditoría a la Cámara de Diputados en tres fechas: el último día hábil de junio y octubre, así como el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública. • Entrega de un Informe General del resultado de la Fiscalización de la Cuenta Pública, a más tardar 20 de febrero del año siguiente a la presentación de la Cuenta Pública.
Ampliación de las materias objeto de fiscalización	<ul style="list-style-type: none"> • Fiscalización de los recursos públicos manejados, custodiados y ejercidos por los tres Poderes de la Unión, los órganos constitucionalmente autónomos, las entidades federativas y municipios del país, así como a todo ente que los ejerza, incluyendo a los particulares. • Fiscalización de manera condicionada de recursos federales transferidos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fiscalización de los recursos públicos manejados por los tres Poderes de la Unión, los órganos constitucionalmente autónomos, las entidades federativas y municipios del país, así como a todo ente que los ejerza, incluyendo a los particulares. • Fiscalización, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales. • Fiscalización del destino y ejecución de los recursos provenientes de deuda pública.
Promoción de responsabilidades	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de responsabilidades administrativas sancionatorias ante los Órganos Internos de Control, las contralorías estatales y la Secretaría de la Función Pública. • Fincamiento directo de responsabilidades resarcitorias correspondientes. • Presentación de denuncias penales ante la Procuraduría General de la República. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción del fincamiento de responsabilidades administrativas (incluyendo procedimientos resarcitorios) ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. • Presentación de denuncias de hechos ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Fiscalía General de la República.

Fuente: Auditoría Superior de la Federación, Informe General Cuenta Pública 2014, 2016, disponible en: www.asf.gob.mx, [consulta: 22 de marzo de 2016], p.136.

Con base en el cuadro anterior, la ASF podrá iniciar el proceso de fiscalización en tiempo real, esto es, a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal; además, su universo se amplía a las participaciones federales y la deuda pública, áreas de opacidad en las cuales los recursos públicos se han manejado con plena discrecionalidad por parte de los gobiernos locales.

Asimismo, se modifican los tiempos de entrega sobre los resultados de la fiscalización, lo cual representa una ventaja para la asignación del presupuesto público y la detección oportuna de irregularidades en el manejo de los recursos.

En cuanto al proceso de sanción, la reforma al Título Cuarto constitucional señala que las faltas administrativas graves se resolverán por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y los hechos (delitos) de corrupción por la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción. Por ello, la ASF se deberá coordinar con estas instituciones para promover las medidas que correspondan por actos u omisiones constitutivos de corrupción.

Con estos cambios, la actuación de la ASF se enfrenta a diversos retos, particularmente, de carácter administrativo, puesto que deberá contar con las capacidades para reducir tiempos en su proceso de fiscalización sin sacrificar la calidad de las auditorías ni el número de revisiones.

Consejo de la Judicatura Federal (CJF)

En referencia al régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos que forman parte del Poder Judicial de la Federación, de acuerdo con el artículo 94 constitucional, corresponde “la administración, vigilancia y disciplina del mismo, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al Consejo de la Judicatura Federal”.

El CJF es un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, se integra por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; tres Consejeros designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; dos Consejeros designados por el Senado, y uno por el Presidente de la República (art. 100 constitucional).

De acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, son atribuciones del CJF vinculadas con las responsabilidades de los servidores públicos de dicho ámbito, las siguientes:

Artículo 81. Son atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal:

I.- IX. (...)

X. Suspender en sus cargos a los magistrados de circuito y jueces de distrito a solicitud de la autoridad judicial que conozca del procedimiento penal que se siga en su contra.

XI. Suspender en sus funciones a los magistrados de circuito y jueces de distrito que aparecieren involucrados en la comisión de un delito, y formular denuncia o querrela contra ellos en los casos en que proceda;

XII. Resolver sobre las quejas administrativas y sobre la responsabilidad de servidores públicos en términos de lo que dispone esta ley (...);

XIII.-XXXV. (...)

XXXVI. Investigar y determinar las responsabilidades y sanciones a los servidores públicos y empleados del propio Consejo; de los tribunales de circuito, (...); todo ello en los términos y mediante los procedimientos establecidos en la ley, los reglamentos y acuerdos que el Consejo dicte en materia disciplinaria;

*(...).*¹⁶⁹

Con base en ello, la actuación del CJF en el Sistema Nacional Anticorrupción se limitará a la investigación de responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial y su participación será exclusivamente correctiva.

Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA)

Actualmente, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene a su cargo conocer los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas en materia fiscal y sobre los actos y procedimientos administrativos para dirimir controversias entre la Administración Pública Federal y los particulares. Con la reforma en materia de combate a la corrupción, este Tribunal se transforma en el TFJA, lo cual no implica que sus atribuciones en materia fiscal sean derogadas.

El nuevo TFJA preserva su naturaleza jurídica de tribunal con plena autonomía para dictar sus fallos, pero adquiere un carácter correctivo como miembro del Sistema, puesto que podrá imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidades o faltas administrativas

¹⁶⁹ Consejo de la Judicatura Federal, “Atribuciones, disponible en: <http://www.cjf.gob.mx/atribuciones.htm>, [consulta: 22 de marzo de 2016].

graves y a los particulares que participen en ellas, así como fincar a los responsables el pago de indemnizaciones y sanciones pecuniarias por daños y perjuicios a la Hacienda Pública Federal.

En el art. 109 constitucional, fracción IV, se señala que “los particulares vinculados con faltas administrativas graves serán acreedores a sanciones económicas, inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, y resarcimiento de daños y perjuicios”. Asimismo, se establece que “las personas morales serán sancionadas únicamente cuando los actos vinculados con faltas graves sean realizados por personas físicas que actúen en su nombre o representación y en beneficio de ella”.

Sin duda, las consideraciones antes señaladas deberán ser un punto de énfasis y profunda discusión antes de reformar la Ley Orgánica del TFJA, puesto que 1) se tendrán que determinar los montos y tiempos de las sanciones, 2) los mecanismos para su aplicación, y 3) los medios de impugnación y defensa. Además, los cambios no podrán vulnerar los derechos de los particulares y los criterios de sanción deberán determinarse con base en los principios de la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción (FECC)

El 10 de febrero de 2014 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 política-electoral, mediante el cual se transforma la Procuraduría General de la República en la nueva Fiscalía General de la República (FGR) con autonomía constitucional, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Entre otros cambios,¹⁷⁰ se reforma el artículo 102 constitucional para señalar que la FGR contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción. Actualmente, la Procuraduría General de la República cuenta con la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia para ejercer las atribuciones vinculadas con el Ministerio

¹⁷⁰ Cfr. Presidencia de la República, “Reforma política-electoral”, disponible en: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3080/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_POLITICA_ELECTORAL.pdf, [consulta: 08 de abril de 2016].

Público Federal y las disposiciones del Código Penal Federal respecto de la responsabilidad de los servidores públicos.

Con el Acuerdo A/011/14¹⁷¹ se creó la Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción,¹⁷² como 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.

Esta unidad se crea previendo que el Sistema Nacional Anticorrupción comience a operar en el 2017, pero no existe claridad en cuanto a su funcionamiento, su rol en el Sistema, la coordinación con otras instituciones y las fiscalías especializadas de las entidades federativas. Sin duda, la acción penal es uno de los puntos débiles del Sistema Nacional Anticorrupción, puesto que no se evidencia un fortalecimiento institucional.

3.2.2. Comité de Participación Ciudadana

El Comité de Participación Ciudadana es una figura de reciente creación y un aspecto novedoso de la política de combate a la corrupción, puesto que se consideró indispensable la participación directa de la sociedad como contrapeso para evitar el abuso del poder público, así como para vigilar el adecuado funcionamiento del sistema.

El fundamento jurídico del Comité de Participación Ciudadana se localiza en el artículo 113 constitucional, fracción II, el cual establece las bases del Sistema Nacional Anticorrupción y se declara que “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”.

¹⁷¹ 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo de 2014, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5336635&fecha=12/03/2014, [consulta: 08 de abril de 2014].

¹⁷² Los delitos relacionados con hechos de corrupción comprenden los tipos penales que establece el Código Penal Federal en el Título Décimo, que lleva por rubro "Delitos cometidos por servidores públicos", y el Título Décimo primero, que se denomina "Delitos cometidos contra la administración de justicia", así como todos aquellos previstos en leyes especiales.

Hasta la reforma constitucional, no habían sido definidos los criterios para la organización, funcionamiento y designación de los miembros del Comité de Participación Ciudadana, pero se consideraba que éste auxiliara a las instituciones que integran el Sistema, por lo tanto, tendría atribuciones para participar en los tres procesos de la política de combate a la corrupción –prevención, detección y sanción-.

Sobre la actuación del Comité de Participación Ciudadana, la Red por la Rendición de Cuentas expuso las siguientes consideraciones generales:¹⁷³

- A. Se propuso que el Comité de Participación Ciudadana presidiera la mesa rectora del Sistema;
- B. Tendría como atribuciones: la elaboración de un programa de trabajo; la propuesta de elementos que configuren la política nacional anticorrupción; el desarrollo de metodologías, indicadores y mecanismos de medición de la política nacional anticorrupción; la vigilancia del funcionamiento del sistema; la vinculación con organizaciones sociales y académicas afines; la elaboración de un informe anual de carácter independiente, con recomendaciones puntuales, que habrán de ser públicas y que serán la pieza clave de la inteligencia institucional;
- C. Los integrantes del Comité de participación ciudadana tendrían acceso a toda la información que requieran para poder hacer su labor de seguimiento de las funciones del SNA.

Sin duda, la propuesta otorgó un rol determinante al Comité de Participación Ciudadana en el Sistema Nacional Anticorrupción; no obstante, las leyes secundarias deberán ser cuidadosas en cuanto al tema, puesto que este Comité se creó para vigilar la actuación del Sistema, así como garantizar el desempeño eficaz de la política de combate a la corrupción, pero al dotarle de poder corre el riesgo de actuar como oposición política más que como miembro del Sistema.

Siguiendo esta lógica, a las atribuciones del Comité de Participación Ciudadana se deberá sumar la promoción de campañas anticorrupción, particularmente vinculadas con el soborno,

¹⁷³ Senado de la República, “Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Puntos de acuerdo”, 22 de febrero de 2016, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/MH.pdf>, [consulta: 09 de abril de 2016].

esto es, concientizar sobre la corresponsabilidad ciudadana en los actos de corrupción. Además, deberá promover la denuncia y garantizar la investigación de los actos de corrupción para crear vínculos directos con la sociedad.

3.2.3. Sistemas Locales Anticorrupción

En el artículo 113 constitucional, mediante el cual se crea el Sistema Nacional Anticorrupción, se señala que *“las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción”*.

Actualmente, las instituciones responsables de prevenir, detectar y sancionar la corrupción en los gobiernos locales se encuentran débiles frente a los poderes públicos, puesto que no poseen la autonomía para desempeñar sus funciones.¹⁷⁴ Sin embargo, la implementación de políticas articuladas, tales como el Sistema Nacional de Fiscalización, han coadyuvado a promover su profesionalización y consolidación jurídica.

El Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) se define como un “conjunto de principios y actividades estructurados y vinculados entre sí, que buscan establecer un ambiente de coordinación efectiva entre todos los órganos gubernamentales de fiscalización en el país, con el fin de trabajar, en lo posible, bajo una misma visión profesional, con similares estándares, valores éticos y capacidades técnicas, a efecto de proporcionar certidumbre a los entes auditados y garantizar a la ciudadanía que la revisión al uso de los recursos públicos se hará de una manera más ordenada, sistemática e integral.”¹⁷⁵

En resumen, es la instancia coordinadora de los entes fiscalizadores de los tres órdenes de gobierno y tiene como objetivo fundamental profesionalizar la vigilancia de los recursos públicos, mediante la homologación de normas, creación de capacidades, intercambio de

¹⁷⁴ Cfr. Auditoría Superior de la Federación, *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública del Sistema Nacional de Fiscalización de México: Fortaleciendo la Rendición de Cuentas para el Buen Gobierno*, México, octubre 2016, disponible en: http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Mexico_-_national_auditing_system.pdf, [consulta: 19 de noviembre de 2016].

¹⁷⁵ Sistema Nacional de Fiscalización, “Definición”, disponible en: <http://www.snf.org.mx/definici%C3%B3n.aspx>, [consulta: 12 de abril de 2016].

información y modificaciones al marco legal para aumentar el impacto de los órganos de auditoría gubernamental en el combate a la corrupción.

Actualmente, el SNF se integra por la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, las Entidades de Fiscalización Superior de las entidades federativas y las Contralorías estatales. Además, con la promulgación de la Ley del Sistema Nacional Anticorrupción, se espera la inclusión de todos los órganos que realizan actividades de fiscalización, desde los órganos autónomos hasta los síndicos municipales.

Este esfuerzo coordinador dio inicio en el año 2010, desde entonces ha celebrado seis reuniones plenarios, en las cuales se han registrado los siguientes avances: Plan Estratégico del SNF, Bases Generales de Coordinación para Promover el Desarrollo del SNF, Normas Profesionales de Auditoría del SNF y Lineamientos de Auditoría para la Revisión de cinco Fondos y Programas Federalizados de Educación.¹⁷⁶

Asimismo, se han constituido diversos grupos de trabajo para implementar acciones en áreas vinculadas con el combate a la corrupción, tales como el control interno, la contabilidad gubernamental y las responsabilidades de los servidores públicos.

El Sistema Nacional Anticorrupción, como su nombre lo dice, pretende prevenir las causas que generan la corrupción en México; desde esta lógica, el SNF es considerado su subsistema rector, puesto que la auditoría gubernamental puede identificar oportunamente riesgos antes de que se constituyan como actos u omisiones de la función pública.

Con la reforma en materia de combate a la corrupción, varios artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fueron modificados para establecer las bases de los Sistema Locales Anticorrupción en congruencia con el sistema nacional. En referencia a lo anterior, en el artículo 109 se establece que todos los entes públicos contarán con OIC's con las mismas atribuciones.

En el artículo 116 se determina que “las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión”, se

¹⁷⁶ *Ídem.*

homologa la fecha de entrega de la Cuenta Pública (30 de abril) y se eliminan los principios de anualidad y posterioridad.

Asimismo, se declara que “las Constituciones y leyes de los Estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento y procedimientos, así como los recursos contra sus resoluciones”. En congruencia con el Tribunal Federal, se les otorgan las atribuciones para dirimir controversias entre los particulares y la administración pública local, e imponer sanciones por faltas administrativas graves.

Nuevamente, sobre la persecución de delitos no se han determinado las bases para la actuación de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción y su reproducción en las entidades federativas, con la finalidad de abatir la impunidad.

3.3. Funciones del Sistema Nacional Anticorrupción

En el artículo 113 constitucional, fracción III, se establecen las obligaciones del Comité Coordinador las cuales, en términos concretos, consisten en coordinarse con los sistemas locales, diseñar políticas integrales para combatir la corrupción, determinar mecanismos de suministro e intercambio de información, elaborar un informe anual de resultados y emitir recomendaciones no vinculantes; pero no describe la actuación del Sistema en su conjunto.

Como se ha dicho, la creación del Sistema Nacional Anticorrupción consideró los tres procesos de combate a la corrupción –prevención, detección y sanción-, pero su funcionamiento no está plenamente identificado, ni la articulación de las instituciones que lo integran. Por ello, mediante un ejercicio hermenéutico, y utilizando estos procesos establecidos en las convenciones internacionales, se analizará el funcionamiento del Sistema.

3.3.1. Proceso de prevención

En el proceso de prevención deberá intervenir el INAI, como garante del derecho de acceso a la información, su función es vital para propiciar denuncias por parte de los particulares o cualquier persona que identifique irregularidades en la información publicada a través de medios electrónicos, o bien, a solicitud del interesado. Además, la publicidad de

la información es un insumo para inhibir actos de corrupción porque permite conocer los procesos y facultades e incentiva la observancia ciudadana.

El rol de los Órganos Internos de Control es trascendental en la prevención de la corrupción, puesto que deberán conocer el funcionamiento de la organización y las áreas propicias para cometer actos de corrupción, por ejemplo, trámites y servicios. Es decir, serán los responsables de identificar y administrar los riesgos institucionales, una labor que de hacerse correctamente, indudablemente, disipará diversas causas de la corrupción.

La Auditoría Superior de la Federación tendrá intervención en el proceso preventivo, aunque no de manera directa, los informes de auditorías entregados cuatrimestralmente a la Cámara de Diputados serán útiles para mejorar la distribución del gasto público. Aunado a ello, sus recomendaciones al desempeño y evaluaciones al control interno de los entes fiscalizados son herramientas que propiciarán una administración más efectiva.

3.3.2. Proceso de detección

El proceso de detección recaerá en los órganos de control interno y externo. En el primer caso (Órganos Internos de Control), estarán facultados para investigar y substanciar faltas administrativas no graves, lo cual básicamente implicará emitir recomendaciones y sanciones menores para mejorar el desempeño de los servidores públicos.

En el segundo caso, la Auditoría Superior de la Federación investigará y substanciará faltas administrativas graves, al igual que los Órganos Internos de Control, pero su alcance y labor será mayor, puesto que su margen de actuación (sujetos obligados) es más amplio. En este sentido, la Auditoría Superior de la Federación tendrá facultades para investigar redes de corrupción, que no se limiten a una organización.

En la detección de la corrupción intervendrá el Consejo de la Judicatura Federal, esto se debe a que la Constitución le otorga las atribuciones para fungir como órgano administrativo del Poder Judicial y, en este sentido, se le asignaron las tareas de investigar responsabilidades de los servidores públicos de ese ámbito de gobierno.

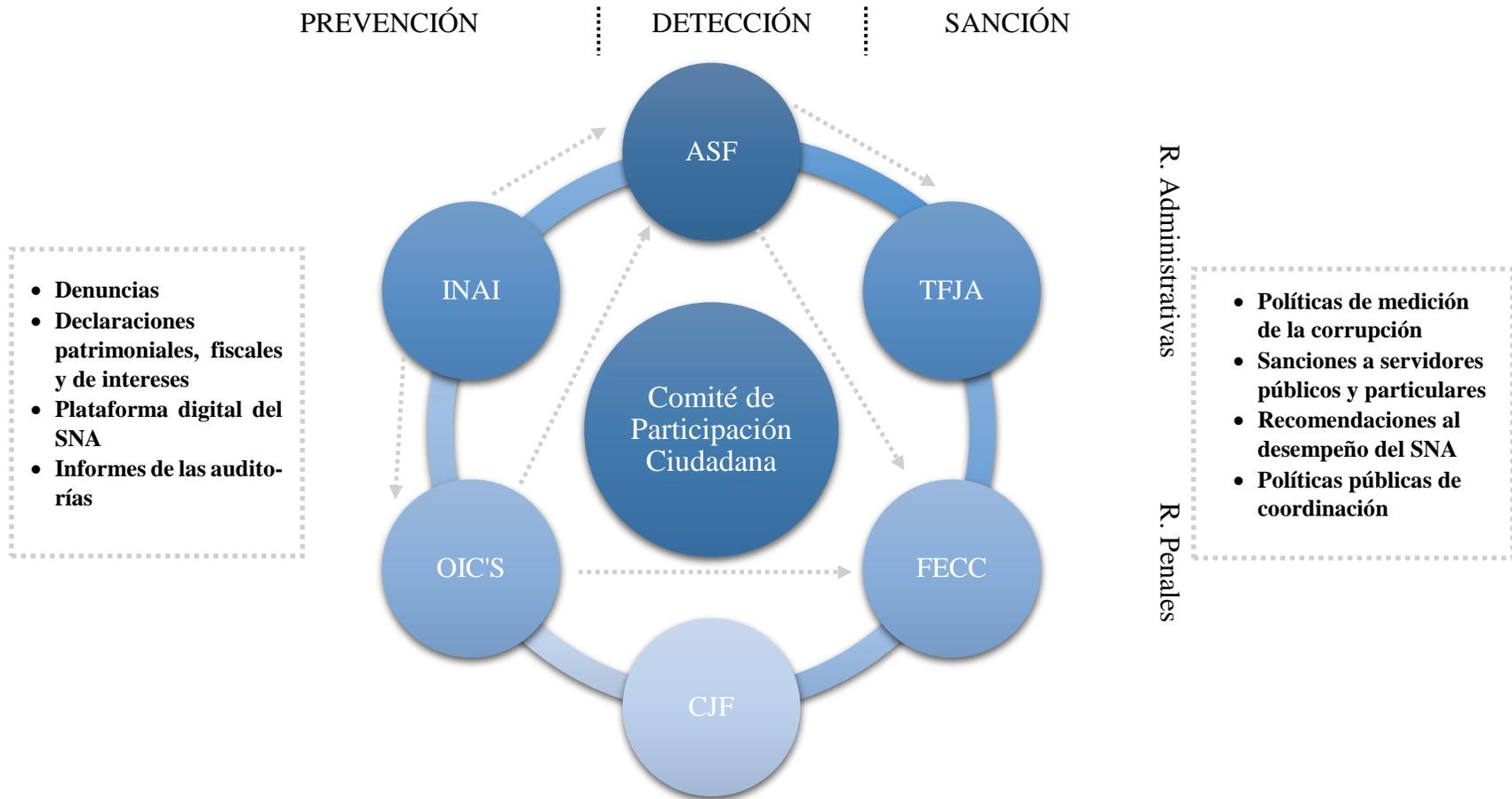
3.3.3. Proceso de sanción

Para sancionar la corrupción, una vez investigados y substanciados los actos de corrupción, tanto la Auditoría Superior de la Federación como los Órganos Internos de Control, en caso de procedencia, remitirán los expedientes al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y a la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, que serán las autoridades que finalmente determinarán las responsabilidades de servidores públicos y particulares, así como las sanciones correspondientes.

Como se ha dicho, hasta la promulgación de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, el Comité de Participación Ciudadana del Sistema no tenía atribuciones asignadas, por lo que no existía claridad sobre su intervención en los procesos para combatir la corrupción. No obstante, retomando la propuesta de la Red por la Rendición de Cuentas, el Comité fungiría como supervisor y retroalimentación del Sistema al emitir recomendaciones, promover la inteligencia institucional y coordinar a los miembros.

Para exponer con mayor claridad la lógica de actuación del Sistema, así como lo antes dicho, a continuación se presenta la descripción gráfica del funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción:

Figura 3. FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción.

En conclusión, la discusión legislativa en materia de combate a la corrupción radicó de un pacto entre los grupos parlamentarios y el Ejecutivo Federal para promover diversas reformas legislativas; sin embargo, inicialmente se propuso crear un organismo autónomo especializado para sancionar responsabilidades administrativas y delitos de corrupción, iniciativa que no prosperó.

La sociedad civil intervino directamente en la aprobación de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción y promovió el proceso de prevención, así como la modernización del sistema de responsabilidades de los servidores públicos. Asimismo, durante la discusión legislativa se determinó crear una instancia sistémica y de contrapesos institucionales.

El Sistema Nacional Anticorrupción se integró por instituciones existentes y algunas, tales como el Comité de Participación Ciudadana, en proceso de creación, por lo que las acciones emprendidas a partir de 1982 constituyen el precedente de esta política. Como se ha visto, las prácticas internacionales promueven medidas para prevenir, detectar y sancionar la corrupción, procesos que explícitamente se establecieron en el artículo 113 constitucional como definición del Sistema.

Asimismo, sobre las recomendaciones internacionales, en la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción se consideraron rubros tales como la responsabilidad jurídica de particulares, la obligación de los servidores públicos de presentar declaración patrimonial y de conflicto de intereses, la modernización del sistema de responsabilidades administrativas y la creación de una instancia para prevenir la corrupción.

Con las modificaciones al Título Cuarto constitucional “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado”, por primera vez se promovió una política de combate a la corrupción que no es unipersonal y exclusiva del sector público, considera la corrupción como una relación social donde los involucrados, al obtener beneficios extraposicionales, serán acreedores de sanciones.

Sin embargo, hasta la promulgación de la reforma constitucional, no existían medidas concretas para la articulación e implementación de los procesos de prevención, detección y sanción de la corrupción. Por ello, con el diagnóstico realizado se detectó lo siguiente:

- El Comité Coordinador se integra por un órgano constitucional autónomo (INAI), cuatro instituciones vinculadas a los Poderes de la Unión (SFP, ASF, TFJA y el CJF), dos organizaciones en proceso de creación (FECC y CPC) y 32 Sistemas Locales Anticorrupción que no han sido establecidos, pero contarán con una estructura similar a la instancia nacional, por lo que dependerán mayoritariamente de las autoridades estatales.
- Las nuevas atribuciones del INAI le permiten conocer de los asuntos relacionados con acceso a la información pública de un universo mayor de sujetos obligados, con ello cualquier autoridad, entidad, órgano, partido político, persona física o moral que ejerza recursos públicos será competencia del órgano garante en materia de transparencia y protección de datos personales.
- La SFP depende jerárquicamente del Ejecutivo Federal, por lo que su alcance se limita a la Administración Pública Federal; sin embargo, preservó sus atribuciones para instrumentar medidas preventivas como el servicio profesional de carrera, el control de los recursos públicos y el Código de Ética, así como mecanismos de detección, tales como la denuncia e investigación de responsabilidades administrativas.
- A partir de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción el nombramiento del Titular de esta dependencia será ratificado por el Senado, no obstante, su remoción seguirá siendo exclusiva del Presidente de la República, lo cual podría poner en riesgo la investigación de posibles actos constitutivos de corrupción.
- Asimismo, persiste la condición de que los Titulares de órganos internos de control, así como de sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, serán nombrados y removidos por la Secretaría, por lo que dependerán jerárquicamente de ésta. No obstante, constitucionalmente, los órganos internos de control tienen atribuciones para investigar y resolver faltas administrativas no graves, así como presentar denuncias por delitos de corrupción.
- La ASF continúa como una institución con autonomía técnica y de gestión de la Cámara de Diputados encargada de la fiscalización de la Cuenta Pública, pero a sus

atribuciones se adicionan la investigación y substanciación de faltas administrativas graves -por mandato constitucional-. Además, se elimina la limitante de los principios de anualidad y posterioridad, se amplía su universo fiscalizable y se promueve su coordinación con las entidades de fiscalización locales.

