



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Facultad De Derecho

**Análisis jurídico del Sistema Nacional
Anticorrupción**

TESIS

Que para obtener el título de

Licenciado en Derecho

PRESENTA

Emiliano Montes de Oca Téllez Rojo



DIRECTOR DE TESIS:

Dr. Daniel Márquez Gómez

Ciudad Universitaria, Cd. Mx., 2019.



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

A esa fuerza incomprensible que me ha acompañado a lo largo de mi vida y que me ha guiado hasta aquí.

A mis padres.

A mi hermano.

A mis abuelos.

A mi familia.

A mi compañera de vida.

A mis maestros. De aula y de vida.

A mis amigas y amigos.

A Ethos.

A la Universidad Nacional Autónoma de México.

Y a ti, que estás leyendo esto y te das la oportunidad de repensar la corrupción.

Contenido

Abreviaturas	6
Motivos de Investigación	8
Planteamiento del Problema	14
Hipótesis	15
Capítulo I. Marco Teórico Conceptual	16
A. La Corrupción	16
1. Definición etimológica	17
2. Definición lexicológica o de diccionario.....	17
3. Definición desde el ámbito de las ciencias sociales.....	19
4. Definición formal o jurídica.....	20
5. Definición propia	26
6. La corrupción en el sistema jurídico mexicano	26
7. Tipos de corrupción.....	27
8. Clasificación de la corrupción	29
B. La Anticorrupción	32
C. Responsabilidad de los Servidores Públicos	32
1. Responsabilidad Política.....	33
2. Responsabilidad Penal	34
3. Responsabilidad Administrativa	36
4. Responsabilidad Civil.....	37
5. Responsabilidad de particulares	38
D. Fiscalización, Control, Rendición de Cuentas y Transparencia	38
1. Fiscalización	39
2. Control	39
3. Rendición de Cuentas.....	42
4. Transparencia	42
E. Agencias anticorrupción.....	43
Capítulo II. Antecedentes de Corrupción y Anticorrupción	45

A.	Antecedentes Internacionales.....	46
B.	Antecedentes nacionales	57
1.	México prehispánico	58
2.	México colonial	59
3.	México Independiente	61
4.	México Contemporáneo (Siglo XX)	72
5.	México Actual (Siglo XXI).....	92
C.	Ejemplos de mecanismos anticorrupción en otros países	104
1.	Hong Kong. La Comisión Independiente Contra la Corrupción.....	104
2.	Argentina. La Oficina Anticorrupción.....	110
3.	Francia. El Servicio Central de Prevención de la Corrupción hoy la Agencia Francesa Anticorrupción	117
Capítulo III. El Sistema Nacional Anticorrupción		125
A.	Reforma constitucional en materia de combate a la corrupción.....	125
B.	Leyes que conforman el Sistema Nacional Anticorrupción	139
1.	Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción	139
2.	Ley General de Responsabilidades Administrativas	160
3.	Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.....	198
4.	Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en Materia de Control Interno del Ejecutivo Federal.....	220
5.	Reforma al Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción	229
6.	Reforma a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República 255	
7.	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación	262
8.	Reforma a otras legislaciones.....	300
Capítulo IV. Problemáticas y propuestas de mejora para el Sistema Nacional Anticorrupción		301
Problemática 1: Congresos Locales no expidieron en tiempo y forma las leyes, ni realizaron las adecuaciones normativas, para la creación y operación de los Sistemas Estatales Anticorrupción.		301

Problemática 2: Varios Congresos Locales no han integrado su Comisión de Selección y de las que están integradas algunas no han seleccionado a los integrantes del CPC local.	302
Problemática 3: Falta de nombramiento de los magistrados de la tercera sala del TFJA.	304
Problemática 4: Autonomía e independencia en los nombramientos.	305
Problemática 5: No hay transparencia respecto al presupuesto que se asigna a las autoridades para la prevención, detección, investigación y sanción de la corrupción.	306
Problemática 6: Se requiere una asignación presupuestaria congruente para la Secretaría Ejecutiva del SNA y de los SEA.	307
Problemática 7: Se ha argumentado como piezas faltantes del SNA la inclusión de otras autoridades en el Comité Coordinador.....	308
Problemática 8: La sanción por un mismo hecho como falta administrativa y hecho de corrupción podría violar el principio Non Bis In Idem.	309
Problemática 9: Existen leyes faltantes para complementar el SNA.....	310
Problemática 10: El SNA no ha sabido comunicarse a la ciudadanía.	310
Problemática 11: Como cualquier otro mecanismo gubernamental, para que el SNA funcione, requiere la participación ciudadana.....	311
Otras problemáticas que requieren discusión	311
Conclusiones.....	312
Bibliografía	316

Abreviaturas

APF	Administración Pública Federal
ASF	Auditoría Superior de la Federación
CC	Comité Coordinador
CICC	Convención Interamericana Contra la Corrupción
CJF	Consejo de la Judicatura Federal
CPC	Comité de Participación Ciudadana
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CPF	Código Penal Federal
D.F.	Distrito Federal
DOF	Diario Oficial de la Federación
FECC	Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción / Fiscalía especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción
FGR	Fiscalía General de la República
FMI	Fondo Monetario Internacional
ICAC	Independent Commission Against Corruption
IIJ	Instituto de Investigaciones Jurídicas
INAI	Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
IPRA	Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa
LFRCF	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación de 2016
LGRA	Ley General de Responsabilidades Administrativas
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
LOPGR	Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República
LOTFJA	Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa
MCCI	Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad
OAA	Oficina Anticorrupción de Argentina
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODCE	Organisation for Economic Co-operation and Development
OEA	Organización de Estados Americanos
OIC	Órganos Internos de Control
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSC	Organización de la Sociedad Civil
PDN	Plataforma Digital Nacional
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación

PGR	Procuraduría General de la República
PIB	Producto Interno Bruto
PJF	Poder Judicial de la Federación
PPEF	Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
RAE	Real Academia Española
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SESNA	Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción
SNF	Sistema Nacional de Fiscalización
TFJA	Tribunal Federal de Justicia Administrativa
UMA	Unidad de Medida y Actualización
UNCAC	United Nations Convention Against Corruption

Motivos de Investigación

La corrupción es una respuesta inadecuada, pero respuesta al fin, para sobrevivir y obtener ventajas en un esquema en el que se confía poco en las instituciones.

María de la Luz Mijangos &
Jaime Cárdenas¹

En la actualidad, la corrupción se percibe como uno de los problemas más importantes a los que se enfrenta el mundo,² pues genera altos costos económicos y sociales que pueden ser extrapolados a efectos desfavorables de tipo ambiental, cultural, de género, entre muchos otros. La corrupción está presente en todas las naciones del planeta,³ en todos los estratos sociales,⁴ y hoy más que nunca, gracias al mundo globalizado en el que vivimos, vincula a

¹ Cárdenas, Jaime y Mijangos, María de la Luz, *Estado de derecho y corrupción*, México, Porrúa, 2005, P. XXI.

² International Monetary Fund, *Corruption: Costs and Mitigating Strategies*, 2016, p. 2,

[http://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-](http://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2016/12/31/Corruption-Costs-and-Mitigating-Strategies-43888)

[Notes/Issues/2016/12/31/Corruption-Costs-and-Mitigating-Strategies-43888.](http://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2016/12/31/Corruption-Costs-and-Mitigating-Strategies-43888)

³ Transparency International, *Corruption perceptions index 2016*, https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016.

⁴ Transparency International. *Global corruption barometer: citizens' voices from around the world*, https://www.transparency.org/news/feature/global_corruption_barometer_citizens_voices_from_around_the_world.

personas alrededor del globo a través de redes de corrupción entre miembros del sector público y privado.⁵

México, además de no ser la excepción, es un país donde la corrupción ha escalado a niveles alarmantes, enraizándose en la vida cotidiana de las personas y normalizándose en las interacciones diarias entre gobierno y ciudadanía. Si consideramos cifras internacionales, de acuerdo al índice de percepción de la corrupción de 2016 realizado por Transparencia Internacional y a la comparación que de sus cifras realiza Transparencia Mexicana,⁶ México ocupa el lugar 35 de 35, es decir, es el país con la peor puntuación en cuanto a percepción de la corrupción se trata, de entre los países que forman parte de la OCDE.⁷ Si la comparación la hacemos con los países de América Latina, podemos observar que, de acuerdo al reporte *Las personas y la corrupción: Latinoamérica y el Caribe*, realizado por Transparencia Internacional, los ciudadanos que viven en México tuvieron más probabilidades de haber pagado

⁵ Véase “Caso Odebrecht”, https://es.wikipedia.org/wiki/Caso_Odebrecht.

⁶ Transparencia Mexicana, “*Reformas legislativas no logran frenar caída en el Índice de Percepción de la Corrupción*”, Transparencia Mexicana, 2017, <https://www.tm.org.mx/ipc2016/>.

⁷ Para 2017, México continúa siendo el país con la puntuación más baja de entre los miembros de la OCDE (<https://imco.org.mx/temas/indice-percepcion-la-corrupcion-2017-via-transparencia-internacional/>) y par 2018, México está entre los cinco países con la calificación más baja en la región de las Américas (https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/indice-percepcion-la-corrupcion-2018-via-transparencia-internacional-2/).

un soborno por servicios públicos básicos en el año previo al que se realizó la encuesta (2015-2016) que cualquier otro país de la región.⁸

Ahora, si tomamos en cuenta mediciones nacionales, las encuestas realizadas por el INEGI nos arrojan datos respecto a la magnitud del problema de nuestro país: En 2015, de cada 10 personas que tuvieron al menos un contacto con algún servidor público, 3 vivieron una experiencia de corrupción;⁹ y en 2016, cada empresa en el país que realizó al menos un trámite o fue sujeta a una inspección gubernamental, tuvo entre 1 y 2 experiencias de este tipo.¹⁰ El panorama es poco alentador si consideramos además la poca eficiencia que las autoridades han demostrado para prevenir y combatir este problema. Entre 1998 y 2017, la Auditoría Superior de la Federación presentó 708 denuncias penales

⁸ Transparency International, *People and Corruption: Latin America and the Caribbean. Global Corruption Barometer*, 2017, p. 14, https://www.transparency.org/_view/publication/7983.

⁹ INEGI, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2015*. La tasa se calcula dividiendo el total de actos de corrupción en la entidad federativa de residencia entre la población de 18 años y más que habita en áreas urbanas de cien mil habitantes y más que tuvo contacto con algún servidor público, multiplicada por 100,000 habitantes.

¹⁰ INEGI, *Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas, 2016*. La tasa se calcula dividiendo el total de unidades que tuvieron experiencia con actos de corrupción entre el total de unidades económicas que realizaron al menos un trámite o fueron sujetas a una inspección en la entidad multiplicada por 10,000 unidades económicas. El cálculo no incluye a las unidades económicas de tamaño Micro, debido a que la variabilidad de sus estimaciones es muy grande.

por posibles actos de corrupción, de las cuales sólo 33 (4.66 %) terminaron en consignaciones.¹¹

¿Y por qué nos preocupa esto? ¿Cuáles son las consecuencias de vivir en el país más corrupto de entre los miembros de la OCDE? La respuesta es que la corrupción genera altos costos económicos y sociales. Comenzando con los económicos y desde el nivel de organización más básico, la familia, Transparencia Mexicana calculó que en 2010, el monto promedio anual del ingreso que los hogares destinaron a pagar actos de corrupción fue de 14% en los hogares mexicanos en general y 33% para los hogares que perciben un salario mínimo.¹² Como diría María Amparo Casar, la corrupción entonces representa un “impuesto regresivo considerable”.¹³ A nivel país, los costos de la corrupción también son alarmantes. El Banco Mundial ha calculado que la corrupción en México representa 9 puntos porcentuales del PIB.¹⁴

¹¹ Eduardo Ortega & NBSP, *Impunes, 95.3% de las denuncias penales que ha presentado ASF, El Financiero*, 2017, <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/impunes-95-de-las-denuncias-penales-que-ha-presentado-asf>.

¹² Transparencia Mexicana, *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe ejecutivo*, 2010, <https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf>.

¹³ Casar, María Amparo, *Anatomía de la Corrupción*, 2a. ed., México, MCCI, 2016, p. 61, https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/10/2016-Anatomia_Corruptcion_2-Documento.pdf.

¹⁴ Meana, Sergio, *Corrupción representa 9% del PIB: Banco Mundial*, *El Financiero*, 2015, <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/corruptcion-representa-del-pib-banco-mundial.html>.

Además de los costos económicos, la corrupción tiene importantes costos sociales. Ha puesto en tela de juicio a los pilares de la democracia representativa, pues la ciudadanía desconfía de los partidos políticos y del poder legislativo, al considerar que es en estas instituciones donde se cometen más y mayores actos de corrupción. Por otro lado, genera una crisis de desconfianza hacia las instituciones encargadas de la impartición de justicia, pues las personas, al estar convencidas de que la policía, los ministerios públicos y los jueces, son altamente corruptos, prefiere abstenerse de levantar una denuncia o seguir un proceso judicial.¹⁵

Las consecuencias de la corrupción son diversas, sin embargo, es innegable el daño que este cáncer causa a nuestro país. Por esta razón, desde los siglos XIX, XX y actual, el gobierno ha realizado esfuerzos para prevenirla y combatirla.¹⁶ El más reciente fue la reforma constitucional publicada el 27 de mayo de 2015 mediante la cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la CPEUM, en materia de combate a la corrupción, con la finalidad de “crear el Sistema Nacional Anticorrupción como un 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.”¹⁷ Dicha reforma constitucional bajó a nivel de ley el 18 de julio

¹⁵ Cfr. Casar, María Amparo, op. cit., p.31.

¹⁶ En el presente trabajo se presentará un recuento de estos esfuerzos.

¹⁷ Cámara de Diputados, *Dictamen en sentido positivo a las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Sistema Nacional Anticorrupción*, *Gaceta Parlamentaria*, México, año XVIII, número 4223-III, jueves 26 de febrero de 2015, p.33, <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/feb/20150226-III.pdf>.

de 2017 con la publicación de las nueve leyes que, al ser creadas y modificadas, dieron vida al SNA.

Dado el anterior panorama del problema de la corrupción y existiendo este nuevo esfuerzo denominado Sistema Nacional Anticorrupción, surge la preocupación del redactor de la presente investigación de ofrecer a la comunidad científica y académica un estudio cualitativo bajo un análisis jurídico de este nuevo Sistema. Presentando, en un primer capítulo, un marco teórico conceptual respecto del concepto de corrupción y su apreciación desde el punto de vista jurídico. Posteriormente, en el segundo capítulo, se hace un recuento de los antecedentes del Sistema, tanto nacionales como internacionales, así como algunos ejemplos de mecanismos anticorrupción que se han realizado en otros países. En el tercer capítulo se realiza un estudio cualitativo sobre cada una de las leyes describiendo los aspectos más relevantes y que fueron modificados. Finalmente, en el cuarto capítulo, se ofrecen propuestas y recomendaciones concretas de mejora para el Sistema.

Planteamiento del Problema

Para el presente trabajo de investigación se tomaron en cuenta los siguientes hechos nacionales e internacionales:

Hechos internacionales

- Existen tratados internacionales, de los que México es parte, para la prevención y el combate de la corrupción en México y el mundo.
- Existen en otros países esfuerzos para prevenir y combatir la corrupción que han tenido éxito y otros que no lo han tenido.

Hechos nacionales

- Previo a las reformas del SNA, existieron esfuerzos anticorrupción por parte del gobierno que buscaron prevenir y combatir la corrupción.
- Dadas las cifras que organismos internacionales y nacionales arrojan respecto a la corrupción en México, dichos esfuerzos no han sido suficientes.
- El 27 de mayo de 2015 se publicó en el DOF el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.
- El 18 de julio de 2017, se publicaron en el DOF, cinco decretos con los que se expidieron, reformaron, adicionaron o derogaron leyes o disposiciones para conformar el Sistema Nacional Anticorrupción.
- Tanto las leyes como la reforma constitucional modificaron la estructura normativa con la pretensión de crear 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, así como para modificar la forma en que se previene y se combate la corrupción.

Problema:

En la actualidad, existe un desconocimiento por parte de la sociedad civil, la academia, e incluso los propios servidores públicos, respecto del SNA, su funcionamiento y los nuevos mecanismos de coordinación y operación con los que cuenta, así como incertidumbre respecto a si podrá abonar en la prevención y combate de la corrupción.

Hipótesis

Si realizamos un análisis de la teoría jurídica de la corrupción y la anticorrupción, de la normativa internacional en la materia, de algunos esfuerzos anticorrupción realizados en otros países, así como de los antecedentes mexicanos; y posteriormente los contrastamos con un análisis de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción y las leyes que conforman el SNA, podremos explicar el funcionamiento de este esfuerzo así como demostrar su validez y pertinencia en la prevención, investigación y sanción de las responsabilidades administrativas y los hechos de corrupción, así como de la fiscalización y control de recursos públicos, además de proponer mejoras para su funcionamiento.

Capítulo I. Marco Teórico Conceptual

A. La Corrupción

La corrupción es un fenómeno complejo. El término corrupción puede hacer referencia a múltiples conceptos dependiendo la rama o la materia desde la cual se aborde el tema. En este sentido, corrupción puede significar desde un estado de putrefacción que sufren los elementos orgánicos, tema abordado por el filósofo griego Aristóteles en su *Tratado sobre la corrupción*,¹⁸ hasta un delito consistente en promover o favorecer la prostitución de menores o incapaces, como una de las definiciones de la RAE.¹⁹ En el presente trabajo de investigación buscaremos delimitar el concepto de corrupción al ámbito de la ciencia jurídica, es decir, aquella que es sancionada por las normas jurídicas o normas anticorrupción.

Para llegar a esta delimitación, partiremos de la definición etimológica del concepto, posteriormente pasaremos a su definición lexicológica o de diccionario, luego la acotaremos al ámbito de las ciencias sociales, para llegar finalmente a la definición formal o jurídica y a la definición que otorga nuestra Constitución. De igual manera se otorgará una definición propia del concepto.

Cabe mencionar que, a lo largo de este capítulo, será necesario definir y recurrir a algunos otros conceptos, pero siempre buscaremos mantenernos en los parámetros de la ciencia jurídica sin adentrarnos en las cuestiones políticas, éticas, filosóficas, económicas, ambientales, sociales o culturales, que pudieran rodear al concepto de corrupción.

¹⁸ Cfr. Aristóteles, *Tratados breves de historia natural. Acerca de la generación y la corrupción*, trad. de Ernesto La Croce, Madrid, Gredos, 1987.

¹⁹ RAE. “*Corrupción de menores*”. <http://dle.rae.es/?id=B0dY4l3>.

1. Definición etimológica

La palabra Corrupción proviene del latín *corruptio, ōnis*,²⁰ que quiere decir, corrupción o alteración. A su vez, proviene de *corrumpo (is, ěre, rūpi, ruptum)* que quiere decir corromper, echar a perder, alterar, falsificar, manchar, marchitar, descomponer. Otra acepción de este mismo sería: corromper, pervertir, depravar, seducir.²¹ De *corrumpo* también se deriva *corruptela*, que quiere decir corruptela, corrupción, depravación, desmoralización, relajación, vicio; todo lo que corrompe: seducción.²² Así, *corrumpere aliquem* quiere decir “sobornar o cohechar a alguno con dinero”; un *corruptus iudex* sería un “juez sobornado”; *corrumpere mores civitates*, sería “pervertir las costumbres ciudadanas”. Si hacemos referencia a quien comete la corrupción, “el corruptor”, encontramos que la palabra proviene del latín *corruptor, ōris*; que también proviene de *corrumpo*, y que quiere decir corruptor, desmoralizador, seductor.²³

2. Definición lexicológica o de diccionario

El Diccionario de la Lengua Española de la RAE²⁴ nos dice que la palabra *Corrupción* proviene del latín *corruptio, ōnis*; un sustantivo femenino que, en una primera acepción quiere decir “Acción y efecto de corromper o corromperse”. Además, 2. “Alteración o vicio en un libro o escrito”; 3. Antiguamente, “diarrea”; 4. En sentido figurado, “vicio o abuso introducido en las cosas no materiales”; y como frase ejemplificativa tenemos, “Corrupción de costumbre, de voces”.

²⁰ Blázquez, Agustín, *Diccionario Español-Latino A-Z*. Barcelona, Ramon Sopena S.A., 1954, p.221.

²¹ Blázquez, Agustín, *Diccionario Latino-Español A-J*, Barcelona, Ramon Sopena S.A., 1954, p. 447.

²² *Ibidem*, p.448.

²³ *Idem*.

²⁴ RAE, *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, Real Academia Española, 1970, p. 369

Si consultamos la versión web de la RAE, además de las definiciones anteriores, aparece que la corrupción, en las organizaciones, especialmente en las públicas, es la “práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores”.²⁵

Vale la pena definir algunas palabras que se relacionan directamente con el concepto de Corrupción. De ahí que *Corruptente* (del latín *corrumpens*, *-entis*, participio activo de *corrumpere*, corromper) es un adjetivo que quiere decir “que corrompe” y 2. Fastidioso, molesto, díscolo. *Corruptamente*, adverbio de modo que quiere decir “corrompidamente”. Por su parte, *Corruptela* (del latín *corruptēla*) quiere decir “corrupción”, pero, además, 2. “Mala costumbre o abuso, especialmente los introducidos contra la ley”. *Corruptibilidad* (del latín *corruptibilītas*, *-ātis*) es un sustantivo femenino que tiene como acepción “calidad de corruptible”.

Corruptible (del latín *corruptibilis*) es un adjetivo y es aquello “que puede corromperse”. *Corruptivo*, *va* (del latín *corruptivus*) es un adjetivo, y es aquello “que corrompe o tiene virtud para corromper”. *Corrupto*, *ta*. (Del latín *corruptus*) es un participio pasivo irregular y proviene “de corromper” y 2. Adjetivo anticuado que quiere decir “dañado, perverso, torcido”. *Corruptor*, *ra*. (Del latín *corruptor*, *-ōris*) es un adjetivo, también usado como sustantivo, y quiere decir “que corrompe”.

Corromper (del latín *corrumpĕre*) es un verbo transitivo, también usado como pronominal, y quiere decir, “alterar y trastocar la forma de alguna cosa”; Además, 2. “Echar a perder, depravar, dañar, podrir”; 3. “Sobornar o cohechar al juez, o a cualquier persona, con dádivas o de otra manera”; 4. “Pervertir o seducir a una mujer”; 5. “Estragar, viciar, pervertir”. “Corromper las costumbres, el habla, la literatura”; 6. “Incomodar, fastidiar, irritar”; y 7. “Oler mal”. Con Corromper se

²⁵ RAE, *Diccionario de la Lengua Española*, <http://dle.rae.es/?id=B0dY4I3>.

relacionan *Corrompedor, ra; Corrompible; corrompidamente; corrompierte; corrompimiento*.

3. Definición desde el ámbito de las ciencias sociales

Como se dijo anteriormente, existen diferentes acepciones para el concepto de Corrupción, ya que puede ser analizado desde distintos ámbitos del conocimiento. Cada rama de estudio tiene su particular manera de abordar el problema de la corrupción y cada una lo hace desde distintos enfoques. Además, el término Corrupción engloba a su vez diversas acciones tales como el soborno, el tráfico de influencias o el desvío de recursos. La Corrupción existe en el ámbito jurídico-político, pero además ocurre en las relaciones de supra-subordinación del sector privado, en la escuela, en el ámbito académico e incluso en el sector más pequeño de la organización social: la familia.

Como menciona Italo Pardo, existen variaciones históricas y etnográficas en el origen, la dinámica y la extensión de la corrupción; en su percepción y en la interpretación de la legitimidad de los actos corruptos.²⁶ Para él, la corrupción es un fenómeno variante y su conceptualización puede verse afectada por el interés personal, valores culturales y estatus socio-económico. En este sentido, la corrupción debe ser tratada contextual y diacrónicamente.²⁷

Heidenhammer, por su parte, señala que la corrupción puede referirse a tres dominios principales: un dominio jurídico (como delito o infracción por parte de un servidor público), un dominio de mercado (la corrupción como una decisión económica tomada por un servidor público), y un dominio político (la corrupción

²⁶ Pardo, Italo, "Introduction: Corruption, Morality and the Law", en Pardo, Italo (comp.), *Between Morality and the Law*, UK, University of Kent. ASHGATE, 2004, p.2.

²⁷ Cfr. *Idem*.

como subversión del interés público por intereses particulares).²⁸ Cárdenas y Mijangos nos dicen que también se podría hablar de enfoques moral-individualistas, delictivos-formalistas, estatales-rentistas, anómico-sociales y micro organizacionales.²⁹

Una definición, de carácter económico, es esbozada por Susane Rose-Ackerman, quien menciona que la corrupción es el uso incorrecto del poder público para obtener beneficios privados.³⁰

4. Definición formal o jurídica

Algunos organismos internacionales han dado definiciones legales sobre la corrupción, tal es el caso de la OCDE quien la define como “el uso indebido, activo o pasivo, de los poderes de los funcionarios públicos (designados o elegidos) para obtener beneficios financieros privados o de otro tipo”.³¹ El FMI, la describe como “el abuso del poder público para obtener un beneficio privado”.³² Transparencia Internacional por su parte, la concibe como “el abuso del poder

²⁸ Heidenhammer, Arnold *et al.*, *Political Corruption: A Handbook*, New Brunswick, N.J., Transaction Publishers, 1989.

²⁹ Cárdenas, Jaime y Mijangos, María de la Luz, *op. cit.*, p. 55.

³⁰ Rose-ackerman, Susan, *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*, trad. de Alfonso Colodrón Gómez, Madrid, Siglo veintiuno de España editores, S.A. 2001, p. 125.

³¹ OECD, *Glossary of statistical terms*,
<https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=4773>.

Corruption: “the active or passive misuse of the powers of Public officials (appointed or elected) for private financial or other benefits.”

³² International Monetary Fund, *op. cit.* p.3. *Corruption*: “the abuse of public office for private gain.”

encomendado para beneficio privado.”³³ El Banco Mundial como “el abuso de la función pública para obtener beneficios privados.”³⁴

Como podemos observar, todas estas organizaciones acotan la definición de corrupción a aquella acción indebida, incorrecta o abusiva, realizada por quienes detentan el poder público, es decir, los servidores o funcionarios públicos, para obtener un beneficio personal o privado. Cabe mencionar que la definición legal de corrupción variará de país en país, dependiendo lo que las leyes de cada uno tipifiquen y sanciones como tal, ya sea en el ámbito administrativo, penal o constitucional.

A continuación, analizaremos aquellos elementos que tienen en común las definiciones dadas por los organismos internacionales:

Acción indebida

Lo indebido hace referencia a aquello que no es obligatorio ni exigible, pero además que es ilícito, injusto y falta de equidad.³⁵ Stephen Morris menciona que “la corrupción entendida como una forma de comportamiento político desviado es una conducta política contraria a las normas políticas”.³⁶ Podríamos

³³ Transparency International, *Anti-corruption Glossary*, <https://www.transparency.org/glossary/term/corruption>.

Corruption: “the abuse of entrusted power for private gain.”

³⁴ The World Bank. *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*. 1997.

<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm#note1>.

Corruption: “the abuse of public office for private gain.”

³⁵ RAE, *Diccionario de la lengua española*, <http://dle.rae.es/?id=LLpJHWV>.