- El CJF es un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones; el CJF está directamente vinculado a la Suprema Corte de Justicia, al Senado y al Presidente de la República, mediante el nombramiento de los siete miembros que lo integran. Entre sus atribuciones se encuentran resolver quejas, así como investigar y determinar responsabilidades de los servidores públicos de ese ámbito de gobierno.

- El TFJA, como tribunal con plena autonomía para dictar sus fallos, preserva sus atribuciones para dirimir controversias entre la administración pública y los particulares, pero a sus funciones se suma la resolución de responsabilidades administrativas graves y sanciones a servidores públicos y particulares vinculados con actos de corrupción.

- La FECC, de acuerdo con la reforma constitucional en materia político-electoral, será una de las dos fiscalías especializadas de la nueva Fiscalía General de la República, un órgano autónomo constitucional con personalidad jurídica y patrimonios propios encargado de impartir justicia; mientras esto sucede, la Procuraduría General de la República contará con un área en materia de delitos de corrupción. Sin embargo, no hay pronunciamientos sobre las fiscalías anticorrupción en las entidades federativas.

- El Comité de Participación Ciudadana es la única figura que no dependerá de los Poderes de la Unión, por lo que su rol será determinante en el Comité Coordinador del Sistema; asimismo, implica la actuación directa de la sociedad civil en el combate a la corrupción. En la reforma constitucional únicamente se mencionó su integración, sin establecer mecanismos de selección o atribuciones, lo cual se deberá considerar en las leyes secundarias.

De acuerdo con las atribuciones de las instituciones que integrarán el Sistema Nacional Anticorrupción, esta instancia promoverá los procesos de prevención, detección y sanción conforme a lo siguiente:

- Coordinación institucional mediante la integración del Comité Coordinador y la implementación del Sistema Nacional de Fiscalización en materia de control y fiscalización de los recursos públicos.
- Prevención: intervención del INAI como garante del derecho de acceso a la información y promoción de la denuncia de presuntas irregularidades, identificación de riesgos instituciones por parte de los órganos internos de control y presentación de informes de auditoría, donde la ASF señale áreas de riesgo en el ejercicio de los recursos públicos.
- Detección: Los órganos internos de control y la ASF serán los principales responsables de llevar a cabo la detección de la corrupción, como resultado de las auditorías que realicen a los entes públicos, la evidencia con la que cuenten será determinante para promover responsabilidades por actos de corrupción.
- Sanción: la determinación de sanciones corresponderá a los órganos internos de control, el TFJA y la FECC por responsabilidades administrativas, responsabilidades administrativas graves y delitos de corrupción, respectivamente.

Asimismo, del análisis se deriva que, en materia de prevención, para crear el Sistema Nacional Anticorrupción no fue elaborado ningún diagnóstico sobre las causas que originan la corrupción en México. Sobre la detección, la ASF y los órganos internos de control no cuentan con atribuciones para aplicar técnicas de investigación sugeridas en las prácticas internacionales, tales como el usuario simulado y la protección de testigos, que les permitan substanciar posibles redes de corrupción, esto es, casos de abuso de poder donde participen personas de alto estatus económico, político o social, así como actores o agencias transnacionales.

En la sanción, las instituciones responsables de impartir justicia no cuentan con plena autonomía para resolver sobre asuntos de corrupción; además, en la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, no se promovieron medidas para reforzar la integridad en este ámbito y con ello abatir la impunidad.

En este sentido, aunque el diseño del Sistema Nacional Anticorrupción se concluirá con la promulgación de las leyes secundarias, se puede afirmar que, en contraste con lo que

promueven las prácticas internacionales, las instituciones que integran el Comité Coordinador, con excepción del Comité de Participación Ciudadana, no cuentan con la independencia necesaria para desempeñar sus funciones de manera eficaz.

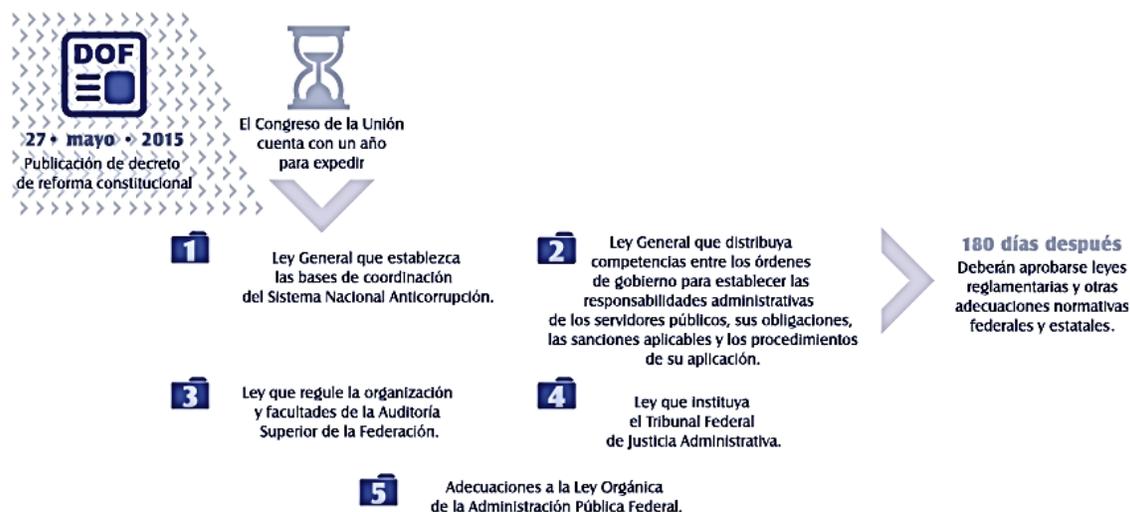
De acuerdo con el segundo transitorio del decreto que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción, las leyes secundarias de Sistema Nacional Anticorrupción deberían aprobarse en el plazo de un año por el Congreso de la Unión. En dichas disposiciones se establecerían las especificidades sobre el diseño y actuación de esta instancia.

En consecuencia, en 2016, se desarrolló en el Senado de la República un proceso legislativo que involucró a diversos actores, entre ellos la sociedad civil, en la discusión de las iniciativas de las leyes anticorrupción. Considerando lo anterior, en el siguiente apartado se analizarán las diferentes iniciativas de ley, utilizando los referentes empleados a lo largo de esta investigación.

Capítulo 4. Proceso de dictaminación de las Leyes del Sistema Nacional Anticorrupción

En este capítulo se abordará el proceso de dictaminación de las Leyes del Sistema Nacional Anticorrupción. Para tales efectos, el capítulo se compone de dos apartados, en el primero, se analizarán las diferentes iniciativas presentadas en el Senado de la República; y en el segundo, se desarrolla el seguimiento legislativo para la promulgación de dichas leyes.

Figura 4.
REFORMAS LEGISLATIVAS DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN



Fuente: Auditoría Superior de la Federación, Informe General Cuenta Pública 2014, 2016, disponible en: www.asf.gob.mx, [consulta: 22 de marzo de 2016], p.131.

4.1. Análisis de las iniciativas de las Leyes del Sistema Nacional Anticorrupción

En este apartado se analizarán las iniciativas presentadas en el Senado de la República para crear y reformar cinco leyes secundarias del Sistema Nacional Anticorrupción, estas son: Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Ley General de Responsabilidades Administrativas, Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

4.1.1. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

Para el análisis de las iniciativas de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción se considerarán tres rubros conceptuales: 1) definición de corrupción, 2) medidas preventivas

para inhibir la corrupción estipuladas en las convenciones internacionales, y 3) principios del Sistema Nacional Anticorrupción establecidos en la reforma constitucional.

Cuadro 11.

ANÁLISIS DE LAS INICIATIVAS DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

Conceptos	PRI-PVEM	PAN	PRD	Sociedad Civil ^{1/}
Definición de corrupción	X	X	✓	X
Prácticas internacionales				
▪ Sistemas de administración del personal público	X	✓	✓	X
▪ Criterios para la candidatura y elección de cargos públicos	X	X	✓	X
▪ Códigos de conducta	✓	X	✓	X
▪ Declaración patrimonial y de conflicto de intereses	X	✓	✓	✓
▪ Sistemas de contratación pública	✓	✓	X	X
▪ Rendición de cuentas en la gestión de la hacienda pública	-	-	-	-
▪ Información pública	✓	✓	✓	✓
▪ Normas contables y auditoría en el sector privado	-	-	-	-
▪ Participación ciudadana	✓	✓	✓	✓
▪ Prevención del blanqueo de dinero	-	-	-	-
▪ Promoción de la denuncia	X	✓	✓	X
Principios del SNA				
• Coordinación Institucional	✓	✓	✓	✓
• Comité de Participación Ciudadana	✓	✓	✓	✓
• Sistemas Locales Anticorrupción	✓	✓	✓	X
• Sistema Nacional de Fiscalización	✓	✓	✓	X
• Intercambio, suministro y actualización de la información	✓	✓	✓	✓
• Evaluación del Sistema Nacional Anticorrupción	✓	✓	✓	✓

Fuente: Elaboración propia con base en la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, Capítulo II “Medidas Preventivas”, disponible en: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf, [consulta: 05 de mayo de 2016]; 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015, [consulta: 05 de mayo de 2016]; Senado de la República, “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 2016, disponible en: http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/1/2016-03-011/assets/documentos/Inic_PVEM_Leyes_Anticorrupcion.pdf, [consulta: 12 de abril de 2016]; Senado de la República, “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 2016, disponible en: http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/1/2016-03-011/assets/documentos/Inic_PRD_Sistema_Nacional_Anticorrupcion.pdf, [consulta: 12 de abril de 2016]; y Senado de la República, “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción”, 2012, disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/PAN_LGSNA.pdf, [consulta: 12 de abril de 2016].

^{1/}Las organizaciones de la sociedad civil, tales como la Red por la Rendición de Cuentas, Fundar y el Centro de Estudios Espinosa Yglesias, no presentaron iniciativa de la Ley General del SNA, únicamente emitieron opiniones sobre puntos que deben ser considerados en dicha normativa. Cfr. Senado de la República, “Opiniones recibidas”, disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/leyes_reglam_corrupcion.php, [consulta: 05 de mayo de 2016].

Con base en la revisión de las iniciativas de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, se evidencia que sólo el Grupo Parlamentario del PRD consideró definir la corrupción como “el uso indebido de la función pública con fines privados, que devenga en una conducta típica, antijurídica y punible, que afecte el patrimonio público o el ejercicio del buen gobierno; genere derechos o extinga obligaciones; tolere un hecho en contravención de la ley; u, obtenga algún otro provecho ilegítimo, a cambio de que se otorgue o reciba un beneficio indebido”.

Esta definición presenta diversas deficiencias, puesto que, como se estudió en el capítulo primero, usar el término función pública restringe la corrupción a su tipología administrativa. Asimismo, de acuerdo con Malem Seña, un acto de corrupción no siempre entraña una acción antijurídica, eso depende del sistema jurídico existente; además, esta definición no considera el sentido omisivo de la corrupción.

Sobre los sujetos obligados, las tres iniciativas consideraron a los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno y de los tres poderes de la Unión, además PRD y PAN incluyen a los órganos autónomos. Sobre los particulares, aunque las tres iniciativas los consideran, el PRI-PVEM restringe a “que tengan vinculación con el funcionamiento del servicio público”, mientras que el PRD los define como “personas físicas o morales, públicas o privadas a las que se le destinen o que ejerzan recursos públicos o que se vean vinculadas con faltas administrativas graves o hechos de corrupción”.

De las medidas preventivas para combatir la corrupción, las iniciativas promovieron los sistemas de declaración patrimonial y de conflicto de intereses, compras públicas, denuncia ciudadana y administración del personal público; no obstante, prácticas como la rendición de cuentas de la hacienda pública, normas contables y de auditoría en el sector privado, y prevención del blanqueo del dinero no fueron consideradas.

Aun cuando las organizaciones de la sociedad civil no presentaron iniciativa de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, de sus documentos de trabajo se desprenden consideraciones sobre dos medidas preventivas contra la corrupción, estas son: la publicidad de las declaraciones patrimonial, de intereses y fiscal de los servidores públicos, y el reconocimiento jurídico de la participación ciudadana.

Considerando lo anterior, Fundar señaló que para reglamentar y homologar la recepción e investigación de las declaraciones se deberán determinar las siguientes disposiciones normativas: obligatoriedad y transparencia, tipo de información disponible, formato de publicidad, temporalidad, sanciones, procedimiento de investigación y formato de registro.¹⁷⁷

Sobre los principios del Sistema Nacional Anticorrupción, las iniciativas de los grupos parlamentarios, así como las consideraciones de la sociedad civil, promovieron la coordinación institucional entre los miembros del Sistema, pero no establecieron criterios específicos sobre las relaciones y funciones de los actores involucrados en cada proceso de la política de combate a la corrupción.

El Comité de Participación Ciudadana adquirió distinta relevancia en las iniciativas, puesto que el PRI-PVEM lo definió como la instancia que coordinaría la participación de la sociedad en el Sistema, el PAN como un órgano integrante encargado de prevenir y detectar actos de corrupción, y para el PRD sería la instancia que presidiría al Comité Coordinador con atribuciones para promover denuncias, impugnar resoluciones y coadyuvar en las funciones de los órganos internos de control.

La postura de la sociedad civil coincidió en que el Comité de Participación Ciudadana ocupara la presidencia del Sistema y propusieron los siguientes requisitos para ser miembro: i) cinco años de experiencia probada en materia de transparencia, combate a la corrupción y rendición de cuentas, ii) total independencia de los partidos políticos, iii) capacidad para trabajar en cuerpos colegiados, iv) que no hayan participado en órganos directivos ni candidaturas de los partidos políticos en los últimos cinco años, y v) que cuenten con conocimientos sobre la administración pública.¹⁷⁸

Para la asignación de los miembros del Comité de Participación Ciudadana las propuestas se confrontaron, mientras el PRD y el PAN sugirieron crear consejos consultivos integrados por ciudadanos para nombrar a sus cinco representantes, el PRI-PVEM planteó que fueran

¹⁷⁷ Senado de la República, “Aportaciones a las leyes secundarias de la reforma constitucional de combate a la corrupción”, Fundar, 2016, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/FUNDAR.pdf>, [consulta: 09 de abril de 2016].

¹⁷⁸ Senado de la República, “Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Puntos de acuerdo”, 22 de febrero de 2016, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/MMH.pdf>, [consulta: 09 de abril de 2016].

designados por la mayoría de los integrantes del Comité Coordinador. En cambio, la sociedad civil promovió la selección a través de diez mexicanos nombrados por los titulares de los seis órganos que integran el Comité Coordinador del Sistema.

Los Sistemas Locales Anticorrupción fueron considerados por los tres grupos parlamentarios; no obstante, mientras que la iniciativa PRI-PVEM restringió a la coordinación, el PRD estableció su estructura análoga con el Sistema Nacional y el PAN señaló criterios para su integración, tales como contar con un Comité Coordinador y un Comité de Participación Ciudadana integrado entre tres o cinco ciudadanos.

Las iniciativas del PRI-PVEM y el PAN incluyeron un capítulo sobre el Sistema Nacional de Fiscalización, en el cual se consideraron los principios de este sistema, tales como la homologación de criterios, promoción de capacidades, mejoras en el proceso de fiscalización, intercambio y suministro de información sobre el manejo de la hacienda pública y la determinación de auditorías. La propuesta del PRD únicamente promovió su coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción.

Las tres iniciativas consideraron la creación de plataformas digitales que permitirían administrar, intercambiar y suministrar la información del Sistema. El PRD-PAN coincidieron en que dicha base de datos contendría las declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscales de los servidores públicos, quejas, denuncias, seguimiento de responsabilidades y sanciones. El PRI-PVEM, en cambio, propuso que se registraran a los servidores públicos que participen en contrataciones públicas.

Para evaluar la actuación del Sistema Nacional Anticorrupción y los resultados de la política de combate a la corrupción, el PRI-PVEM propuso los criterios para la presentación del Informe Anual de avances y resultados del Sistema, en cambio, el PAN promueve la utilización de indicadores para medir el fenómeno de la corrupción, así como las medidas para su combate, mientras que la iniciativa del PRD creaba un Subsistema Nacional de Evaluación sobre el que no hace especificaciones.

Las organizaciones de la sociedad civil propusieron que el Sistema Nacional Anticorrupción cuente con un Secretariado Técnico “con capacidad para proponer la metodología de medición del fenómeno de la corrupción, integrar y producir información,

generar los informes del propio sistema y proyectar las recomendaciones que, en su caso, habrá de hacer la mesa de coordinación del SNA”.¹⁷⁹

En este sentido, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, además de considerar la coordinación entre sus miembros, deberá promover la colaboración e integración de otras instituciones responsables de atender ciertos temas, por ejemplo, el Servicio de Administración Tributaria, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y el Instituto Nacional Electoral.

4.1.2. Ley General de Responsabilidades Administrativas

Del análisis de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, se deriva que la Ley General de Responsabilidades Administrativas deberá reglamentar como mínimo lo siguiente: 1) distribuir competencias entre los órdenes de gobierno, 2) señalar actos u omisiones que ameriten sanciones administrativas de los servidores públicos y particulares, 3) distinguir entre faltas graves y no graves, y 4) establecer los procedimientos para la investigación y determinación de sanciones administrativas.

Considerando lo anterior, así como las disposiciones establecidas en el capítulo III “Penalización y aplicación de la ley” de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, en este apartado se analizarán las iniciativas de la Ley General de Responsabilidades Administrativas presentadas en el Senado de la República por el PRI-PVEM, PAN, PRD y las organizaciones de la sociedad civil.

¹⁷⁹ *Ídem.*

Cuadro 12.
ANÁLISIS DE LAS INICIATIVAS DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES
ADMINISTRATIVAS

Conceptos	PRI-PVEM	PAN	PRD	Sociedad Civil ^{1/}
Reforma constitucional en materia de combate a la corrupción				
▪ Distribución de competencias	✓	✓	✓	✓
▪ Actos u omisiones constitutivos de responsabilidades administrativas	✓	✓	✓	✓
▪ Distinción entre faltas graves y no graves	✓	✓	✓	✓
▪ Procedimientos para la investigación y aplicación de sanciones	✓	✓	✓	✓
Prácticas internacionales				
• Responsabilidad de las personas jurídicas	✓	✓	✓	✓
• Tipificación de la participación o tentativa en actos de corrupción	X	X	X	✓
• Plazo de prescripción amplio para iniciar procesos de investigación	✓	X	✓	✓
• Embargo preventivo, incautación y decomiso	✓	✓	✓	✓
• Protección de testigos y denunciantes	X	✓	✓	✓
• Cooperación con las autoridades en la investigación de delitos	X	✓	X	✓

Fuente: Elaboración propia con base en la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, Capítulo III "Penalización y aplicación de la ley", disponible en: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf, [consulta: 05 de mayo de 2016]; 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015, [consulta: 05 de mayo de 2016]; Senado de la República, "Iniciativas", 2016, disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/leyes_reglam_corrupcion.php, [consulta: 05 de mayo de 2016].

Las iniciativas manifiestan claramente el objeto de la Ley, el cual consiste en reglamentar el Título Cuarto constitucional en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y particulares, así como su observancia general en toda la República. Además, coinciden en que la Ley deberá establecer las obligaciones de los servidores públicos, las sanciones aplicables y los procedimientos para su determinación.

Las propuestas divergen en cuanto a los sujetos obligados, la iniciativa ciudadana (Ley 3 de 3), a diferencia de los grupos parlamentarios, incorpora a las asociaciones, sindicatos u otras empresas de naturaleza análoga que ejerzan o administren recursos públicos, además de candidatos, partidos políticos y personas que forman parte de los equipos de transición federal, local o municipal. En contraste, el PRI expresa la exclusión de los consejeros independientes de los órganos de gobierno de las Empresas Productivas del Estado (art. 5).

Las cuatro iniciativas distinguen entre faltas administrativas y faltas administrativas graves, considerando los postulados establecidos en el artículo 109 constitucional, sobre la sustanciación y resolución de las mismas. No obstante, la iniciativa ciudadana no precisa las conductas, actos u omisiones constitutivas de faltas administrativas, misma situación con la iniciativa del PAN; en cambio, PRI-PVEM y PRD señalan los supuestos u obligaciones cuya omisión constituye alguna de las faltas administrativas.

De acuerdo con la propuesta del PRD, las conductas constitutivas de faltas administrativas se agrupan en tres rubros, estos son: i) ejercicio de la función pública, ii) manejo y custodia de la información y iii) atención a la ciudadanía; por ejemplo, propiciar o tolerar situaciones de acoso, discriminación o conflicto; sustraer, destruir, alterar u ocultar información pública; e impedir u obstaculizar el acceso a un servicio público al que tenga derecho el ciudadano.

La iniciativa PRI-PVEM establece que incumplir o trasgredir las siguientes obligaciones implicará faltas administrativas para los servidores públicos: i) cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto; ii) denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir faltas administrativas; iii) presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, entre otras.

Las faltas administrativas graves son clasificadas en la iniciativa ciudadana y del PAN mediante los tipos de corrupción establecidos internacionalmente: soborno, malversación o peculado, tráfico de influencias, abuso de funciones, enriquecimiento oculto, obstrucción de la justicia; además de la colusión, utilización ilegal de información confidencial y nepotismo.

Con base en el análisis comparativo de las iniciativas, respecto de las disposiciones internacionales y los actos de corrupción coincidentes con los delitos tipificados en el Título Décimo “Delitos Cometidos por Servidores Públicos” del Código Penal Federal, se puede afirmar lo siguiente:

Cuadro 13.**ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA DEFINICIÓN DE LOS ACTOS DE CORRUPCIÓN**

Acto de corrupción	Comentarios
Soborno	En el artículo 13 de la iniciativa 3 de 3 se tipifica el soborno pasivo y activo aunque, en términos del artículo 15 de la CNUCC, no es considerada la forma directa o indirecta del acto, ni el beneficio para terceras personas. Además, exceptuando la “espontaneidad” del soborno pasivo tipificado en el artículo 222, párrafo segundo, del Código Penal Federal, las definiciones de la iniciativa ciudadana son símiles.
Soborno de funcionarios públicos extranjeros:	En el artículo 15 de la iniciativa 3 de 3 se tipifica el soborno activo transnacional, al igual que en el artículo 222 bis del Código Penal Federal, no se considera la “solicitud o aceptación por un funcionario público extranjero de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona, con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el ejercicio de sus funciones oficiales” (art. 16, numeral 2 CNUCC).
Malversación, peculado o desvío de recursos:	La iniciativa ciudadana considera el peculado en sus artículos 16-18, mediante el hurto de los recursos, desvío de su destino a fin de generar un beneficio privado, su ocultamiento, manipulación o alteración, así como la retención, inutilización o destrucción de algún bien, para afectar a los beneficiarios o destinatarios legales. Con respecto a la propuesta, no existen similitudes con el delito de peculado tipificado en la legislación penal.
Tráfico de influencias	Este acto de corrupción se tipificó en congruencia con la redacción del artículo 18 de la CNUCC. Por lo tanto, no presenta analogías con el delito establecido en el artículo 221 del Código Penal Federal, el cual ha sido observado por la propia CNUCC (Véase Cuadro 5).
Abuso de funciones	En el artículo 21 de la iniciativa 3 de 3 se define este acto en congruencia con el artículo 19 de la CNUCC, exceptuando que la iniciativa utiliza los adjetivos “exceso o defecto de sus funciones legales”, en contraste con “violación de la ley” utilizado en la convención internacional. No presenta coincidencias con el artículo 220 del Código Penal Federal.
Enriquecimiento oculto	Este acto de corrupción se diferencia del enriquecimiento ilícito tipificado en el artículo 20 de la CNUCC; de acuerdo con el artículo 22 de la iniciativa 3 de 3 se imputará dicha falta al servidor público que omita señalar en sus declaraciones patrimoniales y de intereses: i) bienes o recursos de los que es poseedor o propietario legal, ii) bienes o recursos que utiliza para su beneficio propio, iii) frutos derivados de bienes o recursos propios de terceros, iv) bienes que posee directamente o a través de terceros, sin convertirse en propietario legal.
Obstrucción de la justicia	Las fracciones I y II del artículo 23 de la iniciativa 3 de 3 corresponden con el artículo 25 de la CNUCC, las fracciones posteriores aluden a la denuncia (omisión o falsedad) de actos de corrupción y la obstaculización del proceso sancionador. No existen coincidencias con el delito cometidos contra la administración de justicia enunciado en el artículo 225 del Código Penal Federal.

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis del Código Penal Federal, última reforma 07 de abril de 2016, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf/CPF_ref126_07abr16.pdf, [consulta: 05 de mayo de 2016]; Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, Capítulo III “Penalización y aplicación de la ley”, disponible en: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf, [consulta: 05 de mayo de 2016]; Senado de la República, “Iniciativas”, 2016, disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorruptcion/leyes_reglam_corruptcion.php, [consulta: 05 de mayo de 2016].

Además, se tipifican los delitos de colusión, utilización de información o documentación falsa o confidencial y nepotismo, en términos de las definiciones expuestas en el apartado 1.5. “Causas, consecuencias y clasificación de corrupción” de esta investigación. Esta iniciativa tipifica la participación o complicidad en actos de corrupción, de acuerdo con el art. 27 de la CNUCC.

De acuerdo con las iniciativas, y en términos generales, el procedimiento sancionador se integrará por los siguientes pasos: i) oficio o denuncia, ii) investigación, esto es, etapa en la que las autoridades (Auditoría Superior de la Federación, Secretaría de la Función Pública y Órganos Internos de Control de los entes públicos, así como sus homólogos en las entidades federativas) podrán solicitar información y practicar visitas de verificación, iii) generar expediente, iv) cerrar investigación o remitir a tribunales, v) audiencia, desahogo de pruebas, alegatos, y resolución.

En este sentido, la iniciativa ciudadana ha sido cuestionada por facultar a las autoridades de investigación para acceder a cualquier oficina, local, medio de transporte, computadora, aparato electrónico, entre otras; así como verificar libros, asegurar documentos, solicitar explicaciones sobre hecho o información, e incluso auxiliarse de la fuerza pública para garantizar las visitas de inspección (artículo 47).

Sobre el plazo de prescripción de las responsabilidades administrativas, como se señaló en el capítulo 3, en el artículo 114 constitucional se determinó que “la ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a siete años”.

Con base en lo anterior, las iniciativas proponen los siguientes plazos de prescripción: 1) iniciativa ciudadana diez años, 2) PRD determina no antes de siete y máximo diez años, 3) PRI-PVEM sugieren tres años para faltas administrativas y siete años para faltas administrativas graves, y 4) el PAN no señala años de prescripción de las responsabilidades administrativas.

De manera análoga, las iniciativas promueven las siguientes sanciones: amonestación, sanciones económicas, resarcimiento de daños, suspensión del empleo o cargo, suspensión de actividades o disolución de sociedades, destitución del puesto, inhabilitación temporal de cargo e inhabilitación temporal para participar en concursos del sector público; pero no es posible determinar la congruencia de éstas con los actos cometidos, puesto que esta atribución se le otorga al Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

4.1.3. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa

Para el análisis de las iniciativas de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa se considerarán los elementos que resultaron de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, estos son: i) plena autonomía para dictar sus fallos, ii) crear una sala especializada en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y particulares, iii) ejercer su presupuesto con total autonomía, y iv) su participación como miembro del Sistema Nacional Anticorrupción.

Cuadro 10.
ANÁLISIS DE LAS INICIATIVAS DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Conceptos	PRI-PVEM	PAN	PRD
Reforma constitucional en materia de combate a la corrupción			
▪ Plena autonomía para dictar sus fallos	✓	✓	✓
▪ Sala especializada en materia de responsabilidades administrativas	✓	✓	✓
▪ Ejercicio de su presupuesto con total autonomía	✓	✓	✓
▪ Participación como miembro del Sistema Nacional Anticorrupción	✓	✓	✓

Fuente: Elaboración propia con base en la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, Capítulo III “Penalización y aplicación de la ley”, disponible en: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf, [consulta: 05 de mayo de 2016]; 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015, [consulta: 05 de mayo de 2016]; Senado de la República, “Iniciativas”, 2016, disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/leyes_reglam_corrupcion.php, [consulta: 05 de mayo de 2016].

Las iniciativas establecen claramente el objeto de la Ley, el cual consiste en determinar la organización y atribuciones del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, reconocen expresamente la autonomía para dictar sus fallos, sus competencias para dirimir controversias entre la administración pública y particulares, y sancionar a servidores públicos y particulares por responsabilidades administrativas.

Asimismo, coinciden en la organización del Tribunal integrado por la Sala Superior, las Salas Regionales y la Junta de Gobierno y Administración; así como una Tercera Sección formada por tres Magistrados que tendrá atribuciones para determinar responsabilidades administrativas y, de acuerdo con la iniciativa del PRD, promover medidas precautorias y cautelares.

Los Magistrados serán designados por el Presidente de la República y ratificados por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República, durarán en su encargo quince años cuando se trate de la Sala Superior y diez en las Salas Regionales. Además, contarán con un servicio profesional de carrera jurisdiccional que abarcará el ingreso, promoción, permanencia y retiro de los servidores públicos estipulados en esta Ley.

Sobre la publicidad de las sesiones las iniciativas coinciden, pero el PAN incorpora la restricción de privacidad cuando la mayoría de los magistrados presentes así lo acuerde, mientras que el PRD promueve, además de transmitir las sesiones por los medios electrónicos autorizados, videograbarlas; esto es, difiere el grado de publicidad.

Lo mismo ocurre sobre la participación del Tribunal en el Sistema Nacional Anticorrupción, aunque las tres iniciativas consideran la recepción de expedientes por parte de la Secretaría de la Función Pública, Auditoría Superior de la Federación y órganos internos de control, el PRD incorpora la obligación de rendir informes al Comité Coordinador sobre las responsabilidades y sanciones administrativas impuestas.

4.1.4. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Como se señaló, las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública fueron derogadas de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) como resultado de su proceso de extinción. Sin embargo, con la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, dichas atribuciones deberán ser reestablecidas y adicionadas como miembro del Sistema Nacional Anticorrupción.

Las iniciativas coinciden en retomar las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública y adicionar al artículo 37 de la LOAPF las funciones vinculadas con su participación en el Sistema Nacional Anticorrupción, tales como, la coordinación con la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización y auditoría interna, conocer y resolver faltas

administrativas, investigar y sustanciar faltas administrativas graves; y registrar las declaraciones patrimoniales y de intereses de los servidores públicos de la Administración Pública Federal. Específicamente, los grupos parlamentarios proponen las siguientes adiciones:

Cuadro 11

INICIATIVAS DE REFORMA A LA LEY ÓRGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Grupo parlamentario	Propuestas
PAN	<p>I. Implementar las acciones de participación ciudadana que acuerde el Sistema Nacional Anticorrupción en la celebración de convenios o contratos que celebren con los particulares, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;</p> <p>II. Emitir el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública, y los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés.</p>
PRI	<p>I. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como de las unidades administrativas equivalentes en las Empresas Productivas del Estado, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de la Función Pública, asimismo, designar y remover a los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de los citados órganos internos de control; quienes tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría;</p> <p>II. Establecer mecanismos internos para la Administración Pública Federal que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas.</p>
PRD	<p>I. Promover la adopción de instrumentos normativos para establecer mejores prácticas para el combate a la corrupción por conducto de los órganos internos de control y de acuerdo a las particularidades de cada dependencia o entidad;</p> <p>II. Informar a los órganos internos de control de las entidades federativas y los municipios cuando advierta de probables faltas administrativas cuyo conocimiento corresponda a esos órdenes de gobierno;</p> <p>III. Solicitar a las autoridades competentes, en el contexto de una investigación, la información que considere relevante en materia fiscal o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios, de conformidad con la legislación aplicable;</p> <p>IV. Impugnar ante la autoridad judicial correspondiente, las omisiones de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción en el ejercicio de la acción penal por delitos relacionados con la corrupción, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño, así como interponer ante los Tribunales Colegiados de Circuito los recursos de revisión contra las resoluciones definitivas que dicte el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Senado de la República, "Iniciativas", 2016, disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/leyes_reglam_corrupcion.php, [consulta: 05 de mayo de 2016].

Con esto, la iniciativa del PAN promovió la participación ciudadana en términos de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y el comportamiento ético mediante la aplicación del Código de Ética. El PRI-PVEM propone la creación de mecanismos internos para prevenir actos u omisiones constitutivos de corrupción, así como la designación y

remoción de los titulares del control interno de las Empresas Productivas del Estado, por lo tanto, dependerían jerárquicamente de la Secretaría.

La iniciativa del PRD, aunque establece puntos relevantes, tales como impugnar las omisiones de la Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción, interponer recursos de revisión por las resoluciones del Tribunal de Justicia Administrativas y solicitar la información que se considere relevante en materia fiscal y financiera; estas disposiciones también se consideraron en las iniciativas de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

4.1.5. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

De acuerdo con el análisis de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación deberá ser modificada y adicionada para considerar las nuevas atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación, estas son:

- Fiscalizar las participaciones federales y la deuda pública de estados y municipios garantizada por la Federación;
- Determinar sanciones para entidades fiscalizadas y particulares que no proporcionen la información solicitada;
- Establecer el contenido de los informes de auditoría y acciones derivadas de la labor de fiscalización;
- Eliminar principios de anualidad y posterioridad en la revisión de la Cuenta Pública; y
- Participar como miembro del Sistema Nacional Anticorrupción.

Considerando lo anterior, las iniciativas no son claras en determinar el objeto de la Ley, aunque se entiende que será la revisión de la Cuenta Pública derivado de la obligación constitucional de la Auditoría Superior de la Federación, son difusos los rubros que comprenden dicho documento; además, se deberán adicionar las participaciones federales y la deuda pública de manera precisa en el alcance de la fiscalización.

Los entes que no atienden las solicitudes de información de la Auditoría Superior de la Federación son multados, de acuerdo con la todavía vigente Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, por una mínima de 650 a una máxima de 2000 días de salario

mínimo diario general vigente en el Distrito Federal. El PRI-PVEM, en su iniciativa, propone reducir la multa a una mínima de 150 a una máxima de 2000 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. En contraste, la iniciativa del PRD preserva los montos de la actual Ley.

Por otra parte, la iniciativa del PRD considera modificar el proceso de designación del Auditor Superior de la Federación, sometiendo el perfil del candidato para ocupar el puesto a consulta de las organizaciones de la sociedad civil, integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción, especialistas en auditoría e instituciones públicas, y promueve la intervención del Comité de Participación Ciudadana en la planeación anual de auditorías.

En esta Ley, el PRD propone la creación de un Subsistema Nacional de Evaluación, el cual se integraría por la Auditoría Superior de la Federación, organismos constitucionalmente autónomos y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para “evaluar el accionar del sector público, garantizar la rendición de cuentas y retroalimentar la toma de decisiones”. En términos generales, éste subsistema tiene el propósito de monitorear el ciclo presupuestario; sin embargo, no está del todo clara su actuación, ni su participación en el Sistema Nacional Anticorrupción.

Con base en el análisis antes expuesto, es posible afirmar que las iniciativas de los grupos parlamentarios sobre la legislación secundaria en materia de combate a la corrupción consideran los elementos mínimos establecidos en la reforma constitucional, pero se evidencia confusión en cuanto a las disposiciones específicas de cada ordenamiento y la articulación del proceso de prevención, detección y sanción.

Por ejemplo, considerando que el Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia responsable de diseñar, implementar y evaluar la política de combate a la corrupción en México, no existe razón para incluir medidas preventivas contra la corrupción, tales como la aplicación de un Código de Ética, en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

4.2. Seguimiento Legislativo de las Leyes del Sistema Nacional Anticorrupción

Una vez presentadas las iniciativas, las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Justicia, y de Estudios Legislativos Segunda del Senado de la República convocaron a diversos foros de discusión a los representantes de la sociedad civil,

del sector privado, miembros de los grupos parlamentarios y actores gubernamentales que integrarán el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.

Derivado de lo anterior, con fecha 09 de marzo de 2016, circuló el Primer Documento de Trabajo presentado por el Presidente de la Comisión Anticorrupción y Participación Ciudadana, el Senador Pablo Escudero (PVEM). Cabe señalar que este documento se basó en las iniciativas de las leyes reglamentarias del Sistema Nacional Anticorrupción del PRI-PVEM.

4.2.1. Primer Documento de Trabajo¹⁸⁰

En la página electrónica del Senado de la República, específicamente en el micro sitio de la Comisión Anticorrupción y Participación Ciudadana, se registraron los comentarios de la Auditoría Superior de la Federación y los grupos parlamentarios del PRD y PAN sobre el Primer Documento de Trabajo; así como las opiniones de los Senadores Raúl Cervantes Andrade (PRI) y Luis Fernando Salazar Fernández (PAN) sobre la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

¹⁸⁰ Senado de la República, “Primer Documento de Trabajo. Leyes Reglamentarias en materia de Combate a la Corrupción”, marzo 2016, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corruccion/documento2.pdf>, [consulta: 15 de mayo de 2016].

Cuadro 12.

COMENTARIOS AL PRIMER DOCUMENTO DE TRABAJO DEL PROYECTO DE LAS LEYES DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN	GRUPOS PARLAMENTARIOS PRD Y PAN	SEN. RAÚL CERVANTES (PRI) SEN. LUIS SALAZAR FERNÁNDEZ (PAN)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Precisar la definición de “órgano interno de control” y eliminar como integrante del Sistema Nacional Anticorrupción a “los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en la Constitución”; ▪ Sobre los consejeros independientes de los órganos de gobierno de las Empresas Productivas del Estado, los cuales no se considerarán servidores públicos, se sugiere considerar los efectos y tratamiento de sus decisiones y, en su caso, omisiones; ▪ Sobre la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, se deben eliminar los términos siguientes: el concepto “gestión financiera” ya que puede limitar la labor de fiscalización, el principio de anualidad e “Informe de Avance de Gestión Financiera”; ▪ Se propone aumentar el monto de las multas a quienes no proporcionen la información solicitada por la Auditoría Superior de la Federación, así como incluir un párrafo que promoverá acción penal por entorpecer u obstaculizar la actividad fiscalizadora; ▪ Se propone un nuevo modelo de notificación de acciones y precisar el procedimiento para notificar a los órganos internos de control o al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, así como a la Fiscalía Anticorrupción por acción penal, cuando preceda la promoción de responsabilidades; ▪ Especificar las condiciones por la cuales se podrá fiscalizar el ejercicio fiscal en curso, así como los ejercicios anteriores; ▪ No limitar el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS) a la fiscalización de participaciones federales. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fijar las bases mínimas para la integración, funcionamiento y coordinación de los Sistemas Locales Anticorrupción; ▪ El Comité de Participación Ciudadana no debe limitarse a la función de consultoría, se debe promover un rol proactivo y determinante; ▪ Considerar cuatro criterios adicionales para determinar la gravedad de las faltas investigadas: cuantía, sujeto, sistematicidad y daño social; ▪ Facultar al ciudadano para presentar denuncias por faltas administrativas, hechos de corrupción y conflicto de intereses, así como garantizar la protección de testigos y denunciantes; ▪ Publicidad de las declaraciones patrimonial, de intereses y fiscal; ▪ Establecer incentivos para desarticular redes de corrupción y promover reglas de cooperación, atracción e investigación conjuntas; ▪ Crear una plataforma digital de combate a la corrupción que permita concentrar la información sobre la evolución patrimonial de los servidores públicos, compras públicas, sanciones, Sistema Nacional de Fiscalización, y denuncias públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El Senador Raúl Cervantes sugirió incorporar los siguientes principios del procedimiento administrativo sancionador: la promoción de la presunción de inocencia, la calidad y cantidad de pruebas que el juzgador debe conocer, y salvaguardar los derechos humanos en las investigaciones. ▪ El Senador Luis Fernando Salazar señaló la importancia de promover las mejores prácticas internacionales para prevenir la corrupción en el sector privado, recomendó aprobar normas para transparentar la contabilidad de las empresas e impulsar el control fiscal y financiero, así como promover la aplicación de códigos de ética.

Fuente: Elaboración propia con base en Senado de la República, “Observaciones y comentarios”, 2016, disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/leyes_reglam_corrupcion.php, [consulta: 15 de mayo de 2016].

4.2.2. Segundo Documento de Trabajo¹⁸¹

Con base en los comentarios anteriores, se elaboró un Segundo Documento de Trabajo suscrito por los Presidentes de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Justicia y de Asuntos Legislativos Segunda del Senado de la República, el cual se discutiría en la reunión de trabajo que se llevó a cabo el 11 de abril de 2016 con los representantes de las organizaciones de la sociedad civil y miembros de los grupos parlamentarios.

En esta reunión se expusieron las consideraciones de los diversos participantes y se determinaron los siguientes acuerdos: 1) celebrar mesas de trabajo temáticas relacionadas con las leyes secundarias, 2) discutir la Ley General de Responsabilidades Administrativas partiendo de la iniciativa ciudadana (Ley 3 de 3), 3) analizar la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación con base en el Segundo Documento de Trabajo; y 4) crear un grupo de trabajo para dar seguimiento a la minuta de la Fiscalía Especializada Anticorrupción.

En las mesas de trabajo los participantes expusieron diversos puntos de divergencia sobre el Segundo Documento de Trabajo de las cinco leyes secundarias del Sistema Nacional Anticorrupción. Las modificaciones específicas se concretaron en la “Propuesta conjunta de los grupos parlamentarios del PAN-PRD y Senadora Independiente para el proceso de dictaminación de la Legislación Secundaria del Sistema Nacional Anticorrupción”.¹⁸²

En consecuencia, las organizaciones de la sociedad civil presentaron sus comentarios y observaciones específicas sobre las leyes secundarias del Sistema Nacional Anticorrupción.¹⁸³ Cabe señalar que con esto se proporcionarían los insumos para elaborar

¹⁸¹ Cfr. Senado de la República, “Segundo Documento de Trabajo. Legislación Secundaria en materia de Combate a la Corrupción”, abril 2016, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/LGRA.pdf>, [consulta: 20 de mayo de 2016].

¹⁸² Cfr. Senado de la República, “Propuesta conjunta de los grupos parlamentarios del PAN-PRD y Senadora Independiente para el proceso de dictaminación de la Legislación Secundaria del Sistema Nacional Anticorrupción”, abril 2016, disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/Adiciones_PRD-PAN.pdf, [consulta: 20 de mayo de 2016].

¹⁸³ Cfr. Senado de la República, “Comentarios de Organizaciones de la Sociedad Civil. Leyes Secundarias del Sistema Nacional Anticorrupción”, abril 2016, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/SNA-Publicacion-RRC.pdf>, [consulta: 20 de mayo de 2016].

un predictamen y el 25 de abril continuarían los trabajos del proceso legislativo; no obstante, estos se retrasaron considerablemente.

Fue hasta el día 27 de abril, a dos días de concluir el periodo ordinario de la LXIII Legislatura, que el Presidente de la Comisión Anticorrupción y Participación Ciudadana, el Senador Pablo Escudero y el Senador Raúl Cervantes (integrantes de los grupos parlamentarios del PVEM y PRI), enviaron a los coordinadores de sus respectivas bancadas los “proyectos de la legislación secundaria en materia de combate a la corrupción suscrita en conjunto con los integrantes de las organizaciones de la sociedad civil”.¹⁸⁴

4.2.3. Proyecto de las Leyes del Sistema Nacional Anticorrupción

Al respecto, el proyecto o estudio de las Leyes del Sistema Nacional Anticorrupción de los Senadores Pablo Escudero y Raúl Cervantes no consideró íntegramente las observaciones de la sociedad civil organizada y los grupos parlamentarios. Para ejemplificar los antes dicho, a continuación, se exponen las diferencias sustantivas identificadas por cada uno de los ordenamientos en cuestión.

1. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción:

- Recursos del Sistema: el proyecto PRI-PVEM no considera que el Sistema Nacional Anticorrupción estará dotado de los recursos humanos, financieros y materiales suficientes para su operación y el cumplimiento de sus atribuciones.
- De la Secretaría Ejecutiva del Sistema: las organizaciones de la sociedad civil promovieron una Secretaría Técnica como un órgano con autonomía técnica y de gestión con estructura operativa para cumplir los fines del Sistema. En cambio, el proyecto PRI-PVEM crea una Secretaría Ejecutiva cuya naturaleza jurídica consiste en un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio; esto implica que la Secretaría del Sistema sí se regirá por la relación laboral que establece el artículo 123 constitucional en su apartado B.

¹⁸⁴ Senado de la República, “Estudio de los Senadores Pablo Escudero Morales y Raúl Cervantes Andrade”, abril 2016, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/SNAPublicacion-RRC.pdf>, [consulta: 20 de mayo de 2016], p. 1

Asimismo, establece que este organismo contará con un órgano interno de control designado y removido por la Secretaría de la Función Pública que vigilará su actuación en materia de presupuesto, contrataciones, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; responsabilidades administrativas de servidores públicos, y transparencia y acceso a la información pública.

2. Ley General de Responsabilidades Administrativas:

- La propuesta de esta ley no se sustenta en la iniciativa ciudadana, como se acordó en las mesas de trabajo, aunque retoma los puntos “De la integridad de las personas morales”, “Medidas de apremio” y “Medidas cautelares”. No obstante, descartó los mecanismos para la protección de testigos y denunciantes, así como el sistema de incentivos y cooperación con las autoridades en la investigación de actos y hechos de corrupción.
- Sujetos de ley: persiste la condición de excluir a los Consejeros Independientes de los Órganos de Gobierno de las Empresas Productivas del Estado en los servidores públicos sujetos a esta ley. Asimismo, no considera a las asociaciones, sindicatos u organizaciones de naturaleza análoga que tengan a su cargo la asignación, administración y ejecución de recursos públicos; los candidatos, partidos políticos, asociaciones y personas electas para el desempeño de un cargo público y que manejen recursos públicos; y las personas que forman parte de los equipos de transición federal, local y municipal; en contraste con la iniciativa ciudadana.
- Declaración de intereses y patrimonial: este proyecto no considera la declaración fiscal de los servidores públicos. La publicidad de las declaraciones no será máxima, se sujetará a los términos del artículo 6º constitucional y la Ley General de Acceso a la Información Pública.
- Tipificación de las faltas administrativas graves: se usa la misma clasificación de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, pero con elementos diversos a su descripción, esto implica que no coinciden con la iniciativa ciudadana.

3. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa

- Nombramiento de los Magistrados: el proyecto de los Senadores del PRI-PVEM no incorpora los párrafos I y II del artículo 44 contenidos en las adiciones del PRD, PAN y las organizaciones de la sociedad civil, los cuales establecen lo siguiente:

“(…) el titular del ejecutivo federal justificará ampliamente la idoneidad de su designación [de los Magistrados], tomando en consideración el perfil, la experiencia en la materia, la honorabilidad y trayectoria, lo cual será valorado estrictamente dentro del procedimiento de ratificación por parte del Senado, donde se realizarán, conforme a la normatividad que corresponda a este órgano legislativo, las debidas comparecencias, incluyendo en ellas los principios de parlamento abierto e igualdad sustantiva, garantizando la más amplia transparencia, constatando la idoneidad de la designación con base en elementos objetivos.

Las Comisiones legislativas correspondientes deberán solicitar información a las autoridades competentes relativas a antecedentes penales y/o administrativos por sanciones derivadas de algún procedimiento de responsabilidad administrativa, violaciones a derechos humanos o conductas delictivas”.

4. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

- Profesionalización de los Titulares de los Órganos Internos de Control: en este proyecto se retomó de la iniciativa del PAN la atribución de la Secretaría de la Función Pública para observar en la selección de los titulares de los órganos internos de control un sistema de igualdad de oportunidades con base en el mérito y mecanismos de profesionalización.

5. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

- Alcance de la fiscalización superior: el artículo 1º del proyecto PRI-PVEM no define claramente el alcance de la fiscalización superior, es decir, los rubros que comprenden la revisión de la Cuenta Pública. Además, persiste la observación que realizó la Auditoría Superior de la Federación, la cual consiste en eliminar el término *gestión financiera*, ya que restringe la actuación de esta institución.
- Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS): en este documento el PROFIS se entiende como el programa mediante el cual se fiscalizarán únicamente las participaciones federales. La Auditoría Superior de la Federación evidenció esta restricción, puesto que el alcance del PROFIS, actualmente, es el gasto federalizado en sus diversos ramos.

Con fecha 28 de abril de 2016, en referencia al estudio de las Leyes del Sistema Nacional Anticorrupción, las organizaciones de la sociedad civil directamente involucradas en el proceso legislativo declararon lo siguiente: *“Deseamos expresar a ustedes que, en efecto, coincidimos con los contenidos sustantivos de los proyectos que se han elaborado a lo largo de esos diálogos (...). Es nuestra opinión compartida que dichos proyectos deben ser llevados a la brevedad posible al seno de la Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Justicia y de Estudios Legislativos Segunda, a fin de continuar con el proceso legislativo en curso”*.¹⁸⁵

Asimismo, reiteraron la importancia de incluir en este paquete legislativo las dos reformas en materia penal, esto es, la tipificación de los hechos de corrupción establecidos en el Código Penal Federal y las competencias de la nueva Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción.

El 27 de mayo vencía el plazo para promulgar las leyes del Sistema Nacional Anticorrupción; sin embargo, el periodo ordinario de la LXIII Legislatura concluyó el 29 de mayo sin proyecto de dictamen de dicha legislación. Por lo tanto, para atender este y otros asuntos pendientes, se previó un periodo extraordinario de sesiones del 13 al 17 de junio de 2016.