³⁶ Morris, Stephen D. *Corrupción y política en el México Contemporáneo*. Traducción de Victoria Schussheim. México. Siglo veintiuno editores, s.a. de c.v. 1992. p. 18

decir entonces que, en primer lugar, la corrupción es un acto ilícito, injusto, falto de equidad y antijurídico (contrario a las normas jurídicas).³⁷

Realizada por quienes detentan el poder público

Rolando Tamayo y Salmorán menciona que poder público:

se designa a los órganos-instituciones a través de los cuales la soberanía-poder supremo se manifiesta y funciona, es una facultad consubstancial del Estado que le permite dictar y ejecutar normas obligatorias que regulan la convivencia social de quienes se encuentran en el territorio de su jurisdicción; su origen soberano le faculta establecer e imponer coactivamente las normas jurídicas para regular el orden político y social.³⁸

De igual manera el autor menciona que:

en el Estado de derecho democrático de división de poderes, los órganos del poder público tienen su origen y validez en la Constitución-Ley fundamental, la que determina su organización y funcionamiento y en buena medida el contenido de las leyes ordinarias-orgánicas que les precisarán sus ámbitos de competencia y jurisdicción, para imponer la legalidad y garantizar la libertad de las personas y los ciudadanos, dando con ello certeza y seguridad jurídicas.³⁹

³⁷ Para la definición de *antijuridicidad* ver: González, Samuel Antonio, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 1994, <http://mexico.leyderecho.org/antijuridicidad/>

³⁸ Tamayo y Salmorán, Rolando, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 1994, <http://leyderecho.org/poder-publico/>

³⁹ *Ídem.*

En última instancia, estos órganos o instituciones son conformados por individuos a quienes se les denomina servidores públicos. Nuestra Constitución, en su artículo 108, menciona quiénes son considerados servidores públicos:

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 del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.⁴⁰

Partiendo de estas definiciones, los sujetos activos de la corrupción serían los servidores públicos mencionados en el artículo 108 constitucional. Sin embargo, la corrupción se presenta como un fenómeno bilateral, es decir, es necesario un sujeto corruptor o que corrompe y un sujeto corruptible o que se deja corromper. En este tipo de relación, uno de los sujetos puede, y en muchas ocasiones es, un particular. Como menciona Ackerman la corrupción puede conformar una relación entre la función pública y el sector privado, donde “a veces, los funcionarios son los actores dominantes y, en otros casos, los actores privados son las fuerzas más poderosas.”⁴¹

⁴⁰ Cámara de Diputados, *Constitución Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, última reforma publicada DOF 27-01-2016, México, 1917, art. 108, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>.

⁴¹ Rose-Ackerman, Susan, op. cit., p.155.

Como se verá más adelante, en el Capítulo III, una de las características del SNA es la inclusión, a nivel constitucional y legal, de los particulares como sujetos de responsabilidad por cierto tipo de actos de corrupción.

Para obtener un beneficio personal o privado

En la definición existe un elemento subjetivo específico que se refiere a la intención o a la finalidad del actuar de quienes detentan el poder público. Esta finalidad es la obtención de un beneficio personal o privado.

En este respecto, Rose-Ackerman destaca el carácter individualista que universal y fundamentalmente poseen los seres humanos, bajo el cual muestran una preferencia a observar sus propios intereses y los de los suyos. Menciona que los críticos han llamado a este fenómeno codicia, mientras que los economistas lo han llamado maximización de la utilidad.⁴²

De igual manera, Morris señala que si partimos del hecho de que, de acuerdo al concepto de racionalidad de la teoría formal, todo persona y por consiguiente todo servidor público, persigue un interés o beneficio privado,⁴³ en este sentido, cualquier servidor o funcionario público, buscaría en su labor y en su actuar cotidiano el interés personal o propio, sea que hiciera o no corrupción, por lo que no sería necesario para este autor incluirlo en la definición.⁴⁴

El autor menciona además que la corrupción no siempre propicia exclusivamente los intereses particulares o personales, puesto que pueden además beneficiar a la familia, a los amigos, a conocidos, a un grupo étnico, a una institución o incluso a una causa.⁴⁵

⁴² *Cfr. Ibidem*, p. 2.

⁴³ *Cfr. Morris, Stephen D, op. cit.*, p.20.

⁴⁴ *Idem*.

⁴⁵ *Idem*.

Consideramos que el tema de la finalidad u objetivo del ente corrupto o corruptor puede conllevar amplios debates. Esto debido a que las razones por las que una persona comete corrupción son múltiples e indeterminables. Pardo nos dice que a pesar de que el dinero juega un importante rol en las causas (motivos) de la corrupción, no podemos decir que se trata del único o de la causa primera. Otras motivaciones tales como las dinámicas del poder; la presión social, la ideología política, la lealtad con el jefe o con los colaboradores, las obligaciones morales o políticas que cuentan con legitimidad, o incluso la vanidad juegan un papel determinante.⁴⁶

Contrario al interés público o común

Para Francisco Cornejo, el interés público es el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado.⁴⁷ Para Morris, la corrupción involucra un acto racional por parte de un funcionario público que se desvía de la promoción ideológicamente sancionada del interés común.⁴⁸

En la definición que estudiamos, la corrupción implica entonces una acción contraria a las necesidades colectivas de la comunidad, cometida por quienes tienen el deber de protegerlas y procurarlas. De igual manera, implica la anteposición del interés privado sobre el público, pero además en contra de él. Esto quiere decir: no solo se privilegia el interés personal o particular sobre lo público si no que se realiza una acción que afecta y perjudica a ese interés.

⁴⁶ Cfr. Pardo, Italo. *op. cit.*, p. 5

⁴⁷ Cornejo, Francisco M., "Interés Público", *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM, IJ, 1984, t.V., I-J, p.167.
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1172/7.pdf>.

⁴⁸ Morris, Stephen D. *op. cit.*, p. 21.

5. Definición propia

Habiendo analizado la definición que tanto la doctrina como los organismos internacionales proveen sobre la corrupción, es momento de proporcionar una definición propia que sea de utilidad para el presente trabajo.

Para nosotros, la Corrupción es *una conducta, contraria a las normas, ya sean jurídicas o morales, cometida tanto por servidores públicos como particulares, en la que se anteponen intereses privados por sobre los públicos.*

Somos conscientes que la definición anterior tiene una aproximación meramente normativa y como tal no es suficiente para entender las causas y las consecuencias de la misma, las cuales pueden tener carácter económico, ético, político, sociológico, cultural, etc. Tal como dirían Cárdenas & Mijangos “los enfoques normativistas son una fotografía que da cuenta de una realidad y que nos auxilian en su delimitación, pero no para entenderla en sus causas y sus consecuencias”.⁴⁹ Sin embargo, resulta útil dado al enfoque de nuestro trabajo de investigación.

6. La corrupción en el sistema jurídico mexicano

Con la reforma constitucional de 2015 en materia de combate a la corrupción, la cual abordaremos más adelante, se dio un acotamiento del concepto de Corrupción. El constituyente permanente reformó el artículo 113 para crear el Sistema Nacional Anticorrupción y, aunque no definió lo que es la corrupción (recordando que la finalidad del texto constitucional no debe ser el dar definiciones), sí otorgó parámetros que permiten conocer lo que para el orden normativo se debe considerar como corrupción.

El primer párrafo del artículo constitucional indica: “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

⁴⁹ Cárdenas, Jaime y Mijangos, María de la Luz, *op. cit.*, p. 63

responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos”.⁵⁰

A partir de lo establecido en la Constitución, se creó en México un sistema de responsabilidades de los servidores públicos y particulares que contempla la tipificación y sanción de conductas en el ámbito administrativo y penal. Si bien más adelante las estudiaremos a detalle, podemos adelantar que se trata de faltas administrativas graves, no graves y de particulares, en el ámbito administrativo y de delitos por hechos de corrupción en el ámbito penal.

A partir de lo anterior, es factible afirmar que en nuestro sistema jurídico actual la corrupción que se tipifica y se sanciona son las faltas administrativas y los hechos de corrupción.

7. Tipos de corrupción

En el Glosario Anticorrupción de Transparencia Internacional, se menciona que la corrupción puede ser clasificada como “grande”, “pequeña” y “política”, dependiendo de la cantidad de dinero perdido y del sector en el que ocurre.⁵¹

La *gran corrupción* se entiende como el abuso de poder de alto nivel que beneficia a unos pocos a expensas de la mayoría, y causa daños graves y

⁵⁰ Cámara de Diputados, *Constitución Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, última reforma publicada DOF 27-01-2016, México, 1917, art.113, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>.

⁵¹ Transparency International, *Anti-corruption Glossary*, <https://www.transparency.org/glossary/term/corruption>.

Corruption: The abuse of entrusted power for private gain. Corruption can be classified as grand, petty and political, depending on the amounts of money lost and the sector where it occurs.

generalizados a los individuos y la sociedad. Se dice que este es el tipo de corrupción que a menudo queda impune.⁵²

La *pequeña corrupción* se entiende como el abuso cotidiano del poder encomendado por parte de los funcionarios públicos en sus interacciones con los ciudadanos comunes, que a menudo intentan acceder a bienes o servicios básicos en lugares como hospitales, escuelas, departamentos de policía y otras agencias.⁵³

La *corrupción política* se entiende como la manipulación de políticas, instituciones y reglas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de los tomadores de decisiones políticas, quienes abusan de su posición para mantener su poder, estatus y riqueza.⁵⁴

Tanto en la definición de Transparencia Internacional como en la clasificación que la misma organización hace del concepto, se hace referencia a

⁵² Transparency International. Anti-corruption Glossary. <<GRAND CORRUPTION: The abuse of high-level power that benefits the few at the expense of the many, and causes serious and widespread harm to individuals and society. It often goes unpunished.>> https://www.transparency.org/glossary/term/grand_corruption.

⁵³ Transparency International. Anti-corruption Glossary. << PETTY CORRUPTION: Everyday abuse of entrusted power by public officials in their interactions with ordinary citizens, who often are trying to access basic goods or services in places like hospitals, schools, police departments and other agencies. See 'corruption' and 'grand corruption'>>.

⁵⁴ Transparency International. Anti-corruption Glossary. <<POLITICAL CORRUPTION: Manipulation of policies, institutions and rules of procedure in the allocation of resources and financing by political decision makers, who abuse their position to sustain their power, status and wealth>>.

aquella corrupción que es realizada por servidores o funcionarios públicos y que por tanto se realiza, a menor o mayor escala, en el sector público.

8. Clasificación de la corrupción

Atendiendo a la naturaleza jurídica del presente trabajo y partiendo de la corrupción que es tipificada y sancionada por el sistema jurídico actual mexicano, daremos una clasificación de la corrupción atendiendo al área o materia del Derecho que se encarga de prevenirla, investigarla y sancionarla.

Bajo este tenor, encontramos la corrupción que es prevenida, investigada y sancionada por el Derecho Administrativo y aquella que lo es por el Derecho Penal. En el primero, los actos de corrupción se denominan *faltas administrativas*, mientras que en el segundo se denominan *delitos por hechos de corrupción*.

a) Corrupción en el ámbito administrativo

El Derecho Administrativo es la rama de la ciencia del Derecho que estudia los principios y las normas que regulan la organización y la actividad de la Administración Pública, los medios para realizarla y las relaciones que generan.⁵⁵

Quienes desempeñan una labor dentro de la Administración Pública reciben el nombre de Servidores Públicos. La Constitución en su artículo 108 menciona quiénes son considerados como tal.

Todos los ciudadanos que pertenecen al Estado mexicano mantienen frente a él un estado general de sujeción por el simple hecho de formar parte de la población, lo que además los constriñe al mandato general de las leyes aplicables a todos los gobernados. Cuando dichos individuos prestan sus servicios al Estado, tienen además un estado especial de sujeción como servidores públicos, el cual deriva de su vinculación con los órganos que tienen asignada la función del ejercicio del poder. Es así que toda persona que

⁵⁵ Cfr. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo*, 2a. ed., México, LIMUSA, 2008, p.57.

desempeñe un empleo, cargo, o comisión en el sector público, además de su condición general como gobernado, y de su régimen particular como trabajador sujeto a las normas de naturaleza laboral, tendrá un régimen especial como servidor público.⁵⁶

Este régimen jurídico especial aplicado a los servidores públicos ha sido estudiado por la teoría a través del Derecho Disciplinario. Este consiste en el conjunto de normas que regulan el comportamiento de los servidores públicos, las cuáles están fundamentadas en la facultad de organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, con arreglo a lo dispuesto por los artículos 89, fracciones I y II, y 90 constitucionales, y en el sistema de responsabilidades previsto en el título cuarto de la Constitución.⁵⁷

Dentro de esta materia, los servidores públicos deben seguir una serie de normas y abstenerse de realizar una serie de conductas para el correcto despacho de los asuntos públicos. A esto se le conoce como el derecho disciplinario sancionador y ocurre en virtud de la relación de subordinación que los servidores públicos en su calidad de tales, deben guardar hacia el Estado. Cuando un servidor público deja de cumplir con sus obligaciones o comete una serie de conductas que van en contra del interés público o que dañan el buen despacho del servicio público, cometen faltas administrativas las cuáles son castigadas mediante sanciones administrativas.⁵⁸

En el caso de los particulares, con la reforma a la LGRA, se incluyeron *actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves*. Es decir, existe una descripción de conductas y sus respectivas sanciones, que son

⁵⁶ Cfr. *Ibídem*, p.177

⁵⁷ Cfr. *Ibídem*, p.180

⁵⁸ La descripción detallada de este tipo de faltas y sus respectivas sanciones se encuentra en el Capítulo III del presente trabajo de investigación.

realizadas por los particulares, que se relacionan con un cierto tipo de faltas administrativas cometidas por servidores públicos.⁵⁹

b) Corrupción en el ámbito penal

El Derecho Penal es el conjunto de leyes mediante las cuales el Estado define los delitos, determina las penas imponibles a los delincuentes y regula la aplicación concreta de las mismas a los casos de incriminación.⁶⁰ Al igual que el derecho administrativo sancionador explicado en el apartado anterior, el Derecho Penal es punitivo, es decir, en casos de incumplimiento se aplica una sanción. El titular del poder punitivo es el Estado y lo ejerce a través de los órganos estatales encargados de la administración de justicia penal.⁶¹

En el Código Penal Federal se tipificaban, antes de la reforma en materia de combate a la corrupción, los delitos cometidos por servidores públicos. Con la reforma, estos delitos pasan a ser Delitos por hechos de corrupción, con algunas modificaciones.⁶² Estos delitos, al igual que los anteriores, al ser tipificados en el Código Penal Federal y demás ordenamientos penales en las entidades federativas, son investigados y perseguidos por el Estado a través de la Fiscalía General de la República, antes Procuraduría General de la República,⁶³ y sancionados por los tribunales penales del Poder Judicial de la Federación.