El día 30 de mayo de 2016 se publicó en el micro sitio de la Comisión Anticorrupción y de Participación Ciudadana el “Proyecto de Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Justicia; y de Estudios Legislativos, Segunda; que contiene Proyecto de 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”.¹⁸⁶

¹⁸⁵ Senado de la República, “Respuesta de las OSC’s y academia a Senadores Pablo Escudero y Raúl Cervantes”, abril 2016, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/RESPUESTA-OSC-sobre-SNA.pdf>, [consulta: 23 de mayo de 2016].

¹⁸⁶ Cfr. Senado de la República, “Proyecto de Dictamen de las Comisiones Unidas de Anti-corrupción y Participación Ciudadana; de Justicia; y de Estudios Legislativos, Segunda; que contiene Proyecto de 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”, mayo 2016, disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/Dictamen_Anticorrupcion.pdf, [consulta: 30 de mayo de 2016].

Este proyecto estaba basado en el estudio de los Senadores Pablo Escudero y Raúl Cervantes, expuesto con anterioridad, e incorporó observaciones de redacción mínimas del PRD, PAN y sociedad civil. En consecuencia, correspondía su ratificación por parte de los Presidentes de las Comisiones de Justicia (Senador Fernando Yunes) y de Estudios Legislativos, Segunda (Senador Alejandro Encinas); así como su presentación, discusión y votación en el Pleno del Senado de la República.

El 14 de junio de 2016 se llevó a cabo la discusión del proyecto de dictamen que expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas en el Senado de la República; el cual se votó en lo general a favor. La votación se desglosa a continuación:

Cuadro. 12

VOTACIÓN EN GENERAL DEL PROYECTO DE DICTAMEN DE LAS LEYES DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

Ley	A favor	En contra	Abstención
Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción	117	4	0
Ley General de Responsabilidades Administrativas	94	23	0

Fuente: Elaboración propia con base en Senado de la República, Versión Estenográfica “Sesión Extraordinaria de la H. Cámara De Senadores, celebrada el martes 14 de junio de 2016”, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=4&sm=1&str=1715>, [consulta: 20 de junio de 2016].

El PAN, PRD y la Senadora Independiente Martha Tagle presentaron la reserva al artículo 29 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, con la finalidad de promover la publicidad de las declaraciones patrimonial, de intereses y fiscal de los servidores públicos en términos de los formatos promovidos por la iniciativa ciudadana 3 de 3,¹⁸⁷ los resultados de la votación fueron 51 a favor, 59 en contra, 1 abstención y 17 no votó.¹⁸⁸

En referencia a dicha reserva, las organizaciones académicas civiles emitieron un mensaje a la Cámara de Diputados con motivo de la discusión de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que declaraba lo siguiente:

“(…) En congruencia con el alcance y trascendencia de estas reformas, las organizaciones académicas y de la sociedad civil consideramos pertinente que la

¹⁸⁷ Cfr. Tres de Tres, disponible en: <http://tresdetres.mx/#/>, [consulta: 20 de junio de 2016].

¹⁸⁸ Iniciativa Ciudadana. Ley 3 de 3, “Votación Ley 3 de 3 en el Pleno del Senado”, disponible en: <http://ley3de3.mx/es/votacion-ley3de3-en-pleno-del-senado/>, [consulta: 20 de junio de 2016]. En esta dirección electrónica también se puede consultar el desglose de la votación por grupo parlamentario.

Cámara de Diputados, en su carácter de colegisladora, considere las siguientes preocupaciones puntuales derivadas del dictamen de la Ley General de Responsabilidades Administrativas: 1.-La eliminación de los contenidos mínimos de la declaración patrimonial y de intereses que los servidores públicos habrían de presentarse ante las autoridades competentes para poder establecer mecanismos de seguimiento de la evolución patrimonial y evitar conflictos de interés. Consideramos que contar con un asidero jurídico brindaría certeza, generaría obligaciones comunes en los tres niveles de gobierno y facilitaría la labor del comité coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción. Es por ello que les pedimos, como revisores de este marco jurídico, cambien los términos del artículo 29 de la ley en mención. 2.- La inclusión de último momento de la disposición contemplada en el artículo 32 de la Ley General de Responsabilidades mediante la cual, sin diagnóstico previo y sin ninguna racionalidad aparente, se obliga a la declaración patrimonial, de intereses y fiscal a las personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos o contraten bajo cualquier modalidad con entes públicos además de aquéllas que presten sus servicios o reciban recursos de las personas morales que tengan tratos con el gobierno. Una legislación de esta naturaleza implica, por ejemplo, que aquellos estudiantes que reciban becas a través del CONACYT, o los beneficiarios de programas para adultos mayores, presenten estas tres declaraciones. Consideramos que esta disposición es un contrasentido. El gobierno ya cuenta con un sistema de información suficiente sobre los ciudadanos -sus declaraciones fiscales- y por el mandato de sus funcionarios y representantes, es el gobierno quien debe rendir cuentas a la soberanía. Creemos que esta disposición, tal y como está redactada, carece de viabilidad técnica ya que obstaculiza el buen funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción y banaliza la utilidad de estas herramientas orientadas a la prevención y detección de actos de corrupción. Por ello, conminamos a los diputados a que, en ejercicio de sus atribuciones como Cámara revisora, se regrese a la redacción anterior del artículo 32 en mención (...).¹⁸⁹

¹⁸⁹ Iniciativa Ciudadana. Ley 3 de 3, “Mensaje de las organizaciones académicas civiles a la Cámara de diputados con motivo de la discusión de la Ley General de Responsabilidades”, 16 de junio de 2016, disponible en: <http://ley3de3.mx/es/mensaje-las-organizaciones-academicas-civiles-a-la-camara-diputados-motivo-la-discusion-la-ley-general-responsabilidades/>, [consulta 20 de junio de 2016].

El 16 de junio se aprobaron las Leyes del Sistema Nacional Anticorrupción en el pleno de la Cámara de Diputados, las reservas a la Ley General de Responsabilidades Administrativas obtuvieron 209 votos a favor y 228 en contra, por lo que el proyecto se mantuvo tal como fue enviada por la Cámara de Senadores.¹⁹⁰

De acuerdo con el artículo 72 constitucional, el Ejecutivo Federal tiene la facultad de emitir observaciones (veto) a proyectos de ley emanados del Congreso. El proyecto desechado en todo (veto total) o en parte (veto parcial) por el Ejecutivo, deberá ser discutido de nuevo por la Cámara de Origen y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Revisora, la que de sancionarlo por la misma mayoría, remitirá nuevamente al Ejecutivo para su promulgación y publicación.¹⁹¹

Con fundamento en lo anterior, el 23 de junio de 2016 se anunció el veto presidencial al artículo 32 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. El 5 de julio del año en curso, se aprobaron las modificaciones promovidas por el Ejecutivo Federal en el Senado de la República; un día después éstos fueron ratificados en la Cámara de Diputados y, finalmente, el 18 de julio fueron promulgadas los siguientes ordenamientos¹⁹²:

- 1. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción;*
- 2. Decreto por el que se reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en Materia de Control Interno del Ejecutivo Federal;*
- 3. Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y se reforman el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, y el artículo 70 de la Ley de Contabilidad Gubernamental;*
- 4. 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; y*

¹⁹⁰ *Ídem.*

¹⁹¹ Cámara de Diputados, “Crear o modificar Legislación Vigente”, disponible en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/007_destacados/d_accesos_directos/006_glosario_de_terminos/b_crear_o_modificar_legislacion_vigente, [consulta: 20 de junio de 2016].

¹⁹² *Cfr.* Diario oficial de la Federación, 18 de julio de 2016, disponible en: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2016&month=07&day=18>, [consulta: 01 de agosto de 2016]

5. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

En conclusión, del análisis a las iniciativas de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, este ordenamiento considerará los siguientes rubros: 1) sujetos obligados y mecanismos de coordinación, 2) atribuciones del Comité de Participación Ciudadana, 3) Sistemas Locales Anticorrupción, 4) Sistema Nacional de Fiscalización, 5) Plataforma Digital y 6) Secretaría Técnica del Sistema.

Las iniciativas no establecen con precisión los mecanismos de prevención para combatir la corrupción; sólo la propuesta del PRD considera acciones tales como los códigos de conducta, criterios para la elección de cargos públicos, promoción de la denuncia y declaración patrimonial y de intereses. Ninguna iniciativa promovió normas contables y de auditoría en el sector privado, así como mecanismos de prevención del blanqueo del dinero, como se establece en las convenciones internacionales.

Del análisis a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se detectó que las iniciativas identificaron el objeto de la Ley vinculado con la reglamentación del Título Cuarto constitucional, distinguieron entre faltas administrativas y faltas administrativas graves, y que la tipificación realizada en la iniciativa ciudadana no se contrapone a la nomenclatura de los delitos establecidos en el Título Décimo del Código Penal Federal.

Asimismo, la iniciativa ciudadana contempló los rubros que establecen las mejores prácticas internacionales para detectar y sancionar la corrupción, tales como tipificar la responsabilidad de las personas jurídicas, establecer plazos de prescripción amplios para iniciar procesos de investigación, promover el embargo preventivo, incautación y decomiso, crear mecanismos de protección de testigos e incentivar la cooperación de los implicados con las autoridades de investigación.

Sobre la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, las iniciativas presentan similitudes y consideraron su autonomía para dictar fallos, la creación de una sala especializada en materia de responsabilidades administrativas, la publicidad de las sesiones, así como su participación en el Sistema Nacional Anticorrupción. De la misma manera, sobre

la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se promovieron reformas vinculadas con la profesionalización de los integrantes de los órganos internos de control.

El proyecto de las leyes secundarias anticorrupción se sustentó en el estudio del PRI-PVEM, a lo largo de la discusión legislativa otros grupos parlamentarios, instituciones involucradas y la sociedad civil tuvieron incidencia en dicho proyecto; no obstante, las observaciones no fueron atendidas. En la Cámara de Diputados no fue modificado el contenido del dictamen, por lo que la publicidad parcial de las declaraciones de los servidores públicos fue uno de los puntos más controvertidos.

Sin embargo, las Leyes del Sistema Nacional Anticorrupción deberán considerar otras acciones que también son importantes para la consolidación de la política de combate a la corrupción en México. Por esta razón en el siguiente apartado se presenta la propuesta de esta investigación sobre las disposiciones recientemente promulgadas.

Capítulo 5. Hacia la consolidación del Sistema Nacional Anticorrupción, ¿qué falta?

A lo largo de esta investigación se exploraron las dimensiones del Sistema Nacional Anticorrupción, una política que se encuentra en la fase de diseño y, con la promulgación de las leyes secundarias en materia de combate a la corrupción, en proceso de implementación. Si bien sus resultados se reflejarán en el largo plazo, resulta indispensable comenzar a identificar áreas de oportunidad.

En este sentido, y para dar cumplimiento al objetivo general de la investigación, en este capítulo se presenta la propuesta para consolidar el Sistema Nacional Anticorrupción, basada en los tres procesos de la política de combate a la corrupción –prevención, detección y sanción-, así como los elementos derivados del análisis de los capítulos precedentes.

5.1. Prevención

I. Medidas preventivas en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

En la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción no se consideraron medidas preventivas, éstas se incluyeron en el Título Segundo de la Ley General de Responsabilidades Administrativas lo cual se aprecia incorrecto toda vez que ésta última se creó para sancionar responsabilidades administrativas, de acuerdo con su objeto que declara:

“...establecer las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables 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” (artículo 1º).

En contraste, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción se creó con el objeto de *“...establecer las bases de coordinación (...) para que las autoridades competentes **prevengan, investiguen y sancionen** las faltas administrativas y los hechos de corrupción”* (artículo 1º).

Dicho lo anterior, y considerando que el funcionamiento de la Plataforma Digital del Sistema Nacional Anticorrupción se instrumenta en este ordenamiento, se recomienda transferir las disposiciones vinculadas con mecanismos de prevención, para quedar como se muestra a continuación:

<p align="center">Ordenamiento jurídico actual (Publicada en el DOF el 18 de julio de 2016)</p>	<p align="center">Propuesta</p>
<p><i>Ley General de Responsabilidades Administrativas</i></p> <p align="center"><i>Título Segundo</i></p> <p><i>Mecanismos de Prevención e Instrumentos de Rendición de Cuentas</i></p> <p align="center"><i>Capítulo I</i></p> <p><i>Mecanismos Generales de Prevención</i></p> <p align="center"><i>Capítulo II</i></p> <p><i>De la Integridad de las personas morales</i></p> <p align="center"><i>Capítulo III</i></p> <p><i>De los Instrumentos de Rendición de Cuentas</i></p> <p align="center"><i>Sección Primera</i></p> <p><i>Del sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal</i></p> <p align="center"><i>Sección Segunda</i></p> <p><i>De los sujetos obligados a presentar declaración patrimonial y de intereses</i></p> <p align="center"><i>Sección Tercera</i></p> <p><i>Plazos y mecanismos de registro al sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal</i></p> <p align="center"><i>Sección Cuarta</i></p> <p><i>Régimen de los servidores públicos que participan en contrataciones públicas</i></p> <p align="center"><i>Sección Quinta</i></p> <p><i>Del protocolo de actuación en contrataciones</i></p> <p align="center"><i>Sección Sexta</i></p> <p><i>De la declaración de intereses</i></p>	<p><i>Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción</i></p> <p align="center"><i>Título Cuarto</i></p> <p><i>Mecanismos de Prevención e Instrumentos de Rendición de Cuentas</i></p> <p align="center"><i>Capítulo I</i></p> <p><i>Mecanismos Generales de Prevención</i></p> <p align="center"><i>Capítulo II</i></p> <p><i>Política de Integridad de las Personas Morales</i></p> <p align="center"><i>Capítulo III</i></p> <p><i>De los Instrumentos de Rendición de Cuentas</i></p> <p align="center"><i>Sección Primera</i></p> <p><i>Del sistema de evolución patrimonial, declaración fiscal y de intereses</i></p> <p align="center"><i>Sección Segunda</i></p> <p><i>De los sujetos obligados y plazos de registro</i></p> <p align="center"><i>Sección Tercera</i></p> <p><i>Régimen de los servidores públicos que participan en contrataciones públicas</i></p> <p align="center"><i>Sección Cuarta</i></p> <p><i>Del protocolo de actuación en contrataciones</i></p> <p align="center"><i>Capítulo IV</i></p> <p><i>De la Plataforma Digital Nacional</i></p>

Ordenamiento jurídico actual

(Publicada en el DOF el 18 de julio de 2016)

Propuesta

Ley General de Responsabilidades Administrativas

Artículo 16. Los Servidores Públicos deberán observar el código de ética que al efecto sea emitido por las Secretarías o los Órganos internos de control, conforme a los lineamientos que emita el Sistema Nacional Anticorrupción, para que en su actuación impere una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño.

El código de ética a que se refiere el párrafo anterior, deberá hacerse del conocimiento de los Servidores Públicos de la dependencia o entidad de que se trate, así como darle la máxima publicidad.

Ley General de Responsabilidades Administrativas

Artículo 27. (...)

(...)

Los entes públicos, previo al nombramiento, designación o contratación de quienes pretendan ingresar al servicio público, consultarán el sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados de la Plataforma digital nacional, con el fin de verificar si existen inhabilitaciones de dichas personas.

Ley General de Responsabilidades Administrativas

Artículo 28. La información relacionada con las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, podrá ser solicitada y utilizada por el Ministerio Público, los Tribunales o las autoridades judiciales en el ejercicio de sus respectivas atribuciones, el Servidor Público interesado o bien, cuando las Autoridades investigadoras, substanciadoras o resolutoras lo requieran con motivo de la investigación o la resolución de procedimientos de responsabilidades administrativas.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

Artículo 49. El Sistema Nacional Anticorrupción emitirá el Código de Ética que deberán observar los servidores públicos, para que en su actuación impere una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que **guíe** su desempeño.

El Código de Ética a que se refiere el párrafo anterior, **se hará** del conocimiento de los servidores públicos **mediante los distintos medios institucionales y con** la máxima publicidad.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

Artículo 27. (...)

(...)

Los entes públicos, previo al nombramiento, designación o contratación de quienes pretendan ingresar al servicio público, consultarán y **considerarán la información** del sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados de la plataforma digital nacional.

Las autoridades electorales nacionales y locales, estarán facultadas y obligadas a consultar la plataforma digital nacional para la definición de candidaturas a cargos de elección popular.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

Artículo 28. La información relacionada con las declaraciones de situación patrimonial, **fiscal** y de intereses, **será irrestricta para los miembros del Sistema Nacional Anticorrupción;** podrá ser solicitada y utilizada por el Ministerio Público, los Tribunales o las autoridades judiciales en el ejercicio de sus respectivas atribuciones, las Autoridades investigadoras, substanciadoras o resolutoras **y el Comité de Participación Ciudadana** con motivo de la investigación de **presuntas** responsabilidades de **los servidores públicos.**

Ordenamiento jurídico actual

(Publicada en el DOF el 18 de julio de 2016)

Propuesta

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

Artículo 52. El sistema nacional de Servidores públicos y particulares sancionados tiene como finalidad que las sanciones impuestas a Servidores públicos y particulares por la comisión de faltas administrativas en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y hechos de corrupción en términos de la legislación penal, queden inscritas dentro del mismo y su consulta deberá estar al alcance de las autoridades cuya competencia lo requiera.

Artículo 53. Las sanciones impuestas por faltas administrativas graves serán del conocimiento público cuando éstas contengan impedimentos o inhabilitaciones para ser contratados como Servidores públicos o como prestadores de servicios o contratistas del sector público, en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Los registros de las sanciones relativas a responsabilidades administrativas no graves, quedarán registradas para efectos de eventual reincidencia, pero no serán públicas.

Fuente: Elaboración propia con base en el Decreto por el que se expiden la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016, [consulta: 30 de agosto de 2016].

La propuesta de reforma a las medidas preventivas pretende que el Código de Ética sea de aplicación general en las organizaciones públicas y no exclusivamente para la administración pública. Asimismo, los cambios sugeridos a los artículos vinculados con la información que genere la Plataforma Digital tienen como objetivo prevenir conflictos de intereses y promover la publicidad de las sanciones determinadas, lo cual dotaría de legitimidad la actuación del Sistema Nacional Anticorrupción.

II. Atribuciones del Comité de Participación Ciudadana

De acuerdo con el capítulo III, artículo 15, de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, el Comité de Participación Ciudadana “*tiene como objetivo coadyuvar, en*

términos de esta Ley, al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Nacional”.

Con base en lo anterior, el Comité de Participación Ciudadana desempeñará un rol determinante en el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, pero no fueron consideradas sus funciones como supervisor y contrapeso institucional, así como su actuación entre la sociedad (ciudadanos en general) y el Sistema. En este sentido, se recomienda lo siguiente:

Ordenamiento jurídico actual (Publicado en el DOF el 18 de julio de 2016)	Propuesta
<p><i>Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción</i></p> <p>Artículo 21. El Comité de Participación Ciudadana tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>I.-VII.- (...)</p> <p>VIII. Proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, mecanismos para que la sociedad participe en la prevención y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción;</p> <p>IX.-X.- (...)</p> <p>XI. Proponer mecanismos de articulación entre organizaciones de la sociedad civil, la academia y grupos ciudadanos;</p> <p>XII.-XVIII.- (...)</p>	<p><i>Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción</i></p> <p>Artículo 21. El Comité de Participación Ciudadana tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>I.-VII.- (...)</p> <p>VIII. Crear e implementar mecanismos que faciliten la participación de la sociedad en la prevención y denuncia de las faltas administrativas y hechos de corrupción;</p> <p>IX.-X.- (...)</p> <p>XI. Promover campañas anticorrupción, así como otras medidas para inhibir la participación del ciudadano en actos de corrupción, en colaboración con las organizaciones de la sociedad civil y la academia;</p> <p>(...)</p>

Fuente: Elaboración propia con base en el Decreto por el que se expiden la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016, [consulta: 30 de agosto de 2016].

Lo antes dicho con la finalidad de promover la corresponsabilidad del ciudadano e inhibir la corrupción en sus modalidades de soborno, tráfico de influencias o cualquier tipología que implique la promesa u ofrecimiento de un beneficio extraposicional para el servidor público.

Asimismo, el Comité de Participación Ciudadana deberá evitar convertirse en un grupo especializado en investigación y temas de rendición de cuentas, transparencia y combate a la

corrupción; por el contrario, deberá promover la apertura y comunicación con todos los ciudadanos, no sólo la sociedad organizada y academia.

III. El acceso a la información pública para prevenir la corrupción

El acceso a la información pública es una medida preventiva indiscutible en el combate a la corrupción; sin embargo, *per se* no garantiza la identificación de actos u omisiones constitutivos de faltas administrativas y hechos de corrupción, para ello se requiere la participación oportuna de la sociedad, mediante la detección y denuncia de irregularidades en la información. En este sentido, se proponen las siguientes modificaciones:

<p>Ordenamiento jurídico actual (Publicado en el DOF el 04 de mayo de 2015)</p>	<p>Propuesta</p>
<p><i>Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública</i></p> <p>Artículo 2. Son objetivos de esta Ley:</p> <p>I. (...)</p> <p>VII. Promover, fomentar y difundir la cultura de la transparencia en el ejercicio de la función pública, el acceso a la información, la participación ciudadana, así como la rendición de cuentas, a través del establecimiento de políticas públicas y mecanismos que garanticen la publicidad de información oportuna, verificable, comprensible, actualizada y completa, que se difunda en los formatos más adecuados y accesibles para todo el público y atendiendo en todo momento las condiciones sociales, económicas y culturales de cada región;</p>	<p><i>Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública</i></p> <p>Artículo 2. Son objetivos de esta Ley:</p> <p>I. (...)</p> <p>VII. Promover, fomentar y difundir la cultura de la transparencia en el ejercicio de la función pública, el acceso a la información, la participación ciudadana, la rendición de cuentas, así como el combate a la corrupción, a través del establecimiento de políticas públicas y mecanismos que garanticen la publicidad de información oportuna, verificable, comprensible, actualizada y completa, que se difunda en los formatos más adecuados y accesibles para todo el público y atendiendo en todo momento las condiciones sociales, económicas y culturales de cada región; y que incentiven la denuncia ciudadana en caso de irregularidades;</p>
<p><i>Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública</i></p> <p>VIII. Propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas a fin de contribuir a la consolidación de la democracia, y</p> <p>IX. (...)</p>	<p><i>Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública</i></p> <p>VIII. Propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas a fin de contribuir a la consolidación de la democracia y la prevención de la corrupción, y</p> <p>IX. (...)</p>

Ordenamiento jurídico actual (Publicada en el DOF el 04 de mayo de 2015)	Propuesta
<p>Artículo 115. No podrá invocarse el carácter de reservado cuando:</p> <p>I. (...)</p> <p>II. Se trate de información relacionada con actos de corrupción de acuerdo con las leyes aplicables.</p>	<p>Artículo 115. No podrá invocarse el carácter de reservado cuando:</p> <p>I. (...)</p> <p>II. Se trate de información relacionada con faltas administrativas graves y hechos de corrupción de acuerdo con las leyes aplicables.</p>
<p>Artículo 120. (...)</p> <p>No se requerirá el consentimiento del titular de la información confidencial cuando:</p> <p>I. La información se encuentre en registros públicos o fuentes de acceso público;</p> <p>II. Por ley tenga el carácter de pública;</p> <p>III. Exista una orden judicial;</p> <p>(...)</p>	<p>Artículo 120. (...)</p> <p>No se requerirá el consentimiento del titular de la información confidencial cuando:</p> <p>I. La información se encuentre en registros públicos o fuentes de acceso público;</p> <p>II. Por ley tenga el carácter de pública;</p> <p>III. Exista una orden judicial o se investiguen faltas administrativas graves y hechos de corrupción;</p> <p>(...)</p>

Fuente: Elaboración propia con base en el “Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 04 de mayo de 2015, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015, [consulta 16 de julio de 2016].

IV. El Sistema Nacional de Fiscalización y su alcance en los tres órdenes de gobierno

El Sistema Nacional de Fiscalización será el subsistema rector del Sistema Nacional Anticorrupción, con base en ello se prevé la incorporación de todos los entes de control de los distintos ámbitos y órdenes de gobierno para cumplir con los principios y objetivos en materia de revisión de los recursos públicos. Al respecto, se propone lo siguiente:

Ordenamiento jurídico actual (Publicado en el DOF el 18 de julio de 2016)	Propuesta
<p><i>Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción</i></p> <p><i>Título Tercero</i></p> <p><i>Del Sistema Nacional de Fiscalización</i></p> <p><i>Capítulo Único</i></p> <p><i>De su integración y funcionamiento</i></p>	<p><i>Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción</i></p> <p><i>Título Tercero</i></p> <p><i>Del Sistema Nacional de Fiscalización</i></p> <p><i>Capítulo Único</i></p> <p><i>De su integración y funcionamiento</i></p>

Ordenamiento jurídico actual (Publicado en el DOF el 18 de julio de 2016)	Propuesta
<p><i>Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción</i></p> <p>Artículo 37. (...) Son integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización:</p> <p>I. La Auditoría Superior de la Federación;</p> <p>II. La Secretaría de la Función Pública;</p> <p>III. Las entidades de fiscalización superiores locales; y</p> <p>IV. Las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas.</p>	<p><i>Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción</i></p> <p>Artículo 37. (...) Son integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización:</p> <p>I. La Auditoría Superior de la Federación;</p> <p>II. La Secretaría de la Función Pública;</p> <p>III. Las entidades de fiscalización superiores locales;</p> <p>IV. Las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas;</p> <p>V. Los órganos internos de control de los órganos constitucionales autónomos; y</p> <p>VI. Síndicos y contralorías o cualquier instancia de control municipal.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en el Decreto por el que se expiden la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016, [consulta: 30 de agosto de 2016].