⁵⁹ La descripción detallada de este tipo de actos y sus sanciones se contempla en el Capítulo III del presente trabajo de investigación.

⁶⁰ Carrancá y Trujillo, Raúl, *Derecho Penal Mexicano. Parte General*, 5a. ed., México, Antigua Librería Robredo, 1958, tomo I., p.17.

⁶¹ López Betancourt, Eduardo, *Introducción al derecho penal*. 16a. ed, México, Porrúa, 2011, p. 51.

⁶² La descripción detallada de estos delitos y sus sanciones se encuentra en el Capítulo III del presente trabajo de investigación.

⁶³ Sobre el cambio de Procuraduría General de la República a Fiscalía General de la República ver el Capítulo II del presente trabajo de investigación.

Aunque en la tipificación de estos delitos se contempla que solo pueden ser cometidos específicamente por servidores públicos (sujetos activos del delito), el Código penal federal contempla, en su artículo 212, que serán impuestas las mismas sanciones a los particulares que participen en su comisión.

B. La Anticorrupción

La RAE define a la anticorrupción como aquella que “tiene como objetivo la lucha contra la corrupción económica, política, administrativa, etc.”⁶⁴ En este sentido podemos afirmar que tendrá el adjetivo *anticorrupción* todo aquello que luche o combata la corrupción.

Al igual que la corrupción, la anticorrupción puede ser estudiada y definida desde diversos ámbitos del conocimiento. Para el presente trabajo y bajo los fines ya establecidos, la definición que daremos es: *el conjunto de normas y acciones, de contenido jurídico o moral, que buscan prevenir, investigar y sancionar la corrupción.*

Así como existe corrupción que es prevenida, investigada y sancionada por el Derecho Administrativo y por el Derecho Penal, de igual manera el Derecho positivo mexicano vigente establece normas anticorrupción de Derecho Penal y de Derecho Administrativo, pero, además, normas para la fiscalización y el control de recursos públicos que también pueden y son consideradas como normas anticorrupción.

C. Responsabilidad de los Servidores Públicos

Para comprender las normas anticorrupción administrativas y penales establecidas por nuestro sistema jurídico, es necesario entender el sistema de responsabilidades de los servidores públicos.

La situación en la que se encuentran los servidores públicos los sujeta a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función

⁶⁴ RAE, *Diccionario de la Lengua Española*, <http://dle.rae.es/?id=2qdgP2A>.

pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, se hacen acreedores a sanciones, las cuales pueden presentar características diferentes, en razón de:

- El régimen legal aplicable
- De los órganos que intervienen
- De los procedimientos para su aplicación
- Y de la Jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento

La omisión al cumplimiento de las obligaciones que impone a los servidores públicos la función pública, puede dar lugar a cuatro tipos de responsabilidades: la política, la penal, la administrativa y la civil.⁶⁵

1. Responsabilidad Política

De acuerdo al artículo 109 constitucional, la responsabilidad política ocurre cuando un servidor público, en ejercicio de sus funciones, incurre en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Por este tipo de responsabilidad se impondrán, mediante juicio político, las sanciones de destitución e inhabilitación.

El artículo 110 de la constitución establece quiénes pueden ser sujetos de juicio político y el procedimiento para el mismo, mientras que el 114, los plazos para iniciar el procedimiento. En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se reglamentan estos artículos.

Daniel Márquez explica que la responsabilidad política se orienta a reprimir aquellas conductas en que incurren los servidores públicos violando el orden

⁶⁵ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.*, p.185.

jurídico y que perjudiquen los intereses públicos fundamentales o su buen despacho.⁶⁶

Los diversos actos que generan una responsabilidad política, no son considerados corrupción.

2. Responsabilidad Penal

Respecto al segundo tipo de responsabilidad, la responsabilidad penal, el texto constitucional en su artículo 109 establece que “la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en términos de la legislación penal”.⁶⁷

De acuerdo a la definición de Alvaro Bunster, en el Diccionario Jurídico Mexicano, la responsabilidad penal es el deber jurídico de sufrir la pena, que recae sobre quien ha cometido un delito, esto es, una acción u omisión típica, antijurídica y culpable.⁶⁸ Este tipo de responsabilidad surge para un servidor público cuando realiza una conducta ilícita, tipificada y sancionada por las leyes penales. A diferencia de los otros tipos de responsabilidades, la penal da lugar a penas privativas de la libertad.

A diferencia de la responsabilidad política, sí puede haber responsabilidad penal por actos que se consideran corrupción. Anterior a la reforma del 18 de julio

⁶⁶ Márquez, Daniel, *Función jurídica de control de la administración pública*, México, UNAM, IIJ, 2005, p. 300.

⁶⁷ SCJN, *Constitución Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857*, Compilación cronológica de sus modificaciones, art. 109, <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/documento/2017-03/CPEUM-109.pdf>.

⁶⁸ Bunster, Alvaro, *Diccionario Jurídico Mexicano*. México, UNAM, IIJ, t. VIII Rep – Z, “Responsabilidad Penal”, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1175/4.pdf>.

de 2016, el código penal establecía, en su Título Décimo, los delitos cometidos por servidores públicos.⁶⁹ Con la reforma pasarán a ser Delitos por Hechos de Corrupción.⁷⁰

Cabe la pena hacer mención de que en materia penal existe una protección constitucional que se otorga a los servidores públicos de “alta jerarquía”, enumerados en el primer párrafo del artículo 111 constitucional, para cuando cometan delitos en el tiempo de su encargo. Esta protección debe ser entendida como un privilegio procesal en materia penal que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino al ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía.⁷¹ Esta protección, conocida coloquialmente como “fuero constitucional”, consiste en que para poder proceder penalmente en contra de los servidores públicos que la tengan es necesario un procedimiento ante la cámara de diputados denominado “Declaración de Procedencia” que determine si ha o no lugar de proceder en contra del imputado.

Una situación especial se presenta con relación al Presidente de la República, ya que la declaración de procedencia dará lugar a que la Cámara de Diputados asuma las funciones de Jurado de Acusación para iniciar un procedimiento, semejante al Juicio Político, en el que la Cámara de Senadores, con poder jurisdiccional dictará sentencia sobre su responsabilidad penal.⁷²

⁶⁹ SCJN, *Código Penal Federal*, Sistema de Consulta de Ordenamientos, <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=643&TPub=1+>.

⁷⁰ Cada uno de estos delitos se explicarán en el Capítulo III. *El Sistema Nacional Anticorrupción*, 5. *Reforma al Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción*; del presente trabajo de investigación.

⁷¹ Delgadillo Gutiérrez, *op. cit.*, p.186

⁷² *Ídem*.

3. Responsabilidad Administrativa

En lo que respecta a la responsabilidad administrativa, el mismo 109 del texto constitucional, establece que 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, cargo o comisiones. De acuerdo a Daniel Márquez, esta clase de responsabilidad deviene del vínculo que se establece entre la administración y el individuo que ejerce una función pública. Así, los servidores públicos incurrirán en responsabilidad administrativa cuando la infracción a sus deberes y obligaciones fuere susceptible de la aplicación de una medida disciplinaria.⁷³

Este tipo de responsabilidad se asocia de manera más específica con la corrupción. Como se verá en el Capítulo III del presente trabajo de investigación, las faltas administrativas que generan responsabilidad administrativa son consideradas como corrupción.

Es importante mencionar que el artículo 113 constitucional establecía, antes de la reforma anticorrupción de 2015, las sanciones por responsabilidad administrativa consistentes en suspensión, destitución, inhabilitación y sanciones económicas. Dichas sanciones, posterior a la reforma, se establecen en el 109 constitucional. Las causales de responsabilidad administrativa y las sanciones específicas, así como los procedimientos y las autoridades facultadas para investigar e imponer las mismas, se encontraba regulado en el Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, derogadas con la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.⁷⁴

⁷³ Márquez, Daniel, *op. cit.*, p. 304.

⁷⁴ La modificación al texto constitucional se detalla en: Capítulo III. *El Sistema Nacional Anticorrupción A. Reforma constitucional en materia de combate a la*

Como podemos apreciar hasta ahora, existen dos tipos de acciones (las faltas administrativas y los hechos de corrupción) que pueden dar lugar a dos tipos de responsabilidad (responsabilidad administrativa y responsabilidad penal) que comprenden la corrupción. Para ambos tipos de acciones se prevén instituciones y procedimientos que se encargan de prevenirla, investigarla y sancionarla. Al respecto, diversos críticos han argumentado que esta doble sanción de la corrupción podría llevar a la violación del principio *Non Bis In Idem*, que quiere decir que nadie puede ser juzgado dos veces por la misma conducta. Al respecto, nuestra constitución, en su artículo 109, establece que “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”.⁷⁵

4. Responsabilidad Civil

Finalmente, en lo que respecta a la responsabilidad civil, el 113 constitucional establecía, anterior a la reforma constitucional anticorrupción de 2015, que 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. Dicha regulación, con la reforma anticorrupción, pasa a estar en el artículo 109 constitucional. La ley reglamentaria de dicho precepto constitucional es la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

corrupción. La descripción de la LGRA se detalla en: B. *Leyes que conforman el Sistema Nacional Anticorrupción*; 2. *Ley General de Responsabilidades Administrativas*; del presente trabajo de investigación.

⁷⁵ Respecto al debate sobre si la sanción administrativa y penal por un mismo delito viola el principio *Non Bis In Idem*, consultar el Capítulo IV del presente trabajo de investigación.

De acuerdo a Daniel Márquez, esta clase de responsabilidad es aquella en la que incurre un servidor público al producir daño o perjuicios en ejercicio de su función pública al actuar ilícitamente.⁷⁶ La sanción para este tipo de responsabilidad vendría siendo la indemnización del Estado por los daños y perjuicios ocasionados.

Este tipo de responsabilidad se podría dar como resultado de una responsabilidad administrativa o penal por un acto de corrupción. Es decir, podría ser una consecuencia de las anteriores si se dañan los bienes o derechos de los particulares.

5. Responsabilidad de particulares

Si bien los particulares también pueden ser sujetos de responsabilidad administrativa y penal, no fue sino hasta la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción y la creación de la LGRA que su regulación fue tomada en cuenta en los textos normativos. Es por eso que el estudio de las faltas administrativas y hechos de corrupción en los que pueden incurrir se estudiará en el Capítulo III sobre las leyes que conforman el SNA.

D. Fiscalización, Control, Rendición de Cuentas y Transparencia

La definición de corrupción que la constitución esboza,⁷⁷ contempla los términos de fiscalización y control. Es por eso que es importante definirlos en el contexto de nuestro marco conceptual.

⁷⁶ Márquez, Daniel. *Op. cit.*, p. 302

⁷⁷ Especificamos “que esboza” ya que el texto constitucional no da como tal una definición, sino que es posible extraer una a partir de los que se establece en el 113 constitucional.

1. Fiscalización

De acuerdo a la RAE, la *fiscalización* es “la acción y efecto de fiscalizar”.⁷⁸ Y *fiscalizar*, es 1. Hacer el oficio de fiscal y 2. Criticar y traer a juicio las acciones u obras de alguien. En el contexto jurídico mexicano actual, la fiscalización es el proceso de revisar, auditar y vigilar a detalle la congruencia entre los objetivos planteados y las metas alcanzadas en materia de contabilidad, finanzas, presupuesto, avances y beneficios económicos, adecuación programática y endeudamiento en cada uno de los entes de la administración pública y los Poderes de la Unión, en cada ejercicio fiscal. Implica controlar las actividades del Estado para confirmar que se ajusten a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.⁷⁹

En el contexto de la anticorrupción, la fiscalización sería una herramienta para prevenir y detectar actos de corrupción.

2. Control

El *Control*, del francés *contrôle*, es definido por la RAE como comprobación, inspección, fiscalización, intervención.⁸⁰ Daniel Márquez menciona que en la doctrina jurídica se entiende como “la actividad de carácter registral o técnico encomendada a una función pública, un ente administrativo estatal o a un empleado público, por el orden jurídico, que se dirige a revisar la

⁷⁸ RAE. *Diccionario de la Lengua Española*. “Fiscalización”. <https://dle.rae.es/?id=HzXV3DV>.

⁷⁹ Cfr. Secretaría de Gobernación, *Sistema de Información Legislativa*, Glosario, “Fiscalización”, <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=274>.

⁸⁰ RAE, *Diccionario de la Lengua Española*. “Control” <https://dle.rae.es/?id=AeYZ09V>.

adecuación y legalidad de los actos encomendados a los diversos órganos del poder público, con la obligación de pronunciarse sobre ellos”.⁸¹

Aunque existen diversas clasificaciones del *control* ocuparemos aquella que atiende a la función u órgano del estado que realiza la actividad de control. Así, existe el control legislativo, el ejecutivo o administrativo y el jurisdiccional.⁸²

El control legislativo lo ejerce, en nuestro país, el Congreso de la Unión y se clasifica a su vez en control de legislación, presupuestal y político. El primero se caracteriza por la emisión de normas que regulan la ejecución de los planes y programas, hacer más transparente el uso y destino de los fondos públicos y generar criterios de conducta en el servicio público. Este tipo de control se previene en los artículos 73, 74 y 109 de la constitución federal. El control presupuestal se relaciona con el presupuesto, en su momento inicial, con la aprobación que el órgano legislativo debe realizar del mismo, y en su momento final, con la aprobación de la llamada Cuenta Pública, en la que se comprueba que el gasto ejercido es efectivamente el presupuestado. Este se establece en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución. El político, tiene que ver con la fiscalización del uso y destino de los recursos públicos, esto es, verificar los gastos generados por las dependencias y entidades de la administración pública, para lo cual el Poder Legislativo se apoya en su cuerpo técnico, la Entidad Superior de Fiscalización (la ASF), en los términos del artículo 79 de la ley fundamental.⁸³

⁸¹ Márquez Gómez, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*, México, UNAM, IJ, 2003, p. 22

⁸² *Cfr. Ibídem*, pp. 24 y 25.