Con esta propuesta los órganos internos de control de todos los ámbitos y órdenes de gobierno estarían sujetos a las mismas normas de auditoría, con las cuales se revisaría de manera homogénea el ejercicio de los recursos públicos. Adicionalmente, con esta medida se promovería la profesionalización de las instancias de control municipal, así como la supervisión por parte de las instituciones federales y estatales, con el objetivo de promover la imparcialidad en su actuación.

V. Cooperación con instituciones financieras y fiscales

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción prevé la cooperación con las autoridades financieras y fiscales para la investigación de actos y hechos de corrupción vinculados con flujos económicos; sin embargo, se restringe a la consulta de la información bajo su resguardo. Por esta razón, se sugiere la redacción del artículo 9, fracción XV de ésta Ley en los términos siguientes:

<p style="text-align: center;">Ordenamiento jurídico actual</p> <p style="text-align: center;">(Publicado en el DOF el 18 de julio de 2016)</p>	<p style="text-align: center;">Propuesta</p>
--	---

<p><i>Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción</i></p>	<p><i>Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción</i></p>
<p>Artículo 9. El Comité Coordinador tendrá las siguientes facultades:</p>	<p>Artículo 9. El Comité Coordinador tendrá las siguientes facultades:</p>
<p>I.-XIV.- (...)</p>	<p>I.-XIV.- (...)</p>
<p>XV. Promover el establecimiento de lineamientos y convenios de cooperación entre las autoridades financieras y fiscales para facilitar a los Órganos internos de control y entidades de fiscalización la consulta expedita y oportuna a la información que resguardan relacionada con la investigación de faltas administrativas y hechos de corrupción en los que estén involucrados flujos de recursos económicos;</p>	<p>XV. Establecer convenios de cooperación entre las autoridades financieras y fiscales, las instituciones financieras del sector privado y los integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción para informar cuando haya motivos razonables para sospechar e investigar faltas administrativas y hechos de corrupción en los que estén involucrados flujos de recursos económicos;</p>
<p>XVI.-XVIII.- (...)</p>	<p>XVI.-XVIII.- (...)</p>

Fuente: Elaboración propia con base en el Decreto por el que se expiden la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016, [consulta: 30 de agosto de 2016].

Con estos cambios se pretende que exista coordinación estrecha entre los miembros del Sistema Nacional Anticorrupción y las autoridades financieras y fiscales, tales como el Servicio de Administración Tributaria y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para investigar asuntos de su competencia e informar oportunamente posibles actos constitutivos de corrupción.

VI. Sistemas Locales Anticorrupción

Implementar la política anticorrupción en los gobiernos locales será uno de los principales retos del Sistema Nacional Anticorrupción, puesto que cada entidad federativa deberá: 1) homologar normativa en materia de responsabilidades administrativas y penales con base en las disposiciones federales, 2) emitir la Ley que organice y determine el funcionamiento de su Sistema Local Anticorrupción, y 3) determinar acciones para investigar y combatir la corrupción, todo ello de acuerdo a las condiciones de su demarcación territorial. Por ello, se propone la siguiente adición a la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción:

Ordenamiento jurídico actual (Publicado en el DOF el 18 de julio de 2016)	Propuesta
<i>Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción</i> Sin referente	<i>Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción</i> Artículo 36 bis. El Comité Coordinador, a través de los titulares de la materia que se trate, supervisará el establecimiento, implementación y funcionamiento de los Sistema Locales Anticorrupción; asimismo evaluará de manera periódica la política anticorrupción en las entidades federativas.

Fuente: Elaboración propia con base en el Decreto por el que se expiden la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016, [consulta: 30 de agosto de 2016].

Con esta propuesta se pretende promover la vigilancia permanente de los Sistemas Locales Anticorrupción, así como la vinculación y homologación de procesos, a través de las instancias correspondientes y de los asuntos de su competencia. En la instauración de los Sistemas Locales se deberá privilegiar su autonomía de los poderes estatales.

5.2. Detección

VII. Mecanismos de detección

Las convenciones internacionales han señalado que en México no existen mecanismos para garantizar la protección de testigos y denunciantes de actos y hechos de corrupción. De manera que medidas como la reubicación, resguardo de la identidad e implementación de tecnologías de la información no son utilizadas para la obtención de pruebas e investigación de posibles actos de corrupción. En este sentido, se propone lo siguiente:

Ordenamiento jurídico actual (Publicado en el DOF el 18 de julio de 2016)	Propuesta
<i>Ley General de Responsabilidades Administrativas</i> Artículo 64. Los Servidores Públicos responsables de la investigación, substanciación y resolución de las Faltas administrativas incurrirán en obstrucción de la justicia cuando: I. (...)	<i>Ley General de Responsabilidades Administrativas</i> Artículo 64. Los Servidores Públicos responsables de la investigación, substanciación y resolución de las Faltas administrativas incurrirán en obstrucción de la justicia cuando: I. (...)

<p style="text-align: center;">Ordenamiento jurídico actual</p> <p style="text-align: center;">(Publicado en el DOF el 18 de julio de 2016)</p>	<p style="text-align: center;">Propuesta</p>
--	---

II. (...)

III. Revelan la identidad de un denunciante anónimo protegido bajo los preceptos establecidos en esta Ley.

Para efectos de la fracción anterior, 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. La solicitud deberá ser evaluada y atendida de manera oportuna por el Ente público donde presta sus servicios el denunciante.

Artículo 144. La prueba testimonial estará a cargo de todo aquél que tenga conocimiento de los hechos que las partes deban probar, quienes, por ese hecho, se encuentran obligados a rendir testimonio.

Sin referente

II. (...)

III. Revelan la identidad de un denunciante anónimo protegido bajo los preceptos establecidos en esta Ley.

Artículo 144. La prueba testimonial estará a cargo de todo aquél que tenga conocimiento de los hechos que las partes deban probar, quienes, por ese hecho, se encuentran obligados a rendir testimonio.

Los servidores públicos que denuncien una falta administrativa grave, o sean testigos en el procedimiento, podrán solicitar protección, reubicación de su encargo, así como el resguardo de su anonimato. La solicitud deberá ser evaluada y atendida de manera oportuna por las autoridades encargadas de la investigación, así como los Tribunales de Justicia competentes, tendrán facultades para solicitar la reubicación del servidor público denunciante o testigo.

Artículo 144 bis. Para la protección efectiva de denunciantes y testigos, las autoridades deberán realizar un adecuado análisis de riesgos y observar los siguientes principios:

I. Resguardo absoluto de los datos personales y familiares.

II. Amplio resguardo de la integridad física, personal y familiar.

III. Atención prioritaria a las demandas razonables del testigo o denunciante.

IV. Protección de la fuente de empleo o negocios.

V. Creación de alternativas razonables a la fuente de ingresos.

Fuente: Elaboración propia con base en el Decreto por el que se expiden la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016, [consulta: 30 de agosto de 2016]; y Senado de la República, “Iniciativa ciudadana de la Ley General de Responsabilidades Administrativas”, abril 2016, disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/Iniciativa_LGR.pdf, [consulta: 17 de junio de 2016].

La propuesta busca garantizar la integridad del denunciante o testigo, por ello, primeramente, se recomienda que la solicitud de protección no se someta a consideración del ente público donde preste sus servicios, sino por cualquier autoridad facultada para investigar y substanciar faltas administrativas y delitos de corrupción. Asimismo, se promueven las técnicas de reubicación y resguardo del anonimato sugeridas por las convenciones internacionales anticorrupción.

VIII. Técnicas especiales de investigación

Asimismo, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en su artículo 50 promueve la adopción e implementación de técnicas especiales de investigación, tales como la vigilancia electrónica y las operaciones encubiertas, así como la admisión de las pruebas derivadas de dichas técnicas ante los Tribunales. Con base en ello, se exponen las siguientes consideraciones:

Ordenamiento jurídico actual (Publicado en el DOF el 18 de julio de 2016)	Propuesta
<i>Ley General de Responsabilidades Administrativas</i> Artículo 95. (...) (...) (...)	<i>Ley General de Responsabilidades Administrativas</i> Artículo 95. (...) (...) (...)
Las autoridades encargadas de la investigación, por conducto de su titular, podrán ordenar la práctica de visitas de verificación, las cuales se sujetarán a lo previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y sus homólogas en las entidades federativas.	Artículo 95 bis. Las autoridades encargadas de la investigación, por conducto de su titular, podrán ordenar la práctica de visitas de verificación, las cuales se sujetarán a lo previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y sus homólogas en las entidades federativas.
	Asimismo, para la investigación de posibles actos y hechos de corrupción, las autoridades investigadoras podrán utilizar la estrategia del Usuario Simulado. Esta técnica de investigación será utilizada para documentar actos y hechos de corrupción en tiempo real; no para provocarlos.

Fuente: Elaboración propia con base en el Decreto por el que se expiden la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016, [consulta: 30 de agosto de 2016]; y Senado de la República, “Iniciativa ciudadana de la Ley General de Responsabilidades Administrativas”, abril 2016, disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/Iniciativa_LGR.pdf, [consulta: 17 de junio de 2016].

Con esta propuesta se pretende modificar la limitante de las autoridades investigadoras que se identificó con el diagnóstico de esta investigación, la cual consiste en ampliar sus atribuciones para substanciar actos y delitos de corrupción, así como contar con diversas técnicas que les permitan adquirir la evidencia suficiente para iniciar procedimientos de responsabilidades.

IX. Cooperación con autoridades

La Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, en su artículo 37, promueve la cooperación de las personas que participen o hayan participado en delitos de corrupción con las autoridades encargadas de investigar y sancionar conductas irregulares. Cabe señalar que dicha recomendación se incluyó en los artículos 88 y 89 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que a la letra declaran los siguiente:

Artículo 88. La persona que haya realizado alguna de las Faltas administrativas graves o Faltas de particulares, o bien, se encuentre participando en su realización, podrá confesar su responsabilidad con el objeto de acogerse al beneficio de reducción de sanciones que se establece en el artículo siguiente. Esta confesión se podrá hacer ante la Autoridad investigadora.

Artículo 89. La aplicación del beneficio a que hace referencia el artículo anterior, tendrá por efecto una reducción de entre el cincuenta y el setenta por ciento del monto de las sanciones que se impongan al responsable, y de hasta el total, tratándose de la inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por Faltas de particulares. Para su procedencia será necesario que adicionalmente se cumplan los siguientes requisitos:

I. Que no se haya notificado a ninguno de los presuntos infractores el inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa;

II. Que la persona que pretende acogerse a este beneficio, sea de entre los sujetos involucrados en la infracción, la primera en aportar los elementos de convicción suficientes que, a juicio de las autoridades competentes, permitan comprobar la existencia de la infracción y la responsabilidad de quien la cometió;

III. Que la persona que pretende acogerse al beneficio coopere en forma plena y continua con la autoridad competente que lleve a cabo la investigación y, en su

caso, con la que substancie y resuelva el procedimiento de responsabilidad administrativa, y

IV. Que la persona interesada en obtener el beneficio, suspenda, en el momento en el que la autoridad se lo solicite, su participación en la infracción.

Además de los requisitos señalados, para la aplicación del beneficio al que se refiere este artículo, se constatará por las autoridades competentes, la veracidad de la confesión realizada. (...)

Al respecto, únicamente se sugiere que dicho mecanismo se utilice también en la investigación de los delitos de corrupción tipificados en el Título Décimo del Código Penal Federal.

5.3. Sanción

La propuesta que a continuación se presenta está enfocada a las reformas al Código Penal Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, puesto que a lo largo de la investigación se detectó que uno de los rubros menos discutidos fue el ámbito penal y la tipificación de los delitos de corrupción.

Con el análisis de las reformas por delitos de corrupción, se observó que no se registraron aumentos en las sanciones, se incorporó la fracción III al artículo 222 que tipifica el cohecho y ahora considera la figura de los “moches”¹⁹³ y se adicionó al delito de enriquecimiento ilícito el siguiente párrafo:

(...) 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.

Asimismo, con base en el análisis de las recomendaciones emitidas por la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción a la tipificación de los delitos de corrupción

¹⁹³ El artículo tipifica dicha conducta como sigue: “...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: a) 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; b) El otorgamiento de contratos de obra pública o de servicios a favor de determinadas personas físicas o morales.

(Véase Cuadro 7) y las reformas al Código Penal Federal (Anexo IX), se identificó lo siguiente:

Delito	Observación	Acciones promovidas
Soborno	No abarca explícitamente los beneficios para terceras personas o entidades, los beneficios inmateriales y la promesa. Se requiere que la ventaja sea ofrecida “de manera espontánea”.	Se elimina el elemento de espontaneidad y se incluye la promesa de cualquier beneficio a alguna de las personas que se mencionan en el artículo 212 de este CPF.
	El soborno pasivo de funcionarios públicos está regulado en el artículo 222, I) del CPF; tampoco cubre explícitamente los beneficios inmateriales.	Se sustituye el término “dádiva” por “cualquier beneficio”.
Tráfico de influencias	El artículo 221 del CPF tipifica un delito denominado tráfico de influencia, pero no toma en cuenta la estructura triangular del delito descrito en el artículo 18.	Se promovió la responsabilidad de los particulares por su intervención indebida en negocios públicos y su resolución.
Blanqueo del dinero	México penaliza el blanqueo de dinero en el artículo 400 bis del CPF. La posesión y utilización de bienes a sabiendas de que son producto del delito no se regulan explícitamente.	No se reformó el artículo 400 bis del CPF.
Abuso de funciones	El ejercicio abusivo de funciones está tipificado (art. 220 del CPF). No contempla la conducta omisiva del funcionario público. Solamente se refiere a actos jurídicos, se limita específicamente al beneficio económico e incluye terceras personas con ciertos vínculos con el acusado.	No se realizaron cambios vinculados con las recomendaciones de la CNUCC.
Obstrucción de justicia	El artículo 219 del CPF no contempla el hecho de inducir con medios de fuerza física, amenazas o intimidación a prestar falso testimonio, y solo se aplica a servidores públicos. El soborno de un testigo o un perito se regula con respecto al falso testimonio, pero no a la obstaculización de la prestación de testimonio o de la aportación de la prueba.	No se realizaron cambios vinculados con las recomendaciones de la CNUCC.

Fuente: Elaboración propia con base en Cuadro 7 y Anexo IX de esta investigación.

X. Hechos de corrupción

Con base en lo anterior, para la tipificación de los hechos de corrupción, se proponen las siguientes adiciones:

Ordenamiento jurídico actual (Publicada en el DOF el 18 de julio de 2016)	Propuesta
<i>Código Penal Federal</i>	<i>Código Penal Federal</i>
<i>Título Décimo</i>	<i>Título Décimo</i>
<i>Delitos por hechos de corrupción</i>	<i>Hechos de corrupción</i>

Ordenamiento jurídico actual (Publicada en el DOF el 18 de julio de 2016)	Propuesta
---	------------------

Capítulo I

Artículo 212. Para los efectos de este Título y el subsecuente, es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en los órganos constitucionales autónomos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este Título, en materia federal.

(...)

Artículo 221.- Comete el delito de tráfico de influencia:

I.- El servidor público que por sí o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión, y

II.- Cualquier persona que promueve la conducta ilícita del servidor público o se preste a la promoción o gestión a que hace referencia la fracción anterior.

III.- El 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 cualquiera de las personas a que hace referencia la primera fracción del artículo 220 de este Código.

IV.- (...)

Capítulo I

Artículo 212. El presente Título tiene por objeto tipificar los hechos de corrupción y sancionar a los servidores públicos y particulares que incurran en ellos.

Para los efectos de este Título y el subsecuente, **son servidores públicos las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito federal y local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Se entiende por particulares, las personas físicas o morales, de nacionalidad mexicana o extranjera, que participen, ya sea como cómplices, colaboradores o instigadores, en alguno de los delitos previstos en este Título.

(...)

Artículo 221.- Comete el delito de tráfico de influencia:

I. El servidor público que por sí o por interpósita persona, **a solicitud o por aceptación, en forma directa o indirecta, abuse de su influencia real o supuesta para promover la tramitación o resolución de negocios públicos u obtener cualquier beneficio indebido en su provecho o de cualquier persona.**

II. La persona que prometa, ofrezca o conceda al servidor público, en forma directa o indirecta, un beneficio indebido con el fin de que éste, o por interpósita persona, promueva cualquier resolución o realización de actos materia del empleo, cargo o comisión, que redunde en provecho del instigador original del acto o de cualquier persona.

III. Derogada

IV. ...

Ordenamiento jurídico actual

(Publicada en el DOF el 18 de julio de 2016)

Propuesta

Artículo 220.- Comete el delito de ejercicio abusivo de funciones:

I.- El servidor público que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, ilícitamente otorgue por sí o por interpósita persona, 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;

II.- 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 por interpósita persona, 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 la primera fracción.

Artículo 219.- Comete el delito de intimidación:

I.- 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, y

Artículo 220.- Comete el delito de ejercicio abusivo de funciones:

El servidor público que **realice u omita un acto** en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y, **en violación de la ley, produzca para sí mismo o para otras personas beneficios indebidos.**

Artículo 219.- Comete el delito de **obstrucción de la justicia:**

I.- Cualquier persona que por sí, o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, **amenazas o intimidación, así como la promesa u ofrecimiento de un beneficio indebido**, 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, y

Ordenamiento jurídico actual (Publicada en el DOF el 18 de julio de 2016)	Propuesta
---	------------------

II.- El servidor público que con motivo de la querrela, denuncia o información a que hace referencia la fracción anterior 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.

II. **Cualquier persona** que por sí, o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, **amenazas o intimidación, así como la promesa u ofrecimiento de un beneficio indebido, induzca** a cualquier persona para que ésta o un tercero **preste falso testimonio sobre la comisión** de una conducta sancionada por la Legislación Penal o por la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Fuente: Elaboración propia con base en el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445043&fecha=18/07/2016, [consulta: 30 de agosto de 2016].

La propuesta de reforma al Código Penal Federal, como se mencionó, se basa en las recomendaciones derivadas de las evaluaciones internacionales a la aplicación de las convenciones en materia de combate a la corrupción. Por ello, se propone definir los sujetos de Ley, entre ellos los particulares, y tipificar la figura de complicidad o tentativa de corrupción.

Sobre los delitos de corrupción se sugiere tipificar la conducta irregular por activa o pasiva, esto implica señalar que el acto radique en el servidor público o en la persona involucrada, en términos de esta investigación, precisar si se trata de extorsión o soborno. Asimismo, se promueve considerar la acción u omisión en el delito de ejercicio abusivo de funciones y transformar el delito de intimidación en obstrucción de justicia basado en las consideraciones internacionales.

En conclusión, las reformas que se proponen en este apartado están enfocadas a fortalecer los procesos de prevención, detección y sanción que desempeñarán las instituciones que integrarán el Sistema Nacional Anticorrupción. En la prevención destacan las medidas asociadas a la transparencia y promoción de la participación ciudadana; en materia de detección, la implementación de técnicas de investigación; y en sanción, las consideraciones sobre la tipificación de los delitos de corrupción, sobretodo basado en su ámbito de aplicación, el cual incluirá a los particulares.

Conclusiones

La corrupción es un problema que produce efectos nocivos para el desarrollo de los países, en el caso de México, la corrupción es un serio problema, puesto que incide negativamente en la percepción ciudadana y la actuación del gobierno, la corrupción es, por tanto, un problema de gobernabilidad.

La corrupción implica la violación de las normas que rigen el comportamiento de los políticos y funcionarios, lo que a su vez remite a la desconfianza en la aplicación de las leyes y la preservación del interés general. Asimismo, la corrupción se concibe como un fenómeno difícil de erradicar, puesto que su naturaleza es multifactorial, implica una relación social y genera beneficios para los involucrados.

Para combatir la corrupción, se han firmado acuerdos internacionales, de los cuales México es parte, con ello se busca prevenir, detectar y sancionar la corrupción, mediante medidas específicas que deberán adecuar e implementar los Estados Parte, de acuerdo con su problemática y contexto.

A partir de 1982, antes de la ratificación de México a la Convención Interamericana Contra la Corrupción, la administración pública en turno promovió medidas para combatir el abuso del poder. Esta estrategia tuvo un enfoque correctivo y unipersonal, ya que las acciones estuvieron enfocadas en normar y sancionar las conductas de los servidores públicos, específicamente en la Administración Pública Federal, con la creación de la SECOGEF.

En la etapa de la Modernización Administrativa (1995-2000), las acciones de gobierno se encaminaron al cumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano en materia de combate a la corrupción. En la planeación nacional de este periodo se consideraron los tres procesos para inhibir la corrupción, no obstante, la reforma institucional se orientó al fortalecimiento del control interno y externo.

Posteriormente, el sexenio de la alternancia política concentró diversas reformas en materia de combate a la corrupción, entre ellas la modernización del régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y la promoción de una cultura de valores en la administración pública.

En el sexenio subsecuente (2006-2012) se promulgó la primera disposición normativa en materia de contrataciones públicas que promueve la corresponsabilidad de los particulares vinculados con actos u hechos de corrupción. Con ello, se reconoce la corrupción como un problema social que no necesariamente radica en el funcionario público.

Considerando lo anterior, las bases constitucionales del Sistema Nacional Anticorrupción incorporaron esta característica y, por ello, fue reformado el Título Cuarto Constitucional para quedar como “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado”.

Dichas reformas constituyen el precedente del Sistema Nacional Anticorrupción, definido como una instancia de coordinación, el cual se integrará por instituciones existentes o de reciente creación. Dicho Sistema considera los procesos establecidos en las convenciones internacionales para cumplir con su objetivo de combatir la corrupción en México.

De manera que en el artículo 113 constitucional se pueden apreciar dos características fundamentales del Sistema Nacional Anticorrupción, estas son: 1) coordinación institucional y 2) procesos de prevención, detección y sanción. Considerando esto, del diagnóstico del Sistema, se obtuvieron las siguientes conclusiones específicas:

- o El Comité Coordinador se integra por un órgano constitucional autónomo (INAI), cuatro instituciones vinculadas a los Poderes de la Unión (SFP, ASF, TFJA y el CJF), dos organizaciones en proceso de creación (FECC y CPC) y 32 Sistemas Locales Anticorrupción que no han sido establecidos, pero contarán con una estructura similar a la instancia nacional, por lo que dependerán mayoritariamente de las autoridades estatales.

- o Las nuevas atribuciones del INAI le permiten conocer de los asuntos relacionados con acceso a la información pública de un mayor universo de sujetos obligados, con ello cualquier autoridad, entidad, órgano, partido político, persona física o moral que ejerza recursos públicos será competencia del órgano garante en materia de transparencia y protección de datos personales.

- o La SFP depende jerárquicamente del Ejecutivo Federal, por lo que su alcance se limita a la Administración Pública Federal; sin embargo, preservó sus atribuciones para

instrumentar medidas preventivas como el servicio profesional de carrera, el control de los recursos públicos y el Código de Ética, así como mecanismos de detección, tales como la denuncia e investigación de responsabilidades administrativas.

o A partir de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción el nombramiento del Titular de esta dependencia será ratificado por el Senado, no obstante, su remoción seguirá siendo exclusiva del Presidente de la República, lo cual podría poner en riesgo la investigación de posibles actos constitutivos de corrupción.

o Asimismo, persiste la condición de que los Titulares de órganos internos de control, así como de sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, serán nombrados y removidos por la Secretaría, por lo que dependerán jerárquicamente de ésta. No obstante, constitucionalmente, los órganos internos de control tienen atribuciones para investigar y resolver faltas administrativas no graves, así como presentar denuncias por delitos de corrupción.

o La ASF continúa como una institución con autonomía técnica y de gestión de la Cámara de Diputados encargada de la fiscalización de la Cuenta Pública, pero a sus atribuciones se adicionan la investigación y substanciación de faltas administrativas graves - por mandato constitucional-. Además, se elimina la limitante de los principios de anualidad y posterioridad, se amplía su universo fiscalizable y se promueve su coordinación con las entidades de fiscalización locales.

o El CJF es un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones; el CJF está directamente vinculado a la Suprema Corte de Justicia, al Senado y al Presidente de la República, mediante el nombramiento de los siete miembros que lo integran. Entre sus atribuciones se encuentran resolver quejas, así como investigar y determinar responsabilidades de los servidores públicos de ese ámbito de gobierno.

o El TFJA, como tribunal con plena autonomía para dictar sus fallos, preserva sus atribuciones para dirimir controversias entre la administración pública y los particulares, pero a sus funciones se suma la resolución de responsabilidades administrativas graves y sanciones a servidores públicos y particulares vinculados con actos de corrupción.

- o La FECC, de acuerdo con la reforma constitucional en materia político-electoral, será una de las dos fiscalías especializadas de la nueva Fiscalía General de la República, un órgano autónomo constitucional con personalidad jurídica y patrimonios propios encargado de impartir justicia; mientras esto sucede, la Procuraduría General de la República contará con un área en materia de delitos de corrupción. Sin embargo, no hay pronunciamientos sobre las fiscalías anticorrupción en las entidades federativas.