⁸³ *Ídem*.

Por su parte, el control ejecutivo o administrativo se deposita en el Poder Ejecutivo y se ejerce a través de una serie de unidades administrativas especializadas, denominadas contralorías, que dependen orgánica y funcionalmente de la SFP; esta forma de control se encuentra regulada en los artículos 89, fracción I, 90, 108, primer párrafo, 109, fracción III, 113 y 134 de la Constitución. Aunque este tipo de control tiene a su vez diferentes subclasificaciones, nos centraremos en aquella que lo hace desde el punto de vista del sujeto que realiza el control, esto es, control interno y externo. El control interno lo realizan órganos de la propia administración. En México, le corresponde a la SFP y a los OIC que se encuentran dentro de las dependencias y entidades de la administración pública federal y está regulado en la CPEUM, en la LOAPF y en la LGRA. El control “externo” se encomienda a órganos ajenos al ente sujeto a revisión. En el caso de la administración pública se encarga a los tribunales de cuentas, que son órganos que poseen atribuciones legales para revisar la cuenta pública y establecer las responsabilidades a cargo de servidores públicos, por el mal uso de los recursos públicos. En México, el control externo lo realiza una entidad que forma parte del poder legislativo, la ASF, y un tribunal autónomo, el TFJA.⁸⁴

El control judicial o jurisdiccional en nuestro régimen jurídico, de conformidad con el contenido de los artículos 103, 104 y 107 de la Constitución federal, es competencia de los tribunales tanto federales como locales, y puede entenderse de dos maneras: como control de la constitucionalidad, al analizar si determinados actos de autoridad se apegan al contenido puntual de la Constitución o al establecer si el referido acto no conculca garantías individuales, y como control de la legalidad, cuando en una determinada controversia se imprime certeza jurídica a la actuación de la autoridad al someter sus actos a la prueba de la revisión jurisdiccional. En este tipo de control cabe mencionar a los

⁸⁴ *Ídem.*

medios de impugnación que se otorgan a los ciudadanos para combatir las determinaciones de autoridad contrarias al orden jurídico.⁸⁵

3. Rendición de Cuentas

Manuel Solares menciona que el término *Rendición de Cuentas* traduce, aunque de manera limitada, el significado de la palabra anglosajona *accountability*, que, de acuerdo al diccionario de Cambridge, significa *the fact of being responsible for what you do and able to give a satisfactory reason for it, or the degree to which this happens*.⁸⁶ El autor define a la *Rendición de Cuentas* como la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia.⁸⁷

Los términos control y fiscalización no son sinónimos de rendición de cuentas, pues aquellos son mecanismos para supervisar los actos de gobierno, pero no siempre implican la obligación de los gobernantes para informar de manera periódica sobre sus decisiones y acciones. Es decir, el control y la fiscalización son mecanismos de un sistema global de rendición de cuentas, pero éste abarca además otros instrumentos como la transparencia y los informes periódicos que los gobernantes deben rendir a los ciudadanos.⁸⁸

4. Transparencia

En lo que respecta al término de transparencia, se define como una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público mediante sistemas de clasificación y difusión

⁸⁵ *Ídem*.

⁸⁶ Cambridge Dictionary, “*accountability*”, <https://dictionary.cambridge.org/es/diccionario/ingles/accountability>.

⁸⁷ Solares Mendiola, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*. México, UNAM, IJJ, 2004, p. 131.

⁸⁸ *Cfr. Ibídem*, p.132.

que reducen los costos de acceso a la información del gobierno. Sin embargo, la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la “vitrina pública” para que los interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior.⁸⁹

E. Agencias anticorrupción

Finalmente, para concluir con nuestro marco conceptual, conviene definir lo que se entiende por una agencia anticorrupción, como antecedente al estudio del SNA.

Una agencia anticorrupción puede definirse como “un organismo de carácter permanente financiado con recursos públicos, cuya misión específica es combatir la corrupción y reducir las oportunidades de corrupción mediante estrategias de prevención y castigo.”⁹⁰

El establecimiento de agencias anticorrupción es una estrategia regularmente adoptada en ámbitos donde los cuerpos investigativos o procuradurías generales se encuentran tan afectados que los delitos de esta clase no son investigados ni perseguidos a ningún nivel.⁹¹ Además, cuando las reformas de control del gasto público, procesos de licitación, auditorías y los

⁸⁹ *Ídem.*

⁹⁰ De Sousa, Luís, “*Anti-Corruption Agencies: Between Empowerment and Irrelevance*”, European University Institute. Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS Working Papers), San Domenico di Fiesole, 2009, p.3, <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/10688>.

⁹¹ *Cfr.* Charron, Nicholas, “*Mapping and Measuring the Impact of Anti-Corruption Agencies: a New Dataset for 18 Countries*”, paper presented at the New Public Management and the Quality of Government Conference, Gothenburg, Sweden, 2008, pp. 12-15, <https://www.acauthorities.org/publications/mapping-and-measuring-impact-anti-corruption-agencies-new-dataset-18-countries>.

controles fiscales no funcionan adecuadamente.⁹² En estos casos, establecer una agencia anticorrupción supone realinear incentivos, mejorar sistemas de información y establecer mecanismos que modifiquen la conducta de los individuos a partir de controles y castigos. Sin embargo, también es necesario modificar la percepción y la disposición social hacia el fenómeno.⁹³ En este sentido, la creación de una agencia anticorrupción demanda ser pensada como una criatura social que requiere legitimidad y una estrategia de largo plazo para sobrevivir y cumplir su objetivo.⁹⁴

Según los supuestos estándar, las agencias anticorrupción se diferencian de otras organizaciones públicas porque generalmente tienen un ámbito de independencia (autonomía de mando y presupuestaria) que posibilita el cumplimiento de su misión; poderes y competencias especiales para investigar y procesar/encauzar los casos; una fuerte inclinación a establecer mecanismos de transparencia y rendición de cuentas (horizontal y vertical); y procuran procedimientos para colaborar con otros organismos de control y poderes judiciales.⁹⁵

⁹² Cfr. De Speville, Bertrand, “Failing Anticorruption Agencies: Causes and Cures”, conference presented at the Colloquium Empowering Anti-Corruption Agencies: Defying Institutional Failure and Strengthening Preventive and Repressive Capacities, Centro de Investigaçã o e Estudos de Sociologia, Lisbon, 2008, pp. 14-16, <https://www.acauthorities.org/publications/failing-anticorruption-agencies-causes-and-cures>.

⁹³ Cfr. Arellano Gault, David, et al., *Corrupción sistémica: Límites y desafíos de las agencias anticorrupción. El caso de la Oficina Anticorrupción de Argentina*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, Caracas, no.61, febrero – mayo, 2015, pp.75-106, <http://www.redalyc.org/pdf/3575/357535434001.pdf>.

⁹⁴ *Ídem*.

⁹⁵ *Ídem*.

Capítulo II. Antecedentes de Corrupción y Anticorrupción

La corrupción se ha manifestado de maneras muy diversas a lo largo de la historia. Cárdenas menciona que “desde que existe una organización humana, algún grado de institucionalidad y normas, encontramos a alguien dispuesto a violar ese orden a cambio de obtener beneficios extraposicionales”.⁹⁶ Ya fuera un miembro del *comunismo primitivo*, término utilizado por Engels para hacer referencia a la primera etapa del desarrollo de las formaciones económico-sociales, o aquel *buen salvaje* en la concepción filosófica del primer hombre de J. J. Rousseau, cuando tomó la decisión de aprovecharse de los medios que le proporcionaba la organización social a la que pertenecía, en perjuicio de esta y en beneficio propio, se convirtió en el primer corrupto o corruptor.

En el Código de Hammurabi de la antigua Mesopotamia (1754 A.C.) se contempló, por ejemplo, la pena de expulsar a un juez de su cargo si cambiaba un veredicto que ya había sido sellado.⁹⁷ Aunque no se menciona explícitamente que fuera por haber recibido un soborno a cambio de cambiar su decisión, esta legislación bien podría haberse establecido como consecuencia de casos de corrupción judicial en la antigua Mesopotamia.⁹⁸ En la antigua Roma, Marco Tulio Cicerón en su *Primera Acción Contra Verres*, hablaba ya de la arraigada “fama funesta y ominosa” de aquellos juicios donde a un hombre acusado, que tuviera dinero, a pesar de ser culpable, nadie lo podría condenar.⁹⁹ Ejemplos como estos,

⁹⁶ Cárdenas, Jaime y Mijangos, María de la Luz, *op. cit.*, p. 47.

⁹⁷ King, L.W. *trad.*, *The Code Of Hammurabi*, Paulo J. S. Pereira, MMXI, 1915, <http://www.general-intelligence.com/library/hr.pdf>.

⁹⁸ Brioshi, Carlo Alberto, *Corruption: A short history*, Brookings Institution Press, 2017, p. 23, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/chapter-one_-corruption-sh-9780815727910.pdf.

⁹⁹ Cicerón, Marco Tulio, *Verrinas*, trad. de Rafael Salinas, México, UNAM, 1987, p. 27.

de corrupción y anticorrupción, se suceden, incontablemente, a lo largo de la historia y hasta nuestros días. No es intención del presente documento hacer un recuento histórico de la manera en que los distintos pueblos y naciones han vivido y combatido la corrupción, sin embargo, sí queremos hacer mención de los esfuerzos más recientes (Siglos XX - XXI) que en el plano internacional y nacional han existido para prevenir y combatir este fenómeno.

A. Antecedentes Internacionales

Los primeros documentos contemporáneos que demostraron una preocupación por la corrupción aparecen en Estados Unidos. Tanto la Ley de lucha contra la extorsión (*Anti-Racketeering Act*) de 1934 como la Ley de lucha contra la extorsión de Hobbs (*Hobbs Anti-Racketeering Act*) de 1946,¹⁰⁰ fueron las predecesoras de lo que hoy en día se conoce como la *Lucha Anticorrupción en el Mundo*. La Ley de 1946, aprobada como una enmienda a la del 34, fue parte de los esfuerzos del Congreso estadounidense para combatir el crimen organizado y sus actividades. Al igual que su predecesora, esta Ley prescribe fuertes sanciones penales por actos de robo o extorsión que afectan el comercio interestatal. Los tribunales estadounidenses han interpretado la Ley Hobbs de manera amplia, requiriendo un efecto mínimo en el comercio interestatal para justificar el ejercicio de la jurisdicción federal, e interpretando el concepto de extorsión para cubrir la recepción de sobornos por parte de funcionarios públicos. Como resultado, la Ley Hobbs se ha utilizado como base para los procesos federales en situaciones que involucran robos dentro del estado y la corrupción pública.¹⁰¹

¹⁰⁰ Encyclopedia.com, Hobbs Anti-Racketeering Act (1946), <https://www.encyclopedia.com/history/encyclopedias-almanacs-transcripts-and-maps/hobbs-anti-racketeering-act-1946>.

¹⁰¹ Cfr. Macías Flores, M, *Dos casos de corrupción del gobierno mexicano: FOBAPROA y PEMEXGATE*, Puebla, Universidad de las Américas, Escuela de

Posterior a estas leyes, en 1970 se aprueba un estatuto federal creado para combatir la delincuencia organizada o “mafia” en los Estados Unidos. La Ley contra la extorsión criminal y las organizaciones corruptas (*Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act*), RICO, por sus siglas en inglés, permite perseguir y sancionar actividades de extorsión realizadas por parte de una empresa criminal. Dichas actividades incluyen, entre muchas otras, el cohecho.¹⁰²

Fue en esta época cuando se llevaron a cabo las más grandes investigaciones de corrupción a compañías multinacionales de origen estadounidense: el caso del corporativo de aviones *Lockheed*, en el que la compañía norteamericana sobornó a oficiales de los gobiernos extranjeros de Alemania del Este, Arabia Saudita, Japón, Italia y los Países Bajos,¹⁰³ y el caso de la *United Brands Company* (antes *United Fruit Company*) en Honduras, en el que la Comisión del Mercado de Valores (Securities Exchange Commission. SEC), acusó a la compañía estadounidense de sobornar al presidente de ese país por \$1.25 millones de dólares a cambio de la reducción de los impuestos de

Ciencias Sociales, Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas, 2010.

¹⁰² NOLO, *Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act (RICO)*, <https://www.nolo.com/legal-encyclopedia/content/rico-act.html>.

HG.org. LEGAL Resources, *RICO Law*, <https://www.hg.org/rico-law.html>.

¹⁰³ El Pías, *REPORTAJE: La Lockheed se declara culpable de sobornos a funcionarios japoneses*, Juan González Yuste, Washington, 1979, https://elpais.com/diario/1979/06/03/ultima/297208803_850215.html.