- o El Comité de Participación Ciudadana es la única figura que no dependerá de los Poderes de la Unión, por lo que su rol será determinante en el Comité Coordinador del Sistema; asimismo, implica la actuación directa de la sociedad civil en el combate a la corrupción.

De acuerdo con las atribuciones de las instituciones que integrarán el Sistema Nacional Anticorrupción, esta instancia promoverá los procesos de prevención, detección y sanción conforme a lo siguiente:

- o Coordinación institucional mediante la integración del Comité Coordinador y la implementación del Sistema Nacional de Fiscalización en materia de control y fiscalización de los recursos públicos.

- o Prevención: intervención del INAI como garante del derecho de acceso a la información y promoción de la denuncia de presuntas irregularidades, identificación de riesgos instituciones por parte de los órganos internos de control y presentación de informes de auditoría, donde la ASF señale áreas de riesgo en el ejercicio de los recursos públicos.

- o Detección: Los órganos internos de control y la ASF serán los principales responsables de llevar a cabo la detección de la corrupción, como resultado de las auditorías que realicen a los entes públicos, la evidencia con la que cuenten será determinante para promover responsabilidades por actos o hechos de corrupción.

- o Sanción: la determinación de sanciones corresponderá a los órganos internos de control, el TFJA y la FECC por responsabilidades administrativas, responsabilidades administrativas graves y delitos de corrupción, respectivamente.

Asimismo, del análisis se deriva que, en materia de prevención, para crear el Sistema Nacional Anticorrupción no fue elaborado ningún diagnóstico sobre las causas que originan

la corrupción en México. Sobre la detección, la ASF y los órganos internos de control no cuentan con atribuciones para aplicar técnicas de investigación sugeridas en las prácticas internacionales, tales como el usuario simulado y la protección de testigos, que les permitan substanciar posibles redes de corrupción, esto es, casos de abuso de poder donde participen personas de alto estatus económico, político o social, así como actores o agencias transnacionales.

En la sanción, las instituciones responsables de impartir justicia no cuentan con plena autonomía para resolver sobre asuntos de corrupción; además, en la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, no se promovieron medidas para reforzar la integridad en este ámbito y con ello abatir la impunidad.

En este sentido, el diseño del Sistema Nacional Anticorrupción, en contraste con lo que promueven las prácticas internacionales, se integrará por instituciones que, con excepción del Comité de Participación Ciudadana y el INAI, no cuentan con la independencia necesaria para desempeñar sus funciones de manera eficaz.

Las leyes secundarias del Sistema Nacional Anticorrupción, si bien aportaron ciertas especificidades para la implementación de esta instancia de coordinación, no contemplaron todas las recomendaciones emitidas por organismos internacionales derivadas de las evaluaciones a los convenios suscritos por México en la materia.

Por lo tanto, la hipótesis general de la investigación, definida como sigue: Si el Sistema Nacional Anticorrupción es una instancia de coordinación diseñada con base en las mejores prácticas internacionales, entonces promoverá la prevención, detección y sanción de la corrupción en México; se comprobó parcialmente conforme a lo siguiente:

- I. El Estado Mexicano suscribió tres convenciones internacionales en materia de combate a la corrupción, con las cuales adquirió diversas obligaciones que comenzó a atender a partir de 1982. Sin embargo, el diseño del Sistema Nacional Anticorrupción no se sujetó exclusivamente a las mejores prácticas y recomendaciones internacionales, también resultó de condiciones políticas, tales como las discusiones legislativas de las reformas anticorrupción.

II. Los integrantes de esta instancia se coordinarán, de acuerdo con el artículo 113 constitucional, mediante el establecimiento de un Comité Coordinador y cuentan con las atribuciones para promover los procesos de prevención, detección y sanción, aunque con un alcance limitado, puesto que carecen de independencia para desempeñar sus funciones y, conforme a sus mandatos, los sujetos de su competencia están restringidos.

Como se ha dicho, las acciones para combatir la corrupción deberán privilegiar la prevención del abuso del poder; por ello, la propuesta de esta investigación no se orientó a cambiar los mandatos de instituciones existentes y que cumplen funciones determinadas desde hace varios años. La propuesta que se presentó tiene el objetivo de considerar medidas para fortalecer el Sistema Nacional Anticorrupción, entendido como la política mediante la cual se articularán los procesos de prevención, detección y sanción.

Cabe señalar que si bien esta propuesta se sustenta en reformas legales, la consolidación y pleno funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción, como política de Estado en la materia, requerirá de factores inherentes a la administración pública, tales como los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos con los cuales cuente cada una de las organizaciones que lo integran, a efecto de garantizar su implementación y materializar resultados en contra de la corrupción.

Aunado a ello, a la fecha de conclusión de este trabajo de investigación, el Comité de Participación Ciudadana se encuentra recién integrado, por lo que comienza la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción y, como se ha dicho a lo largo del documento, el rol que este Comité desempeñe como único miembro independiente, basado en sus atribuciones para proponer lineamientos de coordinación y atender áreas de mejora, será decisivo en la consolidación de esta política.

La corrupción es un problema, no sólo grave, también histórico en nuestro país y, si bien es cierto que el Sistema Nacional Anticorrupción no es la panacea, por primera vez se instrumentará una política articulada, mediante instituciones que cuentan con atribuciones para combatir la corrupción. Ahora el reto consiste en que dichas instancias, por encima de su limitada independencia, hagan valer su condición como contrapeso institucional, de tal forma que en México se logre prevenir, detectar y sancionar el abuso de poder.

Fuentes de información

Bibliografía

- ACKERMAN, Susan Rose, *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*, Madrid, Ed. Siglo Veintiuno de España, 2001.
- AGUILAR, Luis, *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- CARBONELL, Miguel y Vázquez, Rodolfo (coord.), *Poder, derecho y corrupción*, México, Ed. Siglo XXI, 2003.
- CÁRDENAS, Jaime y Mijangos, María Luz, *Estado de Derecho y Corrupción*, México, Porrúa-UNAM, 2005.
- CASAR, María Amparo, *Anatomía de la Corrupción*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas- Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., 2015.
- CASTELAZO, José, *Administración pública: Una visión de Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2010.
- DE LA CUEVA, Mario, *La idea del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica-UNAM, 1994.
- DE LA MADRID, Miguel, *Estado de Derecho y Democracia*, México, UNAM, 2004.
- DEL CASTILLO, Arturo, *Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2002, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, número. 5.
- GARCÍA Guzmán, Maximiliano, *La interacción heurística y multidisciplinaria entre Administración pública, Derecho y políticas públicas. Un enfoque contemporáneo*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 2014.
- GONZÁLEZ Llaca, Edmundo, *Corrupción Patología Colectiva*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.
- GUERRERO Orozco, Omar, *La administración pública a través de las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.
- _____, *Principios de Administración Pública*, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, 1997.
- HURTADO, Javier, *Sistemas de Gobierno y Democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 2001, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, número 19.
- KAISER, Max, *El combate a la corrupción: la gran tarea pendiente en México*, México, Miguel Ángel Porrúa-ITAM, 2014.

- KLITGAARD, Robert, “Marco teórico de referencia sobre la corrupción”, en *Prevención de la corrupción en el servicio público: un enfoque internacional*, Serie Praxis 065, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.
- KRAUZE, Enrique, *La presidencia imperial*, México, Tusquets, 1997.
- LÓPEZ Ayllón, Sergio, *et.al.*, *Hacia una política de rendición de cuentas en México*, México, Auditoría Superior de la Federación-CIDE-RRC, 2004.
- MÉNDEZ Silva, Ricardo (coord.), *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.
- MERINO, Mauricio, *et. al.*, *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*, México, Fondo de Cultura Económica-CIDE, 2010.
- _____, “La captura de los puestos públicos”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 2013, Nueva Época, Año LVIII, núm.219.
- MORRIS, Stephen, *Corrupción y política en el México contemporáneo*, México, Siglo XXI, 1992.
- ORREGO Larraín, Claudio, *Corrupción y modernización del Estado*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2000.
- PORTAL Martínez, Juan Manuel, *Perspectivas de la fiscalización superior en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción*, México, UNAM-FCA, 2015, Cuadernos del Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización, Núm. 1.
- REYES Heróles, Federico, *De los ángeles a los índices*, México, Instituto Federal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2008, Cuadernos de Transparencia, número. 1.
- RODRÍGUEZ Zepeda, Jesús, *Estado de Derecho y Democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 2001, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, número 12.
- SALCEDO, Roberto (coord.), *Rendición de cuentas y responsabilidad del servidor público*, México, Colección: Conferencias Magistrales, Auditoría Superior de la Federación, 2012.
- SÁNCHEZ González, José Juan, *Administración pública y reforma del Estado en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1997.
- _____, *La corrupción administrativa en México*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2013.
- UVALLE Berrones, Ricardo, *La teoría de razón de Estado y la Administración pública*, México, Plaza y Valdés, 1992.

VALADÉS, Diego, *El control del poder*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1998.

_____, *Problemas constitucionales del Estado de Derecho*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2002.

Documentos oficiales

ACUERDO que tiene por objeto emitir el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública, y los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2015, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5404568&fecha=20/08/2015, [consulta: 29 de marzo de 2016].

ACUERDO por el que se crea la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, como una comisión intersecretarial de carácter permanente, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 04 de diciembre del 2000, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2064392&fecha=31/12/1969, [consulta: 23 de febrero de 2016].

CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, última reforma 27 de enero de 2016, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>, [consulta: 29 de enero de 2016].

DECRETO de reformas al Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia del fuero federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 05 de enero de 1983, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4791115&fecha=05/01/1983, [consulta: 02 de febrero de 2016].

DECRETO de reformas y adiciones al Título Cuarto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4787349&fecha=28/12/1982, [consulta: 02 de febrero de 2016].

DECRETO de reformas y adiciones al Título Cuarto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4787349&fecha=28/12/1982, [consulta: 08 de febrero de 2016].

DECRETO mediante el cual se declaran reformados los artículos 108, 110, 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4782280&fecha=31/12/1994, [consulta: 08 de febrero de 2016];

DECRETO por el que se aprueba el diverso por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=727995&fecha=14/06/20

02, [consulta: 13 de febrero de 2016].

DECRETO por el que se declaran reformados los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 1999, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4951985&fecha=30/07/1999, [consulta: 11 de febrero de 2016].

DECRETO por el que se expide la Ley Anticorrupción en Contrataciones Públicas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio del 2012, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5253615&fecha=11/06/2012, [consulta: 23 de febrero de 2016].

DECRETO por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5092032&fecha=29/05/2009, [consulta: 23 de febrero de 2016].

DECRETO por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=735206&fecha=13/03/2002, [consulta: 15 de febrero de 2016].

DECRETO por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 04 de mayo de 2015, sin reformas, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015, [consulta: 28 de marzo de 2016].

DECRETO por el que se expide la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 06 de diciembre de 2012, última reforma 03 de junio de 2011, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5009313&fecha=06/12/2007, [consulta 08 de abril de 2016]

DECRETO por el que se expide el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública y se reforma el Reglamento del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de abril de 2009, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5087182&fecha=15/04/2009, [consulta: 23 de febrero de 2016].

DECRETO por el que se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4907010&fecha=24/12/1996, [consulta: 08 de febrero de 2016].

DECRETO por el que se reforma y adiciona la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 1991, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4698841&fecha=11/01/1991, [consulta: 03 de febrero de 2016].

DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 02 de enero de 2013, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283959&fecha=02/01/2013, [consulta: 29 de marzo de 2016].

DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 03 de agosto de 2011, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5203356&fecha=03/08/2011, [consulta: 23 de febrero de 2016].

DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de octubre de 2015, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5412068&fecha=20/10/2015, [consulta 29 de marzo de 2016].

DECRETO por el que se reforman diversas disposiciones en materia penal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de mayo de 1999, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4948419&fecha=17/05/1999, [consulta: 11 de febrero de 2016].

DECRETO por el que se reforman los artículos 13 y 37 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 05 de junio de 2012, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5252020&fecha=05/06/2012, [consulta: 15 de febrero de 2016].

DECRETO que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 07 de mayo de 2008, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5037072&fecha=07/05/2008, [consulta: 13 de febrero de 2016].

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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015, [consulta: 05 de mayo de 2016].

DECRETO que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servicios Públicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1992, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4677891&fecha=21/07/1992, [consulta: 03 de febrero de 2016]

DECRETO que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4781114&fecha=28/12/1994, [consulta: 11 de febrero de 2016].

DECRETO que reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de septiembre de 1997, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4895642&fecha=29/09/1997, [consulta: 11 de febrero de 2016].

DECRETO que reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 04 de septiembre del 2000, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2059559&fecha=31/12/1969, [consulta: 11 de febrero de 2016].

DICTAMEN de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Anticorrupción y Participación Ciudadana y de Estudios Legislativos Primera, con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, publicado en la Gaceta del Senado el 13 de diciembre de 2013, disponible en: http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-12-13/assets/documentos/COMBATE_CORRUPCION.pdf, [consulta: 08 de marzo de 2016].

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, publicado en la Gaceta del Senado el 17 de abril de 2015, disponible en: http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/Dic_Combate_a_la_Corrupcion.pdf, [consulta: 15 de marzo de 2016].

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, publicado en la Gaceta Parlamentaria el 26 de febrero de 2015, disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/feb/20150226-III.pdf>, [consulta: 14 de marzo de 2016].

EVALUACIÓN de la política de combate a la corrupción, en Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, Auditoría Superior de la Federación, disponible en: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Gobierno/2011_0059_a.pdf, [consulta: 12 de enero de 2016].

LEY de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 04 de enero del 2000, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/laassp/LAASSP_orig_04ene00.pdf, [consulta: 11 de febrero de 2016].

LEY de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 04 de enero del 2000, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lpsrm/LOPSRM_orig_04ene00.pdf, [consulta: 11 de febrero de 2016].

LEY del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril del 2003, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=697014&fecha=10/04/2003, [consulta: 22 de febrero de 2016].

LEY Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=727870&fecha=11/06/2002, [consulta: 22 de febrero de 2016].

LEY Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4787996&fecha=31/12/1982, [consulta: 02 de febrero de 2016].

PLAN Nacional de Desarrollo 1983-1988, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1983, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4805999&fecha=31/05/1983, [consulta: 04 de febrero de 2016].

PLAN Nacional de Desarrollo 1989-1994, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1989, disponible en: http://www.dof.gob.mx/website/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4816216&fecha=31/05/1989&cod_diario=205446, [consulta: 04 de febrero de 2016].

PLAN Nacional de Desarrollo 2013-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2013, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013, [consulta: 08 de marzo de 2016].

PROGRAMA de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de mayo de 1996, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4886172&fecha=28/05/1996, [consulta: 13 de febrero de 2016].

PROGRAMA Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de abril de 2002, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=734662&fecha=22/04/2002, [consulta: 24 de febrero de 2016].

REGLAMENTO Interior de la Auditoría Superior de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de agosto de 2009, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5106961&fecha=26/08/2009, [consulta: 24 de febrero de 2016].

REGLAMENTO Interior de la Auditoría Superior de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de febrero de 2011, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5179635&fecha=28/02/2011, [consulta: 24 de febrero de 2016].

REGLAMENTO Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 05 de agosto de 1988, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4755094&fecha=05/08/1988, [consulta: 03 de febrero de 2016].

REGLAMENTO Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1983, disponible en: <http://www.dof.gob.mx/>

nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=206287&pagina=14&seccion=0, [consulta: 03 de febrero de 2016].

REGLAMENTO Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 1989, disponible en: *http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=206724&pagina=22&seccion=0*, [consulta: 03 de febrero de 2016].

REGLAMENTO Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1995, disponible en: *http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4872482&fecha=12/04/1995*, [consulta: 11 de febrero de 2016].

Hemerografía

CARPIZO, Jorge, “El poder: su naturaleza, su tipología y los medios de comunicación masiva”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, núm. 95, disponible en: *http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/95/art/art2.pdf*, [consulta: 03 de enero de 2016].

Mesografía

AUDITORÍA Superior de la Federación, “Aproximación al concepto de autonomía técnica y de gestión”, disponible en: *http://www.asf.gob.mx/uploads/47_Estudios_especializados/InsInvJurcomp.pdf*, [consulta: 21 de febrero de 2016].

AUDITORÍA Superior de la Federación, “Informe General Cuenta Pública 2014”, 2016, disponible en: *www.asf.gob.mx*, [consulta: 22 de marzo de 2016].

CHÊNE, Marie, “Impact of corruption on growth and inequality”, Transparency International, 2014, disponible en: *http://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Impact_of_corruption_on_growth_and_inequality_2014_SP.pdf*, [consulta: 15 de enero de 2016].

CONSEJO de la Judicatura Federal, “Atribuciones”, disponible en: *http://www.cjf.gob.mx/atribuciones.htm*, [consulta: 05 de abril de 2016].

GARCÍA Ricci, Diego, “Estado de derecho y principio de Legalidad”, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2011, disponible en: *http://200.33.14.34:1033/archivos/pdfs/DH_87.pdf*, [consulta: 03 de enero de 2016].

INSTITUTO Mexicano para la Competitividad (IMCO), “Auditorías Superiores Locales en México: evaluación de su normatividad, prácticas y transparencia”, 2013, disponible en: *http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/5/reporte_completo_imco_udg.pdf*, [consulta: 09 de abril de 2016].

MÉXICO, ¿Cómo vamos?, “Sociedad Civil Unida presenta propuesta de Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)”, 2014, disponible en: *http://www.mexicocomovamos.mx/sociedad-civil-unida-presenta-propuesta-de-sistema-nacional-anticorrupcion-sna/*, [consulta: 14 de marzo de 2016].

- ORGANIZACIÓN de las Naciones Unidas, “Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción”, disponible en: https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf, [consulta: 05 de enero 2016].
- ORGANIZACIÓN de las Naciones Unidas, “Examen de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Estados Unidos Mexicanos)”, disponible en: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries/VI505963s.pdf>, [consulta:07 de enero de 2016].
- ORGANIZACIÓN de las Naciones Unidas, "México presenta su avance en materia de lucha contra la corrupción en la VI Conferencia de los Estados partes de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción", 2015, disponible en: <https://www.unodc.org/mexicoandcentrallamerica/es/webstories/2015/conferencia-de-los-estados-partes-de-la-convencion-de-las-naciones-unidas-contra-la-corrupcion.html>, [consulta: 05 de enero de 2016].
- ORGANIZACIÓN de los Estados Americanos, “Convención Interamericana Contra la Corrupción”, disponible en: http://www.anticorrupcion.gob.mx/web/doctos/cooperacion/convenciones/oea/texto_CICC.pdf, [consulta: 17 de diciembre 2015].
- ORGANIZACIÓN de los Estados Americanos, “Cuestionarios de la Primera, Segunda, Tercera y Cuarta Ronda de Análisis”, disponible en: http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_rondas.htm, [consulta: 17 de diciembre de 2015].
- ORGANIZACIÓN de los Estados Americanos, “Informe Hemisférico de la Primera, Segunda, Tercera y Cuarta Ronda de Análisis”, disponible en: http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_informes.htm, [consulta: 17 de diciembre de 2015].
- ORGANIZACIÓN de los Estados Americanos, “¿Qué es el MESICIC?”, disponible en: http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_intro_sp.htm, [consulta: 17 de diciembre de 2015]
- ORGANIZACIÓN para la Competencia y el Desarrollo Económicos, “Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales”, disponible en: http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/web/doctos/cooperacion/convenciones/ocde/texto_de_la_convencion_espanol.pdf, [consulta: 28 de diciembre de 2015]
- ORGANIZACIÓN para la Competencia y el Desarrollo Económicos, “La Convención Anticohecho de la OCDE y el Grupo de Trabajo sobre Cohecho, disponible en: http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/Anti_Bribery_Convention_and_Working_Group_Brief_ESPA%C3%91OL.pdf, [consulta: 28 de diciembre de 2015]
- PODER EJECUTIVO FEDERAL, “Informe Final para México de la Primera Ronda de Análisis”, disponible en: http://www.oas.org/juridico/spanish/mec_inf_mex.pdf, [consulta: 18 de diciembre de 2015]
- PODER EJECUTIVO FEDERAL, “Informe Final para México de la Segunda Ronda de Análisis”, disponible en: http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_II_inf_mex.pdf, [consulta: 18 de diciembre de 2015]
- PODER EJECUTIVO FEDERAL, “Informe Final para México de la Tercera Ronda de Análisis”, disponible en: http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_III_inf_mex.pdf, [consulta: 18 de diciembre de 2015]

PODER Ejecutivo Federal, “Informe Final para México de la Cuarta Ronda de Análisis”, disponible en:

http://www.anticorrupcion.gob.mx/web/doctos/cooperacion/convenciones/oea/mesicic4_mex_sp.pdf, [consulta: 18 de diciembre de 2015]

PODER Ejecutivo Federal, “Convención para Combatir el Cohecho (OCDE)”, disponible en:

<http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/index.php/internacionales/convenciones/convencion-para-combatir-el-cohecho-ocde.html>, [consulta: 28 de diciembre de 2015]

PODER Ejecutivo Federal, “Review of Implementation of the Convention and 1997 Recommendation (Phase I)”, 2000, disponible en

http://www.anticorrupcion.gob.mx/web/doctos/cooperacion/convenciones/ocde/informe_fase1.pdf, [consulta: 28 de diciembre de 2015]

PODER Ejecutivo Federal, “Report on the Application of the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and the 1997 Recommendation on Combating Bribery in International Business Transactions (Phase II)”, 2004, disponible en:

http://www.anticorrupcion.gob.mx/web/doctos/cooperacion/convenciones/ocde/informe_fase2.pdf, [consulta: 28 de diciembre de 2015]

PODER Ejecutivo Federal, “Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Mexico (Phase III)”, 2011, disponible en: http://www.anticorrupcion.gob.mx/web/doctos/cooperacion/convenciones/ocde/Informe_Final_Fase_III.pdf, [consulta: 28 de diciembre de 2015]

RED por la Rendición de Cuentas, “Documentos de la Red”, disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/category/documentos/documentos-red/>, [consulta: 14 de marzo de 2016].

SENADO de la República, “Estudio de los Senadores Pablo Escudero Morales y Raúl Cervantes Andrade”, abril 2016, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/SNAPublicacion-RRC.pdf>, [consulta: 20 de mayo de 2016].

SENADO de la República, “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 2016, disponible en: http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/1/2016-03011/assets/documentos/Inic_PVEM_Leyes_Anticorrupcion.pdf, [consulta: 12 de abril de 2016].

SENADO de la República, “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 2016, disponible en: http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/1/2016-03011/assets/documentos/Inic_PRD_Sistema_Nacional_Anticorrupcion.pdf, [consulta: 12 de abril de 2016].

SENADO de la República, “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción”, 2012, disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/PAN_LGSNA.pdf, [consulta: 12 de abril de 2016].

SENADO de la República, “Proceso de dictaminación de las leyes reglamentarias en materia de combate a la corrupción”, 2016, disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/leyes_reglam_corrupcion.php, [consulta: 12 de abril de 2016].

- SENADO de la República, “Proyecto de Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Justicia; y de Estudios Legislativos, Segunda; que contiene Proyecto de 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”, mayo 2016, disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/Dictamen_Anticorrupcion.pdf, [consulta: 30 de mayo de 2016].
- SISTEMA Nacional de Fiscalización, “Definición”, disponible en: <http://www.snf.org.mx/definicion%3%B3n.aspx>, [consulta: 12 de abril de 2016].
- SUPREMA Corte de Justicia de la Nación, “Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, disponible en: https://www.scjn.gob.mx/normativa/analisis_reformas/Paginas/titulo_cuarto.aspx, [consulta: 02 de febrero de 2016].
- TRANSPARENCIA Internacional, “Índice de Percepción de la Corrupción 2015”, disponible en: <http://www.transparency.org/cpi2015>, [consulta: 10 de enero de 2016].
- UNIVERSIDAD Nacional Autónoma de México, “Declaración del Hombre y el Ciudadano”, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf>, [con-sulta: 03 de enero de 2016].
- UNIVERSIDAD Nacional Autónoma de México, “Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencial de Reformas al Código Penal”, 1982, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/57/doc/doc14.pdf>, [consulta: 02 de febrero de 2016].
- UNIVERSIDAD Nacional Autónoma de México, “Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencial de Reformas y Adiciones al Título IV Constitucional”, 1982, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/57/doc/doc12.pdf>, [consulta: 02 de febrero de 2016].
- VITO Tanzi, *Corruption around the world: causes, consequences, scope, and cures*, Fondo Monetario Internacional, 1998, disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf>, [consulta: 12 de enero de 2016].