Wikipedia. *Lockheed bribery scandals*.

https://en.wikipedia.org/wiki/Lockheed_bribery_scandals.

exportación emitidos bajo las reglas de la Unión de Países Exportadores de Banano.¹⁰⁴

Estos escándalos provocaron que el gobierno estadounidense intensificara sus esfuerzos para combatir el cohecho cometido por empresas multinacionales estadounidenses hacia funcionarios extranjeros. Así fue como se creó, en 1977, el Acta de Prácticas Corruptas en el Extranjero (*Foreign Corrupt Practices Act. FCPA*). Esta acta es, hoy en día, probablemente la más ampliamente aplicada. Es la primera en introducir la responsabilidad corporativa, la responsabilidad por terceros y la extraterritorialidad por delitos de corrupción, lo que significa que las empresas y las personas pueden ser consideradas penal y civilmente responsables de los delitos de corrupción cometidos en el extranjero.¹⁰⁵ Esta acta brindó al concepto de cohecho un significado legal dentro del sistema internacional de naciones, hecho que marcó el comienzo de una nueva era para la prevención de actos de corrupción a nivel global.¹⁰⁶

Después del reconocimiento oficial de la FCPA, sobrevino la queja de las compañías estadounidenses por las evidentes desventajas que les imponía frente a las compañías extranjeras. El gobierno estadounidense se vio en la

¹⁰⁴ Bucheli, Marcelo, *Good dictator, bad dictator: United Fruit Company and Economic Nationalism in Central America in the Twentieth Century, USA*, University of Illinois at Urbana-Champaign, 2006,

http://www.business.illinois.edu/working_papers/papers/06-0115.pdf.

United Fruit Historical Society Website. *Chronology*.

<http://www.unitedfruit.org/chron.htm>.

¹⁰⁵ GAN. Business Anti-Corruption Portal, *US Foreign Corrupt Practices Act. FCPA*,

<https://www.business-anti-corruption.com/anti-corruption-legislation/fcpa-foreign-corrupt-practices-act/>.

¹⁰⁶ Cfr. Macías Flores, M, *op. cit.*

necesidad de buscar una cooperación multilateral en el tema del cohecho a nivel mundial. Fue así como la ONU se convirtió en el primer foro internacional donde el gobierno estadounidense buscó el respaldo que la FCPA requería; sin embargo, lo único que pudo obtener fue un acuerdo denominado “Acuerdo en Pagos Ilícitos (*Agreement on Illicit Payment*)¹⁰⁷, de 1979, el cual comprometía, a cada Estado contratante, a hacer punible el cohecho en su legislación interna. Sin embargo, ni la Asamblea General de la ONU ni los países miembros mostraron interés para formalizar el acuerdo.

Ante la negativa de la ONU, los estadounidenses se dirigieron a la OCDE para buscar la internacionalización del esfuerzo. Para ese momento, el fin de la Guerra Fría había permitido elevar el perfil de la corrupción en los diferentes países miembro y la crisis financiera asiática había aumentado de igual manera la sensibilidad hacia el fenómeno. Además, existía una sensación de que esfuerzos unilaterales no servirían para combatir la corrupción internacional.¹⁰⁸

Fue así como, en 1989, la OCDE comenzó por establecer un grupo de trabajo *ad hoc* que llevara a cabo una revisión comparativa de las legislaciones internacionales. El grupo exploró los conceptos fundamentales del delito de corrupción y el ejercicio de la jurisdicción nacional sobre los delitos cometidos total o parcialmente en el exterior. La revisión cubrió leyes administrativas, criminales, civiles y comerciales, requerimientos de contabilidad, provisiones

¹⁰⁷ United Nations. Economic and Social Council, *Report of the Committee on an International Agreement on Illicit Payments on its First and Second Sessions*, E/1979/104, 1979,

https://1997-2001.state.gov/global/narcotics_law/global_forum/F380kocr.pdf.

¹⁰⁸ Cfr. IMF, *OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, Prepared by the Policy Development and Review Department, approved by Jack Boorman, 2001, p. 3, <https://www.imf.org/external/np/gov/2001/eng/091801.pdf>.

financieras y bancarias, así como leyes y regulaciones relacionadas con subsidios públicos y contrataciones. La revisión demostró que eran necesarios mayores esfuerzos para una acción efectiva en contra de los sobornos a servidores públicos extranjeros.¹⁰⁹

En un primer momento, los miembros de la OCDE optaron por una recomendación no vinculante. En 1994 se adoptaron las Recomendaciones del Consejo sobre Cohecho en las Transacciones Comerciales Internacionales (*Recommendation of the Council on Bribery in International Business Transactions*), en la cual se invitaba a los miembros a tomar medidas efectivas para detectar, prevenir y combatir el cohecho de servidores públicos foráneos en transacciones comerciales internacionales y a tomar medidas efectivas para lograrlo a través de la reforma de sus leyes, su sistema de impuestos, contabilidad, y mantenimiento de registros, así como procedimientos de contratación pública. De igual manera, cooperar con las investigaciones realizadas por los otros miembros.¹¹⁰

Después de la recomendación, el grupo de trabajo se formalizó bajo el nombre de Grupo de Trabajo sobre el Cohecho en las Transacciones Comerciales Internacionales (*Working Group on Bribery in International Business Transactions*. WGB). Este grupo reconoció que era imposible llegar a un acuerdo que implicara provisiones idénticas para las diferentes legislaciones nacionales, sin embargo, sí se era posible llegar a un acuerdo con provisiones distintas pero que llevaran a resultados equivalentes. Sobre esa base, se crearon elementos comunes de mínima uniformidad que bien podían servir para la Convención o como un modelo para las distintas leyes nacionales.¹¹¹

¹⁰⁹ *Ídem.*

¹¹⁰ *Ibidem* p.4

¹¹¹ *Ídem.*

A la par de estos acontecimientos, en mayo de 1993 nace Transparencia Internacional, una organización no gubernamental con sede en Berlín, cuya misión actual consiste en “detener la corrupción y promover la transparencia, la rendición de cuentas y la integridad a todos los niveles y en todos los sectores de las sociedad.”¹¹² Esta organización realiza, anualmente, desde 1995, el *Índice de Percepción de la Corrupción*, que califica a los países respecto a la percepción que sus ciudadanos tienen de la corrupción en el sector público.¹¹³

En 1997, el Consejo Ministerial de la OCDE adoptó las recomendaciones del WGB y emitió su “Recomendación Revisada del Consejo sobre Combate al Cohecho en las Transacciones Comerciales Internacionales” (*Revised Recommendation of the Council on Combating Bribery in International Business Transactions*), a la que se anexaron los “elementos comunes” que se habían acordado. Comparado con la primera recomendación, la Recomendación Revisada era mucho más concreta y prescriptiva, cubría no sólo la cuestión del cohecho de servidores públicos foráneos, sino también la deducción fiscal de los sobornos, requerimientos contables, auditorías externas y control interno de la empresa, y contratación pública. Además, instruía al WGB a llevar a cabo un programa de seguimiento sistémico para monitorear y promover la completa implementación de sus provisiones.¹¹⁴

La Recomendación urgió a los países a promulgar la legislación nacional correspondiente para finales de 1998 y anunció el inicio de negociaciones para una convención internacional que se abriera a firma para fines de 1997. Ambas

¹¹² Transparency International Website. *Our Mission*, https://www.transparency.org/whoweare/organisation/mission_vision_and_values/0.

¹¹³ Transparency International. *Corruption Perceptions Index*. <https://www.transparency.org/research/cpi/overview>

¹¹⁴ Cfr. IMF, *op. cit.*, p. 4.

actividades debían estar en conformidad con los “elementos comunes” convenidos. Gracias al apoyo internacional las negociaciones para la convención fueron completadas dentro del tiempo estipulado. La Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales (*Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*) fue adoptada por la conferencia negociadora el 21 de noviembre de 1997, firmada el 17 de diciembre del mismo año y entró en vigor el 15 de febrero de 1999.¹¹⁵

La Convención requiere a los países a establecer el cohecho de servidores públicos extranjeros como una ofensa criminal en sus legislaciones y a asegurar que la tentativa y conspiración de sobornar servidores públicos extranjeros sea criminalizada en la misma medida que el soborno a servidores públicos nacionales.¹¹⁶ En cuanto a las sanciones, la Convención establece que estas deben ser “eficaces, proporcionales y disuasorias”, comparables a aquellas aplicables al cohecho de servidores públicos del propio país.¹¹⁷ Cabe destacar que la Convención limita la definición de cohecho (en inglés, *bribery*) al ofrecimiento o pago de sobornos y no abarca el solicitar o recibir sobornos.¹¹⁸

México firmó la Convención el 16 de diciembre en 1997, el Senado la aprobó el 22 de abril de 1999, el Ejecutivo la ratificó el 17 de mayo de 1999, la

¹¹⁵ Cfr. IMF, *op. cit.*, p. 5.

¹¹⁶ OECD, *Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales*, art.1.2., https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/convcombatbribery_spanish.pdf.

¹¹⁷ *Ibídem*, art. 3.1.

¹¹⁸ *Ibídem*, art. 1.1.

promulgó el 16 de julio de 1999 y fue publicada en el DOF el 27 de septiembre de 1999.¹¹⁹

Un año antes de la firma de la Convención de la OCDE, el 29 de marzo de 1996, en la ciudad de Caracas, Venezuela, la OEA abrió a firma el que fuera el primer instrumento jurídico internacional en la lucha contra la corrupción. La Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC) surgió de la convicción de los Estados del continente acerca de los efectos graves y perjudiciales que las prácticas corruptas generaban en la democracia, el funcionamiento de las economías, y en la vida de los ciudadanos. Tales convicciones estaban alentadas por casos de gran corrupción ocurridos en los países americanos y por reglas nacionales desiguales a las cuales se enfrentaban empresas de países desarrollados en la competencia por contratos públicos.¹²⁰

Esta firma culminó un proceso de negociación de los países americanos que duró dos años, y por el cual acordaron incorporar y fortalecer medidas preventivas para la corrupción en sus políticas y ordenamientos internos; castigar uniformemente determinadas prácticas corruptas en el ámbito nacional, especialmente el soborno doméstico e internacional; y brindarse cooperación en la aplicación de justicia. Hoy en día la Convención está firmada y ratificada por

¹¹⁹ Cfr. SCJN. Sistema de Consulta de Ordenamientos, *Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales*, Paris, 1997, <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=/HNedHfTnA2nOeiqv6hyUZkEWKWe75r1itAw5E01EkkClfY881r/d3TBHfhqHXp>.

¹²⁰ Cfr. Transparencia Internacional, *La Convención Interamericana Contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos cumple nueve años*, https://www.transparency.org/news/feature/la_convencion_interamericana_contra_la_corrupcion_de_la_organizacion_de_est.

33 países, casi todos en el hemisferio, y la OEA lleva a cabo acciones regulares para su promoción y aplicación.¹²¹ Siendo el primer tratado regional de su tipo en el mundo, la Convención fortalece además la participación de la sociedad civil en la prevención y lucha contra la corrupción.¹²²

Para dar seguimiento al cumplimiento e implementación de la Convención, el 4 de junio de 2001, en el marco de la XXXI Asamblea General de la OEA celebrada en San José, Costa Rica, se adoptó el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) mediante el Documento de Buenos Aires, el cual comenzó a operar en enero de 2002.¹²³

México firmó la Convención el 29 de marzo de 1996, el Senado la aprobó el 30 de octubre de 1996, el Ejecutivo la ratificó el 27 de mayo de 1997, la promulgó el 17 de diciembre de 1997 y fue publicada en el DOF el 9 de enero de 1998.¹²⁴

¹²¹ *Ídem.*

¹²² *Cfr. Organization of American States. Convención Interamericana Contra la Corrupción,*
http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_b-58_contra_corrupcion.pdf.

¹²³ *Cfr. SFP. Sitio Web del Programa Anticorrupción, Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA),*
<http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/index.php/internacionales/convenciones/convencion-interamericana-contra-la-corrupcion-oea.html>.

¹²⁴ *Cfr. SCJN. Sistema de Consulta de Ordenamientos, Convención Interamericana Contra la Corrupción, adoptada por la Conferencia especializada sobre corrupción de la Organización de los Estados Americanos, en la ciudad de Caracas, Venezuela, el 29 de marzo de 1996,*

Finalmente, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (*United Nations Convention Against Corruption*. UNCAC) fue adoptada por la Asamblea General de la ONU el 31 de octubre de 2003 a través de la Resolución 58/4. Fue abierta a firma en la ciudad de Mérida, Yucatán, México, del 9 al 11 de diciembre del 2003 y posteriormente en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, USA.¹²⁵

El texto de la UNCAC se negoció durante siete sesiones del Comité *Ad Hoc* para la Negociación de la Convención contra la Corrupción, celebradas entre el 21 de enero de 2002 y el 1 de octubre de 2003. Entró en vigor el 14 de diciembre de 2005. Fue inicialmente firmada por 140 países y para el 26 de junio de 2018 son 186 los estados parte.¹²⁶

La UNCAC es única no solo en su cobertura mundial, sino también en el alcance de sus disposiciones, reconociendo la importancia tanto de las medidas preventivas como punitivas. Aborda el carácter transfronterizo de la corrupción con disposiciones sobre cooperación internacional y respecto a la devolución de los productos o ganancias de la corrupción. Los Estados Parte están obligados a ayudarse mutuamente a prevenir y combatir la corrupción a través de la

<http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=zmlkJ/89AXJJKRY4OR4AdHHKDYmYQZOzX7KhVdnETQRLlxH2SR3ixYVPJq3yEaHZ>.

¹²⁵ Cfr. UNODC, *United Nations Convention against Corruption*,

<https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/uncac.html>.

¹²⁶ Cfr. UNODC, *Signature and Ratification Status*,

<http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html>.

“asistencia técnica”, término definido ampliamente para incluir recursos financieros y humanos, capacitación e investigación.¹²⁷

La Convención también convoca a la participación de los ciudadanos y de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de rendición de cuentas y subraya la importancia del acceso de la ciudadanía a la información. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (*UN Office on Drugs and Crime*. UNODC), en Viena, sirve como secretaría de la UNCAC.¹²⁸

Siendo el único instrumento anticorrupción universal legalmente vinculante, la UNCAC abarca cinco áreas principales: 1) Medidas preventivas, 2) Penalización y aplicación de la ley, 3) Cooperación internacional, 4) Recuperación de activos, 5) Asistencia técnica e intercambio de información.¹²⁹

La Convención no define lo que es la Corrupción. Define más bien actos específicos de corrupción que deben ser considerados en cada jurisdicción cubierta por la UNCAC. Estos actos incluyen el soborno, el tráfico de influencias, el abuso de funciones, la malversación de fondos, el lavado de dinero, el encubramiento, la obstrucción de la justicia, entre otros.¹³⁰ De igual manera, la definición de “servidor público” abarca a cualquiera que tenga un cargo

¹²⁷ Cfr. CMI. U4 Anti-Corruption Resource Centre, *UNCAC in a nutshell*. U4 Brief September 2010:6 (updated May 2017), p.1, <https://www.cmi.no/publications/file/3769-uncac-in-a-nutshell.pdf>.

¹²⁸ *Ídem*.

¹²⁹ ONU. Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el Delito. *Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción*, Nueva York, 2004, p. V, http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf.

¹³⁰ *Ídem*.

legislativo, administrativo o judicial o provea un servicio público, incluyendo empleados o empresas privadas bajo la contratación del gobierno.¹³¹

Otro aspecto novedoso radica en “el tratamiento que otorga a los fondos provenientes de actos de corrupción desviados de los erarios públicos nacionales a terceros países. La recuperación de activos es fundamental, ya que estos fondos son propiedad del Estado y es indispensable su reincorporación a los países de los que fueron sustraídos.”¹³²

México firmó la UNCAC el 9 de diciembre de 2003, el Senado la aprobó el 29 de abril de 2004, el Ejecutivo la ratificó el 31 de mayo de 2004, la promulgó el 14 de noviembre de 2005 y fue publicada en el DOF el 14 de diciembre 2005.¹³³

B. Antecedentes nacionales

Los antecedentes respecto al combate a la corrupción en nuestro país pueden rastrearse a lo largo de la historia considerando instituciones y prácticas establecidas desde el derecho prehispánico (anterior a 1521), colonial (1521 a 1821), del México independiente (1821 a 1917),¹³⁴ contemporáneo (Siglo XX) y actual (Siglo XXI). De igual manera, al hablar de antecedentes en materia anticorrupción o de combate a la corrupción podemos considerar áreas del

¹³¹ *Ibídem.* p. 7, art. 2. a).

¹³² Gob.mx. SFP, *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, <https://www.gob.mx/sfp/documentos/convencion-de-las-naciones-unidas-contra-la-corrupcion-onu>.

¹³³ *Cfr.* SCJN. Sistema de Consulta de Ordenamientos, *Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, 2003*, <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=jH6QLtI9Ee0Bh7li0fC77Jph3sXoquVjYBoSfSpAI9Lit6oLMq1t6zKsAX5Ygi0d>.

¹³⁴ Clasificación general de la historia de México en: Soberanes Fernández, José Luis, *Historia del Derecho Mexicano*, 15a. ed., México, Porrúa, 2010, p. 28.

Derecho, por no decir de las ciencias sociales, que se encuentran íntimamente relacionadas con el tema. Para el objetivo de este trabajo y tomando como referencia lo explicado en el Marco Teórico, en este capítulo mencionaremos, de manera general, las instituciones y leyes que a lo largo de la historia de México se han encargado de prevenir, detectar, sancionar faltas administrativas o delitos por hechos de corrupción, así como fiscalizar y controlar los recursos públicos. Las etapas

1. México prehispánico

Ya desde el México Prehispánico, existía la noción del cohecho y había penas para los jueces que lo cometieran. Así lo relata Fray Bernardino de Sahagún en su *Historia General de las Cosas de la Nueva España*, en la que narra que, en tiempos de Moctezuma, existía en su palacio una sala denominada *teccalli* o *teccalco* donde residían los senadores y los ancianos para oír los pleitos y peticiones que les ofrecía la gente popular. En este lugar, los jueces procuraban hacer su oficio “con mucha prudencia y sagacidad y presto los despachaban” y si oía el señor (Moctezuma) “que los jueces o senadores que tenían que juzgar, dilataban mucho, sin razón, los pleitos de los populares, que pudieran acabar presto, y lo detenían por los cohechos o pagas o por amor de los parentescos, luego el señor mandaba que les echasen presos en unas jaulas grandes, hasta que fuesen sentenciados a muerte; y por esto los senadores y jueces estaban muy recatados o avisados en su oficio.”¹³⁵ Incluso, en los relatos de Bernardino de Sahagún se hace mención expresa de los jueces, que en el tiempo de Moctezuma, fueron hechos presos en jaulas y posteriormente sentenciados a muerte, por no hacer la justicia de manera derecha o justa.¹³⁶

¹³⁵ De Sahagún, Bernardino, *Historia general de las cosas de Nueva España*, México, Gallica, 1938, t. 2, Libro Octavo, Capítulo XIV, p. 309, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k83043m/f305.vertical>.

¹³⁶ *Ídem*.

2. México colonial

Posteriormente, durante la época colonial o del Derecho Indiano, como prefiere llamarla Pérez De los Reyes,¹³⁷ existían instituciones encargadas del control de los funcionarios públicos. “El hecho de que los reinos de Indias estuvieran allende el mar, en España era más urgente la necesidad de controlar a los funcionarios públicos para evitar que se formaran grupos de poder y de arbitrariedad.”¹³⁸ Una de las medidas de control más significativas fue el Juicio de Residencia, antecedente directo del juicio de responsabilidad de servidor público y del juicio político de nuestros días. Este juicio se aplicaba a todo funcionario y tenía por objeto conocer y resolver lo conducente en caso de haber cometido irregularidades o excesos en el desempeño de una función pública. Al principio se efectuó en caso de denuncia grave, pero después fue de rigor someterse a este juicio una vez cesado en el cargo.

Se denominaba de residencia porque la persona a la que se le aplicaba debía quedar arraigada en alguna ciudad cercana a México mientras se decidía su situación jurídica. Este juicio se podía aplicar a funcionarios civiles, militares y eclesiásticos. Al llevarse en forma de juicio, cualquier persona podía formularles cargos con base en el interés jurídico público. El arraigado debía mientras tanto otorgar fianza para garantizar el cumplimiento de su responsabilidad, en caso de que se la demostraran. Si había indicios graves, el juicio era sumario; de cualquier modo, en seis meses debía quedar sustanciado el expediente para remitirlo al Real y Supremo Consejo de Indias a efecto de dictar sentencia.

Las penas aplicables eran multas, inhabilitación temporal o permanente, traslado a España o destierro. Los jueces de residencia podían ser nombrados

¹³⁷ Pérez De Los Reyes, Marco Antonio, *Historia del Derecho Mexicano*, México, OXFORD, 2008, p.165.

¹³⁸ *Ibidem.*, p. 280.

por el Rey o por el Consejo de Indias, siempre eran jueces ad hoc, es decir, nombrados para ese efecto. Se podía apelar, según el caso, ante el Consejo o ante la Corona. Cabe mencionar que en las constituciones de 1812 y 1814 apareció regulado este juicio.¹³⁹

Como antecedente de fiscalización y control externo de los recursos públicos, existieron las *visitas generales*, muy usuales sobre todo en el siglo XVIII. Las realizaban los visitadores nombrados por la Corona o por el Consejo, con amplias facultades para conocer y tomar medidas urgentes en casos de extrema vaguedad. Desde su llegada al territorio visitado comenzaban sus indagaciones, con el mayor secreto posible, para enterarse por denuncias o mediante sus observaciones de cualquier irregularidad. Ya en presencia de la Real Audiencia o del Virrey eran tratados con todo respeto y quedaban a su disposición libros, documentos y todo lo que pudiera ser útil para la auditoría. Al terminar su visita redactaban un memorial que entregaban a la Corona o al Real Consejo de Indias para que ellas decidieran al respecto. A raíz de estas visitas se podía destituir inhabilitar y hasta procesar penalmente a los funcionarios.¹⁴⁰

También como antecedente de control de los funcionarios existían prohibiciones tales como que los virreyes no podían adquirir bienes inmuebles en los territorios de su administración. No debían aceptar regalos, ni siquiera acudir a fiestas ni reuniones, solo ofrecerlas de manera oficial y ocasionalmente en su residencia.¹⁴¹ En cuanto a los gobernadores, que eran nombrados por el Real Consejo de Indias, al iniciar su mandato, debían presentar inventario de sus

¹³⁹ *Ibíd.*, p. 280

¹⁴⁰ *Ibíd.*, p. 281

¹⁴¹ *Idem.*

bienes y otorgar fianza para garantizar la honestidad con que procurarían desempeñarse.¹⁴²

Pérez de los Reyes menciona que, lamentablemente hacia el siglo XVIII, todos estos controles se relajaron y hubo muchos escándalos de corrupción. Tal fue el caso del Virrey Miguel de la Grúa Talamanca, marqués de Branciforte, quien gobernó entre 1794 y 1798. Se dice que fue ambicioso y deshonesto, que hizo confiscar arbitrariamente los bienes de los franceses residentes en la Nueva España, beneficiándose en gran medida de ello. Llegó al extremo de “vender” grados militares. También expropió propiedades de ingleses. Fue él quien, para halagar a Carlos IV, solicitó a Manuel Tolsá que realizara la estatua de “El Caballito”, que lo representa. Sus excesos le valieron ser vergonzosamente destituido.¹⁴³

De igual manera, el primer Virrey, Antonio de Mendoza, fue acusado de recibir dádivas y presentes por parte de algunos encomenderos para aumentar los beneficios de los que gozaban o para acrecentar sus extensiones territoriales. El mismo Virrey fue acusado de embolsarse 2,000 ducados de oro anualmente durante los 19 años de su gobierno, los cuales habían sido asignados por el Rey Carlos V para los salarios de las personas que estaban a cargo de su cuidado.¹⁴⁴

3. México Independiente

La historia de México durante esta etapa fue de intensos cambios. Para identificar los antecedentes jurídicos en materia anticorrupción haremos un recuento de aquellos que se encuentran en las constituciones que en esta época se promulgaron.

¹⁴² *Ibíd*em, p. 239

¹⁴³ *Ibíd*em, p. 231

¹⁴⁴ *Ídem*.

a) *Constitución de Apatzingán*

El 22 de octubre de 1814 se promulgó en Apatzingán la primera Constitución de la Nación mexicana. Se trata del *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mejicana*, también conocido como *Constitución de Apatzingán*, por el lugar donde se sancionó.

Mucho se ha discutido sobre la vigencia real o no de este Decreto y si puedes considerarse una Constitución ya que su aplicación no fue de observancia en todo el territorio de la Nueva España ni fue jurada en sus términos, de tal forma que todas las autoridades pudieran considerarse constitucionales. Lo cierto es que se aplicó en los territorios dominados por los insurgentes y que en él encontramos principios permanentes y característicos del constitucionalismo de nuestro país.¹⁴⁵

En este decreto se estableció el *Tribunal de Residencia*, institución heredada de la época colonial, encargada de determinar la responsabilidad de los funcionarios públicos mediante el *Juicio de Residencia*. Se trataba de un procedimiento para conocer el desempeño de las autoridades una vez concluidos sus encargos. Los gobernados presentaban sus quejas y se evaluaba la actuación de los funcionarios.¹⁴⁶ Eran sujetos de este juicio, los diputados, los integrantes del Supremo Congreso, los del Supremo Gobierno, y los del Supremo Tribunal de Justicia.¹⁴⁷

¹⁴⁵ Cfr. Secretaría De Gobernación, *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, 4ta. Ed., México, Secretaría de Gobernación, 2010, pp. 109 y 110.

¹⁴⁶ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El Derecho Disciplinario de la Función Pública*, México, INAP A.C., 1990, p. 52.

¹⁴⁷ Cfr. Secretaría De Gobernación, *op. cit.*, p. 139.

b) Constitución de 1824

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos es el texto constitucional que organiza la vida republicana e independiente de México. Fue sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824.

En primer lugar, esta Constitución contenía antecedentes de juicio político pues contemplaba en su artículo 38 que cualquiera de las dos Cámaras (de diputados y senadores) podía conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones del presidente de la federación, por delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, y por *cohecho* o *soborno*, cometidos durante el tiempo de su empleo.¹⁴⁸ La Corte Suprema de Justicia conocería de estas causas y de las responsabilidades de los secretarios de despacho, gobernadores, diputados, senadores, y demás empleados públicos.¹⁴⁹

De igual manera, contenía antecedentes de inmunidad parlamentaria o “fuero constitucional”, pues en su artículo 42 estipulaba que los diputados y senadores serían inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamás podrían ser reconvenidos por ellas. Contemplando además, el procedimiento para el juicio de procedencia.¹⁵⁰

Por otro lado, como antecedentes en materia de fiscalización y control, se mencionaba en el artículo 50, de las facultades exclusivas del Congreso general, la de fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno.¹⁵¹ En el artículo 161, de las obligaciones de los estados, en su fracción 8va., se estipulaba la obligación de remitir anualmente a cada una de

¹⁴⁸ *Ibídem*, p. 218.

¹⁴⁹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El Derecho Disciplinario ...*, cit., p. 53.

¹⁵⁰ Cfr. Secretaría De Gobernación, *op. cit.*, p. 219.

¹⁵¹ *Ibídem*, p. 220.

las cámaras del Congreso general nota circunstanciada y comprensiva de los ingresos y egresos de todas las tesorerías que hubiera en sus respectivos distritos, con relación del origen de unos y otros.¹⁵²

Como antecedente de derecho disciplinario o de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, el artículo 110, de las atribuciones del presidente, en su fracción 20va., se estipula que tendrá la facultad de suspender de sus empleos hasta por tres meses, y privar aun de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo, a los empleados de la federación infractores de sus órdenes y decretos; y en los casos que creyera deberse formar causa a tales empleados, pasaría los antecedentes de la materia al tribunal respectivo.¹⁵³

c) *Leyes Constitucionales de 1836*

Las siete Leyes Constitucionales fueron promulgadas entre el 15 de diciembre de 1835 y el 6 de diciembre de 1836, y emitidas por decreto de 29 de diciembre de 1836. Estas leyes, que en conjunto integran un texto constitucional único, establecieron la primera *República centralista*, y se mantuvieron en vigor hasta la expedición de las *Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843*.¹⁵⁴

Como antecedente en materia de fiscalización encontramos, en el artículo 52 de la Tercera Ley Constitucional, como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, el vigilar por medio de una comisión inspectora, el exacto desempeño de la Contaduría mayor, y de las oficinas generales de Hacienda.¹⁵⁵

Otro antecedente en materia de fiscalización fue el estipulado en el artículo 14, numeral 8º de la Sexta Ley Constitucional, que mencionaba que a las Juntas

¹⁵² *Ibídem*, p. 239.