ANEXOS

Anexo I. Indicadores de medición de la corrupción en el mundo

Organización/Publicación	Metodología	Indicador/Medida	Rango
Índice de Percepción de la Corrupción <i>Transparencia Internacional</i>	Recopilación de resultados de encuestas elaboradas en más de 140 países.	Percepción de niveles de corrupción según ciudadanos, empresarios y analistas.	Altamente corrupción (0) Ausencia de corrupción (100)
Barómetro Global de la Corrupción <i>Transparencia Internacional</i>	Una encuesta aplicada a más de 114,000 participantes de 107 países.	Experiencias directas de corrupción y percepción de la corrupción en las principales instituciones del país.	Varía según la pregunta
Índice de Competitividad Global <i>Foro Económico Mundial</i>	Análisis institucional, legislativo y encuestas de opinión.	Tres subíndices: percepción de la corrupción Leyes anti-corrupción Prácticas anti-corrupción.	Peor (1) Mejor (7)
Índice de Fuentes de Soborno <i>Transparencia Internacional</i>	Encuesta aplicada a más de 300 presidentes de empresas en el mundo	Percepción de la probabilidad de que empresas de cierta nacionalidad estén dispuestas a pagar sobornos en el exterior.	Poca probabilidad (0) Alta probabilidad (10)
Latinobarómetro	Aplicación anual de más de 20,000 encuestas en 18 países de América Latina	Frecuencia y calidad institucional en el combate a la corrupción	Varía según la pregunta
Reporte de Integridad Global	Encuesta a redes de expertos y periodistas acerca de más de 300 acciones directamente relacionadas con la corrupción	Evaluación del marco anti-corrupción con base a trámites y actividades específicas	Varía según la pregunta
Indicadores Globales de Gobernabilidad <i>Banco Mundial</i>	Recopilación de encuestas a líderes y expertos en instituciones de gobierno	Incluye un indicador de <i>Control de la corrupción</i> , que mide la efectividad de las instituciones y las tradiciones para frenar actos de corrupción	Bajo (0) Alto (1)
Índice de Estado de Derecho <i>World Justice Project</i>	Elaboración de encuestas a ciudadanos, expertos y líderes	Incluye un indicador de percepción de la corrupción en el poder ejecutivo, legislativo, judicial y fuerzas de seguridad pública	Malo (0) Bueno (1)

Fuente: CASAR, María Amparo, *Anatomía de la Corrupción*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas-Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., 2015.

ANEXO II.
REFORMAS AL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL 1917 Y 1982

1917	1982
TITULO CUARTO	TITULO CUARTO
De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos.	De las Responsabilidades de los Servidores Públicos.
<p>Art. 108.- Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.</p> <p>Los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.</p> <p>El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria, y delitos graves del orden común.</p>	<p>Artículo 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables Por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.</p> <p>El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.</p> <p>Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.</p> <p>Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.</p> <p>Artículo 109.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:</p>
<p>Art. 109.- Si el delito fuere común, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declarará por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen, si ha o no lugar a proceder contra el acusado.</p> <p>En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso, cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación.</p>	

ANEXO II.
REFORMAS AL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL 1917 Y 1982

1917	1982
<p>En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos que se trate del Presidente de la República; pues en tal caso, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratase de un delito oficial.</p>	<p>I.- Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando 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.</p> <p>No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.</p> <p>II.- La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y</p> <p>III.- Se aplicarán sanciones administrativas 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.</p> <p>Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.</p> <p>Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar.</p> <p>Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.</p>

ANEXO II.
REFORMAS AL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL 1917 Y 1982

1917	1982
<p>Art. 110.- No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño del algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que conforme a la ley se disfrute de fuero. Lo mismo sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior.</p>	<p>Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.</p> <p>Artículo 110.- Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.</p> <p>Los Gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.</p> <p>Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.</p>

**ANEXO II.
REFORMAS AL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL 1917 Y 1982**

1917	1982
<p>Art. 111.- De los delitos oficiales conocerá el Senado, erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente, sin previa acusación de la Cámara de Diputados.</p> <p>Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras parte del total de sus miembros, después de oír al acusado y de practicar las diligencias que estime convenientes, que éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración o inhabilitado para obtener otro, por el tiempo que determinare la ley.</p> <p>Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes, para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella.</p> <p>En los casos de este artículo y en los del anterior, las resoluciones del Gran Jurado y la declaración, en su caso, de la Cámara de Diputados, son inatacables.</p> <p>Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados, los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y cuando la Cámara mencionada declare que ha lugar a acusar ante el Senado, nombrará una Comisión de su seno, para que sostenga ante aquél la acusación de que se trate.</p> <p>El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación, determinando como faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aunque hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos serán siempre juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.</p>	<p>Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.</p> <p>Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.</p> <p>Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.</p> <p>Artículo 111.- Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso, de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.</p> <p>Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.</p> <p>Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.</p>

**ANEXO II.
REFORMAS AL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL 1917 Y 1982**

1917	1982
	<p>Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.</p> <p>Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.</p> <p>Las declaraciones y resoluciones de la Cámaras de Diputados Senadores son inatacables.</p> <p>El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.</p> <p>En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.</p> <p>Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.</p>

**ANEXO II.
REFORMAS AL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL 1917 Y 1982**

1917	1982
<p>Art. 112.- Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia de indulto.</p> <p>Art. 113.- La responsabilidad por delitos y faltas oficiales, sólo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo, y dentro de un año después.</p> <p>Art. 114.- En demandas del orden civil, no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.</p>	<p>Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.</p> <p>Artículo 112.- No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.</p> <p>Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.</p> <p>Artículo 113.- Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.</p> <p>Artículo 114.- El Procedimiento de Juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.</p>

**ANEXO II.
REFORMAS AL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL 1917 Y 1982**

1917	1982
	<p>La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.</p> <p>La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4787349&fecha=28/12/1982, [consulta 02 de febrero de 2016]; y Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, disponible en: https://www.scjn.gob.mx/normativa/analisis_reformas/Paginas/titulo_cuarto.aspx, [consulta: 02 de febrero de 2016].

ANEXO III
REFORMA AL TÍTULO DÉCIMO DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL
DELITOS COMETIDOS POR SERVIDORES PÚBLICOS (1983)

Delitos	Definición
Ejercicio indebido de servicio público	<p>Artículo 214.- Comete el delito de ejercicio indebido de servicio público, el servidor público que:</p> <p>I.- Ejerza las funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima, o sin satisfacer todos los requisitos legales.</p> <p>II.- Continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido.</p> <p>III.- Teniendo conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido.</p> <p>IV.- Teniendo conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión de que pueden resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la administración pública federal centralizada, del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresa de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, del Congreso de la Unión o de los poderes Judicial Federal o Judicial del Distrito Federal, por cualquier acto u omisión y no informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades.</p> <p>V.- Por sí o por interpósita persona, sustraiga, destruya, oculte, utilice, o inutilice ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión.</p> <p>Al que cometa alguno de los delitos a que se refieren las fracciones I y II de este Artículo, se le impondrán de tres días a un año de prisión, multa de treinta o trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de la comisión del delito y destitución en el caso, e inhabilitación de un mes a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.</p> <p>Al infractor de las fracciones III y IV, se le impondrán de dos años a siete años de prisión, multa de treinta a trescientas veces al salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a siete años para desempeñar otro empleo, cargo comisión públicos.</p>
Abuso de autoridad	<p>Artículo 215.- Cometén el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las infracciones siguientes:</p> <p>I.- Cuando para impedir la ejecución de una ley, decreto o reglamento, el cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial, pida auxilio a la fuerza pública o la emplee con ese objeto;</p> <p>II.- Cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare o la insultare;</p> <p>III.- Cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud;</p> <p>IV.- Cuando estando encargado de administrar justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de obscuridad o silencio de la ley, se niegue injustificadamente a despachar un negocio pendiente ante él, dentro de los términos establecidos por la ley;</p> <p>V.- Cuando el encargado de una fuerza pública, requerida legalmente por una autoridad competente para que le preste auxilio, se niegue indebidamente a dárselo;</p>

ANEXO III
REFORMA AL TÍTULO DÉCIMO DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL
DELITOS COMETIDOS POR SERVIDORES PÚBLICOS (1983)

Delitos	Definición
Abuso de autoridad	<p>VI.- Cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad, de instituciones de readaptación social o de custodia y rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos que, sin los requisitos legales, reciba como presa, detenida, arrestada o interna a una persona o la mantenga privada de su libertad, sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente; niegue que está detenida si lo estuviere; o no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente;</p> <p>VII.- Cuando teniendo conocimiento de una privación ilegal de la libertad no la denunciase inmediatamente a la autoridad competente o no la haga cesar, también inmediatamente si estuviere en sus atribuciones;</p> <p>VIII.- Cuando haga que se le entreguen fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente.</p> <p>IX.- Cuando, con cualquier pretexto, obtenga de un subalterno parte de los sueldos de esta dádivas u otro servicio;</p> <p>X.- Cuando en el ejercicio de sus funciones con motivo de ellas, otorgue empleo, cargo omisión públicos, o contratos de prestación de servicios profesionales o mercantiles de cualquier otra naturaleza, que sean remunerados a sabiendas de que no se prestará el servicio para que se les nombró, o no se cumplirá el consejo otorgado;</p> <p>XI.- Cuando autorice o contrate a quien encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público siempre que lo haga con conocimiento de tal situación; y</p> <p>XII.- Cuando otorgue cualquier identificación en que se acredite como servidor público cualquier persona que realmente no desempeñe el empleo, cargo o comisión a que se haga referencia en dicha identificación.</p> <p>Al que comete el delito de abuso de autoridad se le impondrán de un año a ocho años de prisión multa desde treinta hasta trescientas veces salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de la comisión del delito y destitución e inhabilitación de un año a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.</p> <p>Iguales sanciones se impondrán a las personas que acepten los nombramientos, contrataciones o identificaciones a que se refieren las fracciones X, XI y XII.</p>
Coalición de servidores públicos	<p>Artículo 216.- Cometen el delito de coalición de servidores públicos, los que teniendo tal carácter se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley o reglamento, impedir su ejecución, o para hacer dimisión de sus puestos con 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 hagan uso del derecho de huelga.</p> <p>Al que cometa el delito de coalición de servidores públicos se le impondrán de dos años a siete años de prisión o multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de la comisión del delito, y destitución e inhabilitación de dos a siete años para desempeñar otro empleo o comisión públicos.</p>
Uso indebido de atribuciones y facultades	<p>Artículo 217.- Comete el delito de uso indebido de atribuciones y facultades:</p> <p>I.- El servidor público que indebidamente:</p>

ANEXO III
REFORMA AL TÍTULO DÉCIMO DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL
DELITOS COMETIDOS POR SERVIDORES PÚBLICOS (1983)

Delitos	Definición
<p>Uso indebido de atribuciones y facultades</p>	<p>A) Otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechando y uso de bienes de dominio de la Federación.</p> <p>B) Otorgue permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico;</p> <p>C) 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, y del Distrito Federal.</p> <p>D) Otorgue, realice o contrate obras públicas, deuda, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, o colocaciones de fondos y valores con recursos económicos públicos.</p> <p>II.- Toda persona que solicite o promueva la realización, el otorgamiento o la contratación indebidamente de las operaciones a que se hacen referencia la fracción anterior o se aparte de las mismas y</p> <p>III.- El servidor público que teniendo a su cargo fondos públicos, les dé a sabiendas, una aplicación pública distinta de aquella a que estuvieren destinados o hiciera un pago ilegal.</p> <p>Al que cometa del delito de uso indebido de atribuciones y facultades se le impondrán las siguientes sanciones:</p> <p>Cuando el monto a que asciendan las operaciones a que hace referencia este Artículo no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.</p> <p>Cuando el monto a que se asciendan las operaciones a que hace referencia este Artículo no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de doce años de prisión, multa de treinta a trescientos veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a doce años para desempeñar otro empleo cargo o comisión públicos.</p>
<p>Concusión</p>	<p>Artículo 218.- Comete del delito de concusión 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.</p> <p>Al que cometa el delito de concusión se le impondrán las siguientes sanciones:</p> <p>Cuando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.</p>

ANEXO III
REFORMA AL TÍTULO DÉCIMO DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL
DELITOS COMETIDOS POR SERVIDORES PÚBLICOS (1983)

Delitos	Definición
Concusión	<p>Cuando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente no exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a doce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.</p>
Intimidación	<p>Artículo 219.- Comete el delito de intimidación:</p> <p>I.- 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 Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y</p> <p>II.- El servidor público que con motivo de la querrela, denuncia o información a que hace referencia la fracción anterior 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.</p> <p>Al que cometa el delito de intimidación se le impondrán de dos años a nueve años de prisión, multa por un monto de treinta a trescientas veces al salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.</p>
Ejercicio abusivo de funciones	<p>Artículo 220.- Comete el delito de ejercicio abusivo de funciones:</p> <p>I.- El servidor público que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, indebidamente otorgue por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones, efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendientes o ascendientes, 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;</p> <p>II.- 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 por interpósita persona, 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 la primera fracción.</p> <p>Al que cometa el delito de ejercicio abusivo de funciones se le impondrán las siguientes sanciones: Cuando la cuantía a que se asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo no exceda del equivalente a quinientas veces al salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.</p>

ANEXO III
REFORMA AL TÍTULO DÉCIMO DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL
DELITOS COMETIDOS POR SERVIDORES PÚBLICOS (1983)

Delitos	Definición
Ejercicio abusivo de funciones	<p>Cuando la cuantía a que se asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a doce años de prisión, multa de trescientas veces a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.</p>
Tráfico de influencia	<p>Artículo 221.- Comete el delito de tráfico de influencia:</p> <p>I.- El servidor público que por sí o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión, y</p> <p>II.- Cualquier persona que promueva la conducta ilícita del servidor público o se preste a promoción o gestión a que hace referencia la fracción anterior.</p> <p>III.- El servidor público que por sí, o por interpósita persona indebidamente, solicite o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto material del empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios económicos para sí o para cualquiera de las personas a que hace referencia la primera fracción del Artículo 220 de este Código.</p> <p>Al que cometa el delito de tráfico de influencia, se le impondrán de dos años a seis años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a seis años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.</p>
Cohecho	<p>Artículo 222.- Cometen el delito de cohecho:</p> <p>I.- El servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquiera otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo injusto relacionado con sus funciones, y</p> <p>II.- El que de manera espontánea dé u ofrezca dinero o cualquier otra dádiva a alguna de las personas que se mencionan en la fracción anterior, para que cualquier servidor público haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones.</p> <p>Al que comete el delito de cohecho se le impondrán las siguientes sanciones:</p> <p>Cuando la cantidad o el valor de la dádiva o promesa no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.</p> <p>Cuando la cantidad o el valor de la dádiva, promesa o prestación exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.</p> <p>En ningún caso se devolverá a los responsables del delito de cohecho, el dinero o dádivas entregadas, las mismas se aplicarán en beneficio del Estado.</p>

ANEXO III
REFORMA AL TÍTULO DÉCIMO DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL
DELITOS COMETIDOS POR SERVIDORES PÚBLICOS (1983)

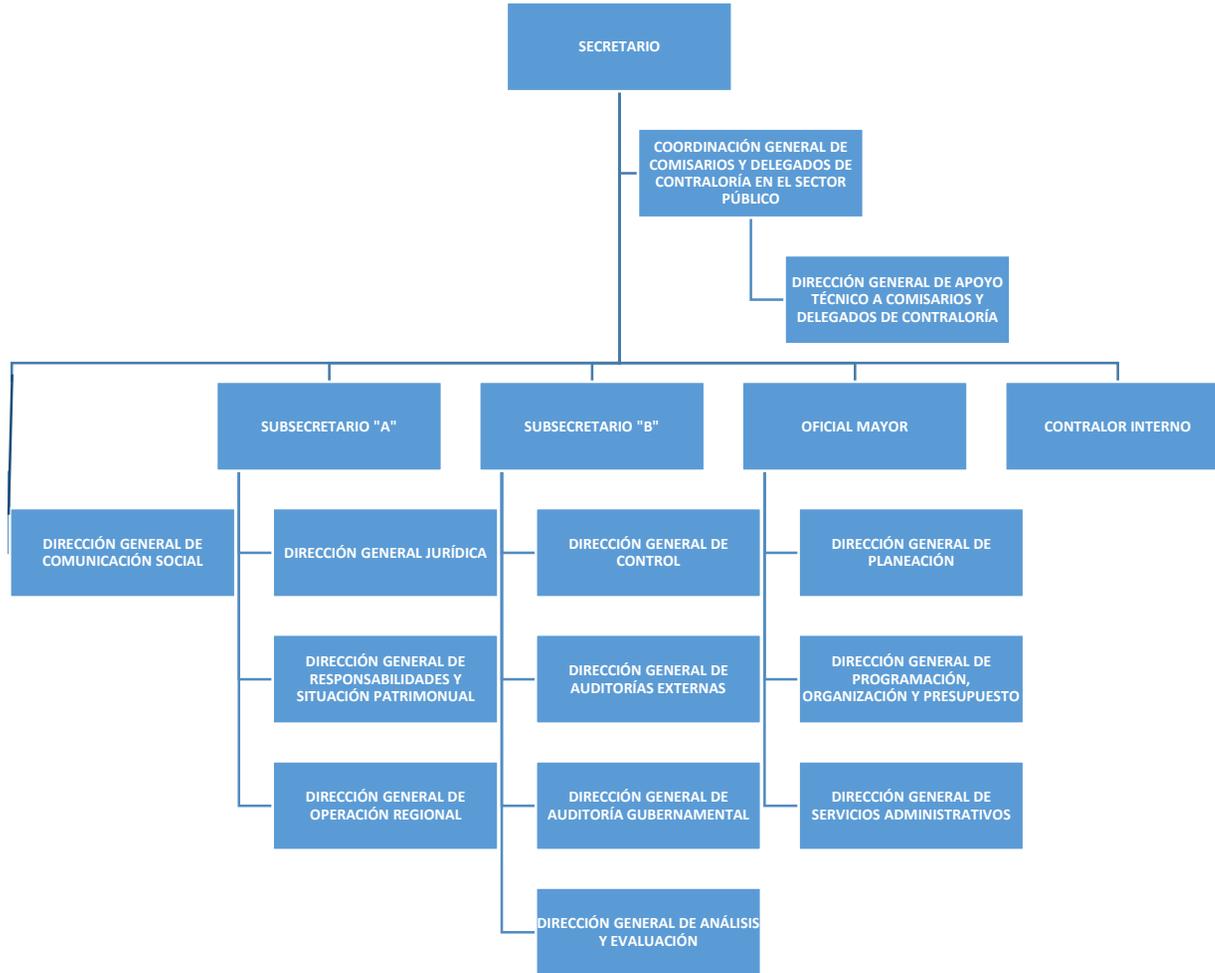
Delitos	Definición
Peculado	<p>Artículo 223.- Comete el delito de peculado:</p> <p>I.- Todo servidor público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, al organismo descentralizado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por otra causa.</p> <p>II.- El servidor público que indebidamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido 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.</p> <p>III.- Cualquier persona que solicite o acepte realizar las promociones o denigraciones a que se refiere la fracción anterior, a cambio de fondos públicos o de disfrute de los beneficios derivados de los actos a que se refiere el Artículo de uso indebido de atribuciones y facultades, y</p> <p>IV.- Cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público federal y estando obligada legamente 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.</p> <p>Al que cometa el delito de peculado se le impondrán las siguientes sanciones:</p> <p>Cuando el monto de lo distraído de los fondos utilizados indebidamente no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces al salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.</p> <p>Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.</p>
Enriquecimiento ilícito	<p>Artículo 224.- Se sancionará a quien, con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito. Existe enriquecimiento ilícito 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 aquéllos respecto de los cuales se conduzca como dueño en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.</p> <p>Incorre en responsabilidad penal, asimismo, quien haga figurar como suyos bienes que el servidor público adquiriera o haya adquirido en contravención de lo dispuesto en la misma Ley, a sabiendas de esta circunstancia.</p> <p>Al que cometa el delito de enriquecimiento ilícito se le impondrán las siguientes sanciones:</p>

ANEXO III
REFORMA AL TÍTULO DÉCIMO DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL
DELITOS COMETIDOS POR SERVIDORES PÚBLICOS (1983)

Delitos	Definición
Enriquecimiento ilícito	<p>Decomiso en beneficio del Estado de aquellos bienes cuya procedencia no se logre acreditar de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.</p> <p>Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito no exceda del equivalente de cinco mil veces del salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientos veces al salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.</p> <p>Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito exceda del equivalente de cinco mil veces del salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se impondrán de dos años a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces al salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.</p>

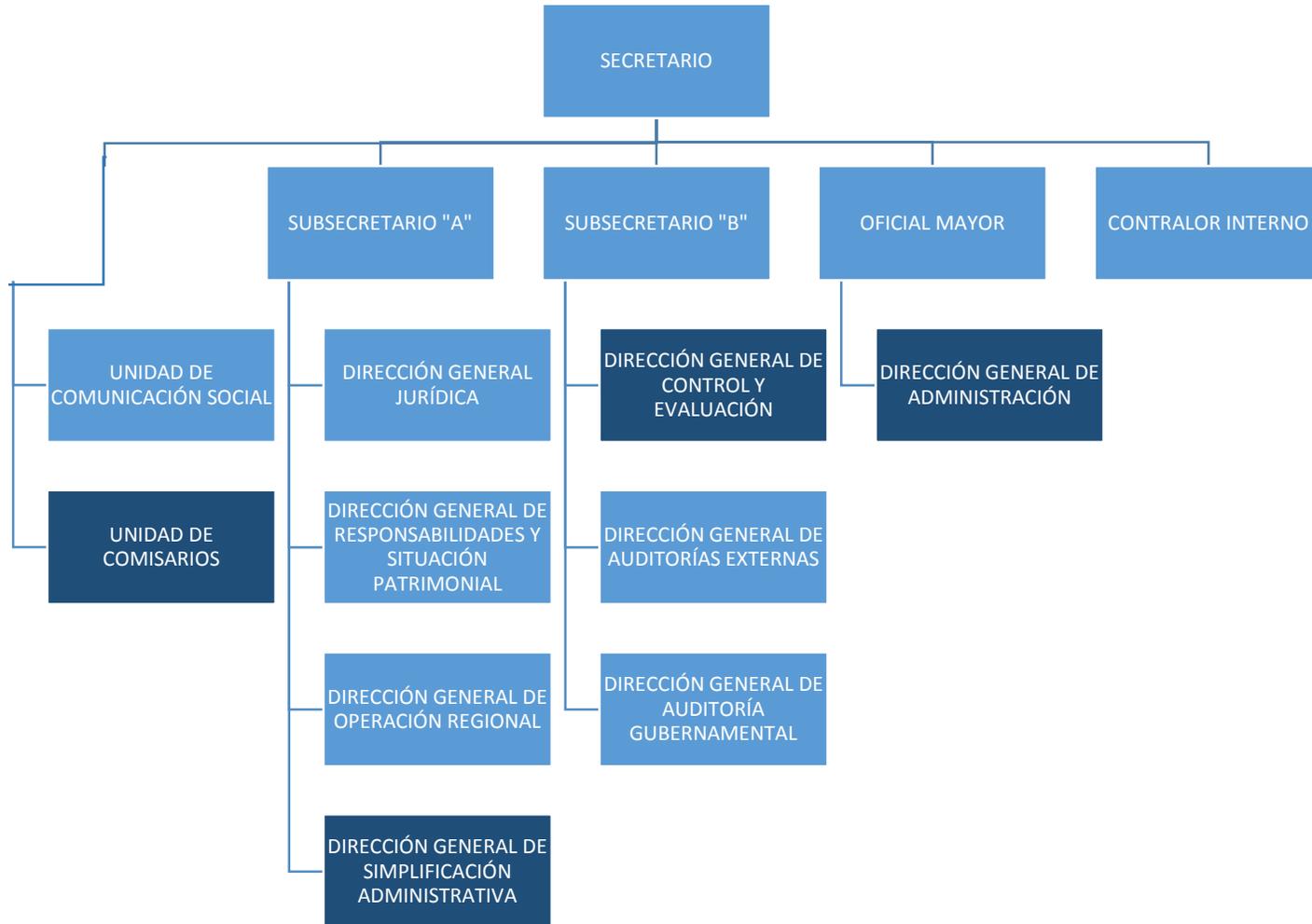
Fuente: Decreto de reformas al Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia del fuero federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4791115&fecha=05/01/1983, [consulta: 02 de febrero de 2016].

**ANEXO IV
ORGANIGRAMA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN (1982)**



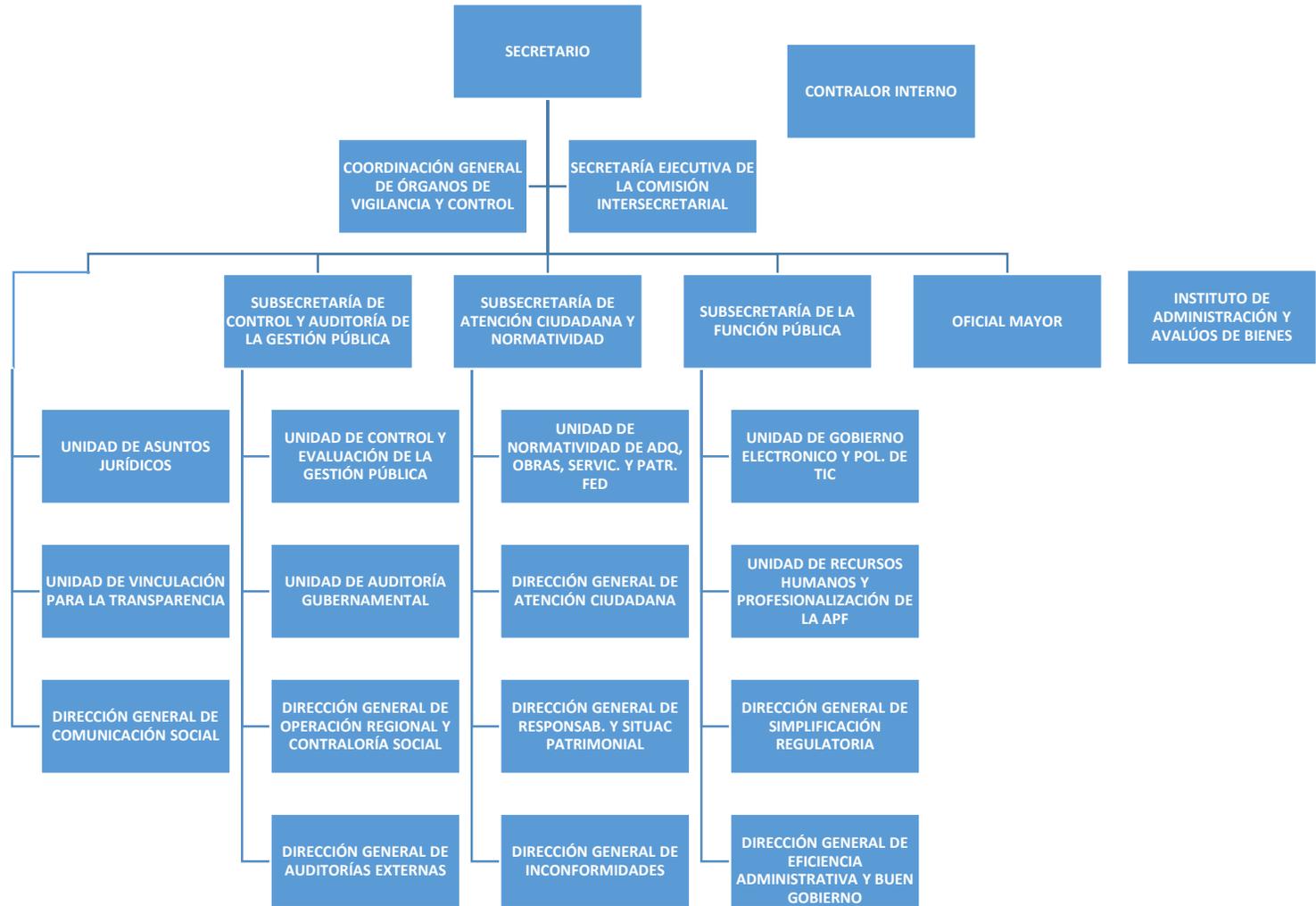
Fuente: Elaboración propia con base en Rodríguez Garza, Álvaro, *La satisfacción en el empleo de los servidores públicos. Una aproximación al conocimiento de sus motivaciones laborales. (El caso de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación)*, Tesina (Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública), México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2000, p.8; y Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1983, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4792272&fecha=19/01/1983&cod_diario=206287, [consulta:03 de febrero de 2016].

**ANEXO V
ORGANIGRAMA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN (1989)**



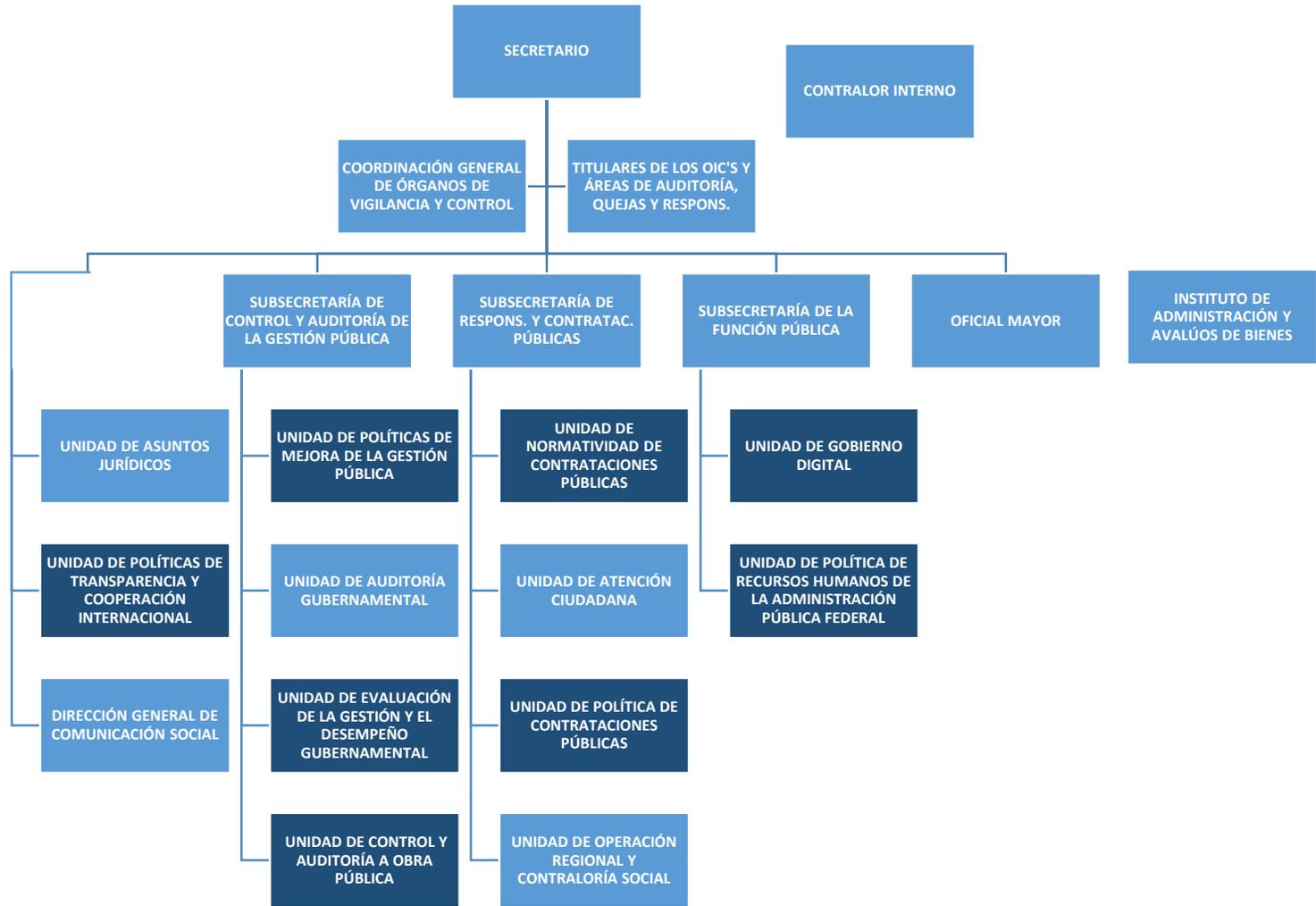
Fuente: Elaboración propia con base en Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 1989, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4802835&fecha=16/01/1989&cod_diario=206724, [consulta:03 de febrero de 2016].

**ANEXO VI.
ORGANIGRAMA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (2003)**



FUENTE: Secretaría de la Función Pública, “Estructura orgánica”, disponible en: http://www.funcionpublica.gob.mx/pt/obligaciones_transparencia_art_7/sfp/estructura_n/0/ORG0_1.htm, [consulta:02 de febrero de 2016].

**ANEXO VII.
ORGANIGRAMA DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (2009-2011)**



Fuente: Elaboración propia con base en Decreto por el que se expide el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de abril de 2009, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5087182&fecha=15/04/2009, [consulta: 23 de febrero de 2016]; y Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 03 de agosto de 2011, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5203356&fecha=03/08/2011, [consulta: 23 de febrero de 2016]

ANEXO VIII

ATRIBUCIONES DE LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

REFORMA AL ARTÍCULO 79 CONSTITUCIONAL (1999)	REFORMA AL ARTÍCULO 79 CONSTITUCIONAL (2008)
<p>ARTÍCULO 79.- La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.</p> <p>Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:</p> <p>I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.</p> <p>También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.</p> <p>Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, en las situaciones excepcionales que determine la ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se podrá dar lugar al fincamiento de las responsabilidades que corresponda.</p>	<p>ARTÍCULO 79.-...</p> <p>La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.</p> <p>...</p> <p>I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.</p> <p>También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales; asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.</p> <p>Las entidades fiscalizadas a que se refiere el párrafo anterior deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con los criterios que establezca la Ley.</p> <p>Sin perjuicio del principio de anualidad, la entidad de fiscalización superior de la Federación podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o (...)</p>

ANEXO VIII

ATRIBUCIONES DE LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

REFORMA AL ARTÍCULO 79 CONSTITUCIONAL (1999)	REFORMA AL ARTÍCULO 79 CONSTITUCIONAL (2008)
<p>II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.</p> <p>La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes a que se refiere este artículo; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.</p>	<p>(...) se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales. Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, la entidad de fiscalización superior de la Federación emita, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión.</p> <p>Asimismo, sin perjuicio del principio de posterioridad, en las situaciones excepcionales que determine la Ley, derivado de denuncias, podrá requerir a las entidades fiscalizadas que procedan a la revisión, durante el ejercicio fiscal en curso, de los conceptos denunciados y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la Ley, se impondrán las sanciones previstas en la misma. La entidad de fiscalización superior de la Federación rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, fincará las responsabilidades correspondientes o promoverá otras responsabilidades ante las autoridades competentes;</p> <p>II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación, el cual se someterá a la consideración del pleno de dicha Cámara y tendrá carácter público. Dentro de dicho informe se incluirán las auditorías practicadas, los dictámenes de su revisión, los apartados correspondientes a la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de las entidades fiscalizadas a que se refiere la fracción anterior y a la verificación del desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, así como también un apartado específico con las observaciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación que incluya las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.</p> <p>Para tal efecto, de manera previa a la presentación del informe del resultado se darán a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados de su revisión, a efecto de que éstas presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan, las cuales deberán ser valoradas (...)</p>

ANEXO VIII

ATRIBUCIONES DE LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

REFORMA AL ARTÍCULO 79 CONSTITUCIONAL (1999)	REFORMA AL ARTÍCULO 79 CONSTITUCIONAL (2008)
<p>III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y</p>	<p>(...) por la entidad de fiscalización superior de la Federación para la elaboración del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.</p> <p>El titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación enviará a las entidades fiscalizadas, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que sea entregado a la Cámara de Diputados el informe del resultado, las recomendaciones y acciones promovidas que correspondan para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes, en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en Ley. Lo anterior, no aplicará a los pliegos de observaciones y a las promociones de responsabilidades, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la Ley.</p> <p>La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas.</p> <p>En el caso de las recomendaciones al desempeño las entidades fiscalizadas deberán precisar ante la entidad de fiscalización superior de la Federación las mejoras realizadas o, en su caso, justificar su improcedencia.</p> <p>La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá entregar a la Cámara de Diputados, los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas.</p> <p>La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda el informe del resultado a la Cámara de Diputados a que se refiere esta fracción; la Ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición;</p> <p>III. ...</p>

ANEXO VIII

ATRIBUCIONES DE LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

REFORMA AL ARTÍCULO 79 CONSTITUCIONAL (1999)	REFORMA AL ARTÍCULO 79 CONSTITUCIONAL (2008)
<p>IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.</p> <p>La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.</p> <p>Para ser titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.</p> <p>Los Poderes de la Unión y los sujetos de fiscalización facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones.</p> <p>El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo.</p>	<p>IV. ...</p> <p>Las sanciones y demás resoluciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación podrán ser impugnadas por las entidades fiscalizadas y, en su caso, por los servidores públicos afectados adscritos a las mismas, ante la propia entidad de fiscalización o ante los tribunales a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-H de esta Constitución conforme a lo previsto en la Ley.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Los Poderes de la Unión, las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones y, en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la Ley. Asimismo, los servidores públicos federales y locales, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso, mandato o fondo, o cualquier otra figura jurídica, que reciban o ejerzan recursos públicos federales, deberán proporcionar la información y documentación que solicite la entidad de fiscalización superior de la Federación, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. En caso de no proporcionar la información, los responsables serán sancionados en los términos que establezca la Ley.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en el DECRETO por el que se declaran reformados los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 1999, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4951985&fecha=30/07/1999, [consulta: 24 de febrero de 2016]; y el DECRETO que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 07 de mayo de 2008, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5037072&fecha=07/05/2008, [consulta: 24 de febrero de 2016].

**ANEXO IX
REFORMAS AL TÍTULO DÉCIMO DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL**

VIGENTE HASTA 2016	REFORMA 18 DE JULIO 2016
<p>TÍTULO DÉCIMO Delitos Cometidos por Servidores Públicos CAPÍTULO I</p>	<p>TÍTULO DÉCIMO Delitos por hechos de corrupción CAPÍTULO I</p>
<p>Artículo 212.- Para los efectos de este Título y el subsecuente, es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en los órganos constitucionales autónomos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este Título, en materia federal.</p> <p>Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este Título o el subsecuente.</p>	<p>Artículo 212.- Para los efectos de este Título y el subsecuente, es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal 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. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados, a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este Título, en materia federal.</p> <p>...</p> <p>De manera adicional a dichas sanciones, se impondrá a los responsables de su comisión, 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 uno a veinte años, atendiendo a los siguientes criterios:</p> <p>I.- Será por un plazo de uno hasta diez años cuando no exista daño o perjuicio o cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito no exceda de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y</p>

ANEXO IX
REFORMAS AL TÍTULO DÉCIMO DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL

VIGENTE HASTA 2016	REFORMA 18 DE JULIO 2016
	<p>II.- Será por un plazo de diez a veinte años si dicho monto excede el límite señalado en la fracción anterior.</p> <p>Para efectos de lo anterior, el juez deberá considerar, en caso de que el responsable tenga el carácter de servidor público, además de lo previsto en el artículo 213 de este Código, los elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba cuando incurrió en el delito.</p> <p>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, lo siguiente:</p> <p>I.- Los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones;</p> <p>II.- Las circunstancias socioeconómicas del responsable;</p> <p>III.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución, y</p> <p>IV.- El monto del beneficio que haya obtenido el responsable.</p> <p>Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena.</p> <p>Cuando los delitos a que se refieren los artículos 214, 217, 221, 222, 223 y 224, del presente Código sean cometidos por servidores públicos electos popularmente o cuyo nombramiento este sujeto a ratificación de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, las penas previstas serán aumentadas hasta en un tercio.</p>

ANEXO IX
REFORMAS AL TÍTULO DÉCIMO DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL

VIGENTE HASTA 2016	REFORMA 18 DE JULIO 2016
<p>Artículo 213.- Para la individualización de las sanciones previstas en este Título, el Juez tomará en cuenta, en su caso si el servidor público es trabajador de base o funcionario o empleado de confianza, su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio, sus percepciones, su grado de instrucción, la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito. Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena.</p> <p>Artículo 213-Bis.- Cuando los delitos a que se refieren los artículos 215, 219 y 222 del presente Código, sean cometidos por servidores públicos miembros de alguna corporación policiaca, aduanera o migratoria, las penas previstas serán aumentadas hasta en una mitad y, además, se impondrá destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.</p>	<p>Artículo 213.- Para la individualización de las sanciones previstas en este Título, el juez tomará en cuenta, en su caso, el nivel jerárquico del servidor público 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 por la conducta ilícita y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito. Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena.</p> <p>Artículo 213-Bis.- Cuando los delitos a que se refieren los artículos 215, 219 y 222 del presente Código, sean cometidos por servidores públicos miembros de alguna corporación policiaca, aduanera o migratoria, las penas previstas serán aumentadas hasta en una mitad.</p>
<p>CAPITULO II Ejercicio indebido de servicio público</p> <p>Artículo 214.- Comete el delito de ejercicio indebido de servicio público, el servidor público que:</p> <p>I.- VI...</p> <p>Al que cometa alguno de los delitos a que se refieren las fracciones I y II de este artículo, se le impondrán de tres días a un año de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de la comisión del delito y destitución en su caso, e inhabilitación de un mes a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.</p> <p>Al infractor de las fracciones III, IV, V y VI se le impondrán de dos a siete años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y (...)</p>	<p>CAPÍTULO II Ejercicio ilícito de servicio público</p> <p>Artículo 214.- Comete el delito de ejercicio ilícito de servicio público, el servidor público que:</p> <p>I.- VI...</p> <p>Al que cometa alguno de los delitos a que se refieren las fracciones I y II de este artículo, se le impondrán de uno a tres años de prisión y de treinta a cien días multa.</p> <p>Al infractor de las fracciones III, IV, V y VI se le impondrán de dos a siete años de prisión y de treinta a ciento cincuenta días multa.</p>

ANEXO IX
REFORMAS AL TÍTULO DÉCIMO DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL

VIGENTE HASTA 2016	REFORMA 18 DE JULIO 2016
(...) destitución e inhabilitación de dos años a siete años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.	
<p>Artículo 215.- ... I.- VIII... IX.- Cuando, con cualquier pretexto, obtenga de un subalterno parte de los sueldos de éste, dádivas u otro servicio; X.- ... XI.- Cuando autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación; XII.- XVI.- ... Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones I a V y X a XII, se le impondrá de uno a ocho años de prisión, de cincuenta hasta trescientos días multa y destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Igual sanción se impondrá a las personas que acepten los nombramientos, contrataciones o identificaciones a que se refieren las fracciones X a XII.</p> <p>Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones VI a IX, XIII, XIV, XV, y XVI, se le impondrá de dos a nueve años de prisión, de setenta hasta cuatrocientos días multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.</p>	<p>Artículo 215.- ... I.- VIII... IX.- Obtenga, exija o solicite 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; X.- ... XI.- Cuando autorice o contrate a quien se encuentre 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 haga con conocimiento de tal situación; XII.- XVI.- ... Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones I a V y X a XII, se le impondrá de uno a ocho años de prisión y de cincuenta hasta cien días multa. Igual sanción se impondrá a las personas que acepten los nombramientos, contrataciones o identificaciones a que se refieren las fracciones X a XII.</p> <p>Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones VI a IX, XIII, XIV, XV y XVI, se le impondrá de dos a nueve años de prisión y de setenta hasta ciento cincuenta días multa.</p>
<p>Artículo 216.- ... Al que cometa el delito de coalición de servidores públicos se le impondrán de dos años a siete años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, en el momento de la comisión del delito, y destitución e inhabilitación de dos años a siete años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.</p>	<p>Artículo 216.- ... Al que cometa el delito de coalición de servidores públicos se le impondrán de dos años a siete años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de la comisión del delito.</p>

ANEXO IX
REFORMAS AL TÍTULO DÉCIMO DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL

VIGENTE HASTA 2016	REFORMA 18 DE JULIO 2016
<p>CAPÍTULO V Uso indebido de atribuciones y facultades</p> <p>Artículo 217.- Comete el delito de uso indebido de atribuciones y facultades: I.- El servidor público que indebidamente: A) ... B) Otorgue permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico; C) ... D) Otorgue, realice o contrate obras públicas, deuda, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, o colocaciones de fondos y valores con recursos económicos públicos.</p>	<p>CAPÍTULO V Uso ilícito de atribuciones y facultades</p> <p>Artículo 217.- Comete el delito de uso ilícito de atribuciones y facultades: I.- El servidor público que ilícitamente: A) ... B) Otorgue permisos, licencias, adjudicaciones o autorizaciones de contenido económico; C) ... D) Otorgue, realice o contrate obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, con recursos públicos; E) Contrate deuda o realice colocaciones de fondos y valores con recursos públicos.</p>
<p>II.- Toda persona que solicite o promueva la realización, el otorgamiento o la contratación indebidos de las operaciones a que hacen referencia la fracción anterior o sea parte en las mismas, y</p> <p>III.- El servidor público que teniendo a su cargo fondos públicos, les dé a sabiendas, una aplicación pública distinta de aquella a que estuvieren destinados o hiciere un pago ilegal.</p> <p>Al que cometa el delito a que se refiere el presente artículo, se le impondrán de seis meses a doce años de prisión, de cien a trescientos días multa, y destitución e inhabilitación de seis meses a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.</p>	<p>I. bis.- El servidor público que a sabiendas de la ilicitud del acto, y en perjuicio del patrimonio o del servicio público o de otra persona: A) Niegue el otorgamiento o contratación de las operaciones a que hacen referencia la presente fracción, existiendo todos los requisitos establecidos en la normatividad aplicable para su otorgamiento, o B) 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.</p> <p>II.- ...</p> <p>III.- El servidor público que teniendo a su cargo fondos públicos, les dé una aplicación distinta de aquella a que estuvieren destinados o haga un pago ilegal.</p>

ANEXO IX
REFORMAS AL TÍTULO DÉCIMO DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL

VIGENTE HASTA 2016	REFORMA 18 DE JULIO 2016
	<p>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 de cualquiera de los delitos previstos en este artículo.</p> <p>Al que cometa el delito a que se refiere el presente artículo, se le impondrán de seis meses a doce años de prisión y de treinta a ciento cincuenta días multa.</p>
Sin referente	<p>Artículo 217 Bis.- 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:</p> <p>I.- Genere y utilice información falsa o alterada, respecto de los rendimientos o beneficios que obtenga, y</p> <p>II.- Cuando estando legalmente obligado a entregar a una autoridad información sobre los rendimientos o beneficios que obtenga, la oculte.</p> <p>Al que cometa el delito a que se refiere el presente artículo, se le impondrán de tres meses a nueve años de prisión y de treinta a cien días multa.</p> <p>...</p> <p>Cuando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente no exceda del equivalente de quinientos días de Unidades de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa.</p> <p>Cuando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente exceda de quinientos días de Unidades de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a doce años de prisión y multa de cien a ciento cincuenta días multa.</p>

ANEXO IX
REFORMAS AL TÍTULO DÉCIMO DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL

VIGENTE HASTA 2016	REFORMA 18 DE JULIO 2016
<p>Artículo 219.- ... I.- II.- ... Al que cometa el delito de intimidación se le impondrán de dos años a nueve años de prisión, multa por un monto de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, destitución e inhabilitación de dos años a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.</p>	<p>Artículo 219.- ... I.- II.- ... Al que cometa el delito de intimidación se le impondrán de dos años a nueve años de prisión y de treinta a cien días multa.</p>
<p>Artículo 221.- ... I.-III ... Al que cometa el delito de tráfico de influencia, se le impondrán de dos años a seis años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a seis años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.</p>	<p>Artículo 221.- ... I.- III... IV.- Al 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. Al que cometa el delito de tráfico de influencia, se le impondrán de dos años a seis años de prisión y de treinta a cien días multa.</p>
<p>Artículo 222. Cometén el delito de cohecho: I. El servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquiera otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de realizar un acto relacionado con sus funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión, y II. El que de manera espontánea dé u ofrezca dinero o cualquier otra dádiva a alguna de las personas que se mencionan en la fracción anterior, para que cualquier servidor público haga u omita un acto relacionado con sus funciones, a su empleo, cargo o comisión. Al que comete el delito de cohecho se le impondrán las siguientes sanciones:</p>	<p>Artículo 222.- ... I.- El servidor público que por sí, o por interpósita 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; II.- El que dé, prometa o entregue cualquier beneficio a alguna de las personas que se mencionan en el artículo 212 de este Código, para que haga u omita un acto relacionado con sus funciones, a su empleo, cargo o comisión, y III.- 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:</p>

ANEXO IX
REFORMAS AL TÍTULO DÉCIMO DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL

VIGENTE HASTA 2016	REFORMA 18 DE JULIO 2016
<p>Cuando la cantidad o el valor de la dádiva o promesa no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, de treinta a trescientos días multa y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.</p> <p>Cuando la cantidad o el valor de la dádiva, promesa o prestación exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos a catorce años de prisión, de trescientos a mil días multa y destitución e inhabilitación de dos a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.</p> <p>...</p>	<p>a) 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;</p> <p>b) El otorgamiento de contratos de obra pública o de servicios a favor de determinadas personas físicas o morales.</p> <p>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 a que se refieren los incisos a) y b) de este artículo.</p> <p>...</p> <p>Cuando la cantidad o el valor de la dádiva, de los bienes o la promesa no exceda del equivalente de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa.</p> <p>Cuando la cantidad o el valor de la dádiva, los bienes, promesa o prestación exceda de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos a catorce años de prisión y de cien a ciento cincuenta días multa.</p> <p>...</p>
<p>Artículo 223.- Comete el delito de peculado:</p> <p>I.- Todo servidor público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, al organismo descentralizado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por otra causa.</p> <p>II.-IV. ...</p> <p>...</p>	<p>Artículo 223.- ...</p> <p>I.- 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;</p> <p>II.-IV. ...</p> <p>...</p>

ANEXO IX
REFORMAS AL TÍTULO DÉCIMO DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL

VIGENTE HASTA 2016	REFORMA 18 DE JULIO 2016
<p>Artículo 224.- ... Incorre en responsabilidad penal, asimismo, quien haga figurar como suyos bienes que el servidor público adquiriera o haya adquirido en contravención de lo dispuesto en la misma Ley, a sabiendas de esta circunstancia.</p>	<p>Artículo 224.- ... Para efectos del párrafo anterior, 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. No será enriquecimiento ilícito en caso de que el aumento del patrimonio sea producto de una conducta que encuadre en otra hipótesis del presente Título. En este caso se aplicará la hipótesis y la sanción correspondiente, sin que dé lugar al concurso de delitos. ... </p>

Fuente: Elaboración propia con base en Código Penal Federal, última reforma 07 de abril de 2016, publicado en el Diario Oficial de la Federación, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf.htm>; y Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445043&fecha=18/07/2016, [consulta: 01 de agosto de 2016].