¹⁵³ *Ibídem*, p. 230.

¹⁵⁴ *Ibídem*, p. 253.

¹⁵⁵ *Ibídem*, p. 273.

Departamentales correspondía examinar y aprobar las cuentas que debían rendirse de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios.¹⁵⁶ Además, se especificaba que los cuatro Ministros de Gobierno, debían presentar a ambas Cámaras una Memoria especificativa del estado en que se hallasen los diversos ramos de la administración pública respectivos a su Ministerio.

Encontramos un antecedente en materia de control interno en el artículo 17 fracción 23ª de la Cuarta Ley Constitucional, el cual mencionaba como atribución del Presidente de la República, el suspender de sus empleos, hasta por tres meses, y privar aun de la mitad de sus sueldos, por el mismo tiempo, a los empleados de sus nombramiento, infractores de sus órdenes y decretos, y en el caso que creyera debérseles formar causa, pasaría los antecedentes al tribunal respectivo.¹⁵⁷ Además, en el artículo 7 numeral 7º de la Sexta Ley Constitucional, se estipulaba como facultad de los Gobernadores, suspender hasta por tres meses, y privar aun de la mitad del sueldo por el mismo tiempo, a los empleados del Departamento.¹⁵⁸

En esta Constitución se creó la figura del *Consejo de Gobierno*, entidad encargada de dar dictámenes en todos los casos y asuntos en que el Gobierno se lo exigiera. Al respecto encontramos un antecedente en materia anticorrupción en el artículo 26 de la Cuarta Ley que menciona que los Consejeros sólo serán responsables por los dictámenes que dieran contra la ley o por *cohecho* o *soborno*.¹⁵⁹

En el ámbito del Poder Judicial, se estipulaba en la Quinta Ley Constitucional, artículo 12 fracción 7ª, que como atribuciones de la Corte

¹⁵⁶ *Ibídem*, p. 295.

¹⁵⁷ *Ibídem*, p. 279.

¹⁵⁸ *Ibídem*, p. 294.

¹⁵⁹ *Ibídem*, p. 282.

Suprema de Justicia estaba el conocer de las causas de responsabilidad de los Magistrados de los Tribunales superiores de los Departamentos.¹⁶⁰ A su vez, los individuos de la Corte Suprema de Justicia, solo podrían ser juzgados por el Supremo Poder Conservador (artículo 9º). De igual manera, en el artículo 22 fracción 2ª, se estipulaba que como atribución de los Tribunales superiores de los Departamentos estaba el conocer en primera y segunda instancia de las causas de responsabilidad de los jueces inferiores de su territorio y en las mismas instancias, de las que debieran formarse contra los subalternos y dependientes inmediatos del tribunal por faltas, abusos o excesos cometidos en el servicio de sus destinos.¹⁶¹

Finalmente, en el artículo 36 de la Quinta Ley Constitucional, se estipulaba que toda prevaricación (esto es, el delito consistente en que una autoridad, un juez o un funcionario dicte a sabiendas una resolución injusta)¹⁶² por *cohecho*, *soborno* o *baratería* producía acción popular contra los magistrados y jueces que la cometieron.¹⁶³

d) Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843

Este documento constitucional, también conocido como “Bases Orgánicas”, da el contexto jurídico para la segunda República centralista. Mediante estas Bases se anulaba el Supremo Poder Conservador creado por las Siete Leyes, y otorgaba mayores facultades al Ejecutivo, dándole un poder prácticamente dictatorial. Este ordenamiento fue expedido el 12 de junio de 1843

¹⁶⁰ *Ibidem*, p. 285.

¹⁶¹ *Ibidem*, p. 289.

¹⁶² RAE. *Diccionario de la Lengua Española*, <http://dle.rae.es/?id=U91ovyA>.

¹⁶³ Secretaría de Gobernación, *op. cit.*, p. 291.

y estuvo en vigor formal hasta la expedición del *Acta Constitutiva y de Reformas de 1847*.¹⁶⁴

Un antecedente en materia de fiscalización lo encontramos en el artículo 69 que estipulaba que era atribución exclusiva de la cámara de diputados vigilar, por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de la contaduría mayor.¹⁶⁵ De igual manera, en el artículo 95 se estipulaba que era obligación de los Ministros presentar anualmente a las Cámaras una memoria especificativa del estado en que se hallaren los ramos de la administración pública correspondientes a su ministerio, proponiendo en ella las reformas que estimare convenientes. Se establecía además, que el Ministro de Hacienda presentaría la cuenta general de gastos del año último, el presupuesto general de los del siguiente, y la iniciativa de las contribuciones con que debían cubrirse.¹⁶⁶

Una provisión para prevenir el conflicto de interés se encuentra en el artículo 75 que estipulaba que los diputados y senadores no podían obtener empleo o ascenso de provisión del Gobierno, si no fuere de rigurosa escala; mas podrían, obtener del mismo, con permiso de la cámara respectiva y consentimiento del nombrado, comisiones o encargos de duración temporal, en cuyo caso el interesado cesaría en sus antiguas funciones durante el encargo.¹⁶⁷ Además, el 120 establecía que los ministros de la Corte Suprema de Justicia no podían tener comisión alguna del Gobierno sin permiso del Senado, ni ser

¹⁶⁴ *Ibídem*, p. 317.

¹⁶⁵ *Ibídem*, p. 332.

¹⁶⁶ *Ibídem*, p. 337.

¹⁶⁷ *Ibídem*, p. 333.

apoderados judiciales, ni asesores, ni ejercer la abogacía, sino en causa propia.¹⁶⁸

Tenía antecedentes en materia de juicio de procedencia, en los artículos 76, 77, 78, en los que se establecía que cada una de las cámaras conocería de las acusaciones que se hicieren contra sus respectivos individuos, para el efecto de declarar si había o no lugar a la formación de causa. De igual manera, cualquiera de las dos cámaras podía conocer en calidad de gran jurado, para el efecto de declarar si había o no lugar a la formación de causa, en las acusaciones por delitos oficiales o comunes. Ambas cámaras reunidas formarían jurado en las acusaciones contra el Presidente de la República por los delitos oficiales especificados en el art. 90 y en las que se hicieran por delitos oficiales contra todo el Ministerio, o contra toda la Corte Suprema de Justicia o la Marcial.¹⁶⁹

Como antecedente de control interno, en el artículo 87 fracción VIII se especificaba que correspondía al Presidente suspender de sus empleos y privar, aun de la mitad de sus sueldos, hasta por tres meses, a los empleados de gobierno y hacienda infractores de sus órdenes. Si creyere que se les debía formar causa, o que era conveniente suspenderlos por tercera vez, los entregaría con los datos correspondientes al juez respectivo.¹⁷⁰

De acuerdo al artículo 118 correspondía a la Corte Suprema de Justicia conocer en todas instancias de las causas criminales y civiles que se promovieran contra los funcionarios públicos, a quienes el congreso o las cámaras declaraban con lugar a la formación de causa. De igual manera, tenía como facultad el conocer de las causas de responsabilidad de los magistrados de los tribunales superiores de los departamentos y de las causas criminales que debían formarse

¹⁶⁸ *Ibídem*, p. 341.

¹⁶⁹ *Ibídem*, pp. 333 y 337.

¹⁷⁰ *Ibídem*, p. 334.

contra los subalternos inmediatos de la Suprema Corte por faltas, excesos, o abusos cometidos en el servicio de sus destinos.¹⁷¹ Se instauró un Tribunal Especial para juzgar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia.¹⁷²

Finalmente, un antecedente directo en materia anticorrupción lo encontramos en el Título IX. Disposiciones Generales sobre Administración de Justicia. En el artículo 197 se establecía que toda prevaricación por *cohecho*, *soborno* o baratería, producía acción popular contra cualquier funcionario público que la cometiere.¹⁷³

e) Acta Constitutiva y de Reformas de 1847

El 10 de febrero de 1847, el Congreso aprobó restablecer la *Constitución Federal de 1824*, y con ella el federalismo, y el 18 de mayo el *Acta Constitutiva y de Reformas* propuesta por Mariano Otero. Este documento, de primera importancia en nuestra historia jurídica, contiene por primera vez con carácter constitucional las bases del Amparo. Junto con el Acta Constitutiva de la Federación y la propia Constitución Federal de 1824 integraron en conjunto la *Constitución Política de la República* hasta la emisión de la *Constitución de 1857*.¹⁷⁴

Como antecedentes en materia de juicio de procedencia encontramos que el Acta de Reformas, en su artículo 12, establecía que correspondía exclusivamente a la Cámara de Diputados erigirse en gran jurado para declarar si había o no lugar a la formación de causa contra los altos funcionarios, a quienes la Constitución o las leyes concedieran fuero. De acuerdo al artículo 13, habiendo declarado la Cámara que había lugar a la formación de causa, cuando

¹⁷¹ *Ibidem*, p. 340.

¹⁷² *Ibidem*, p. 342.

¹⁷³ *Ibidem*, p. 352. Esta disposición ya se encontraba en las Leyes Constitucionales de 1836.

¹⁷⁴ *Ibidem*, pp. 365 y 366.

el delito fuere común, pasaría el expediente a la suprema corte; si fuere de oficio, el senado se erigiría en jurado de sentencia, y se limitaría a declarar si el acusado era o no culpable. La Suprema Corte designaría la pena, según lo que previniera la ley.¹⁷⁵

Como antecedente de responsabilidades de los servidores públicos, el artículo 17 establecía que los secretarios del despacho debían responder de todas las infracciones de ley que cometieran, ya sea que consistieran en actos de comisión, o de pura omisión.¹⁷⁶

f) Constitución de 1857

La *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos* fue aprobada y jurada por el Congreso Constituyente y por el entonces presidente sustituto Ignacio Comonfort, el 5 de febrero de 1857 y publicada el 11 de marzo del mismo año. La polémica que generó esta Constitución federal y liberal desembocó en la *Guerra de Reforma* que enfrentó a liberales y conservadores. Concluida la guerra civil con el triunfo liberal y derrotado el gobierno imperial de Maximiliano y restaurada la república, la Constitución reinició su vigencia hasta la emisión de la *Constitución de 1917*.¹⁷⁷

Dedicaba su Título Cuarto a la *Responsabilidad de los Funcionarios Públicos*. El artículo 103 establecía que los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho eran responsables por los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de ese mismo encargo. El artículo menciona que los gobernadores de los Estados eran igualmente responsables por la infracción de la Constitución y de las leyes federales. También lo era el Presidente de la República, pero menciona

¹⁷⁵ *Ibidem*, p. 370.

¹⁷⁶ *Ídem*.

¹⁷⁷ *Ibidem*, p. 425 y 426.

que durante el tiempo de su encargo solo podría ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.¹⁷⁸

De igual manera, el artículo 104 establecía que, si el delito fuere común, el Congreso, erigido en gran jurado, declararía, a mayoría absoluta de votos, si había o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo, no habría lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado quedaría por el mismo hecho separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.¹⁷⁹

El artículo 105 determinaba que de los delitos oficiales, esto es, los delitos que se configuraban por la actividad ilícita del funcionario o empleado público realizada dentro de la función o con motivo de ella,¹⁸⁰ conocerían el Congreso como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia. El jurado de acusación tendría por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado era o no culpable. Si la declaración fuere absolutoria el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y sería puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Esta, en tribunal pleno y erigida en jurado de sentencia, procedería a aplicar la pena que la ley designare.¹⁸¹

¹⁷⁸ *Ibidem*, p. 447.

¹⁷⁹ *Ídem*.

¹⁸⁰ Sobre la definición de “*Delitos Oficiales*” ver: Amparo penal en revisión 3904/45. Téllez Vargas Pedro. 13 de abril de 1946. 304197. Primera Sala. Quinta Época. Semanario Judicial de la Federación. Tomo LXXXVIII, p. 762.
<http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/304/304197.pdf>.

¹⁸¹ Secretaría de Gobernación, *op. cit.*, p. 448.

Los artículos 106, 107 y 108 determinaban que pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales no podía concederse al reo la gracia del indulto. La responsabilidad por delitos y faltas oficiales solo podía exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerciera su encargo y hasta un año después. Además, que en demandas del orden civil no había fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.¹⁸²

Como antecedente de prevención de conflicto de interés, el artículo 118 estipulaba que ningún individuo podía desempeñar, a la vez, dos cargos de la Unión, de elección popular. También como un posible antecedente en materia de fiscalización encontramos que el 119 establecía que ningún pago podía hacerse que no estuviera comprendido en el presupuesto, o determinado por ley posterior.¹⁸³

4. México Contemporáneo (Siglo XX)

En este apartado, por tratarse de la historia más reciente, describiremos los antecedentes anticorrupción de la Constitución de 1917 y haremos mención de las principales leyes e instituciones que son antecedente directo del SNA.

a) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917*

La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857*, como se denomina oficialmente, se promulgó el 5 de febrero de 1917. Surge como resultado de la lucha revolucionaria, tiene una orientación eminentemente social y fue la primera en su tipo en el mundo. Se trata de la Constitución vigente en nuestro país.

Como antecedente en materia de fiscalización, se establece en el artículo 73, fracción XXX, que el Congreso tiene facultad para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho

¹⁸² *Ídem.*

¹⁸³ *Ibídem*, p. 449.

examen, no solo la conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas.¹⁸⁴ De igual manera, como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, se establece en el 74, vigilar, por medio de una Comisión, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor.¹⁸⁵ Además, el 126 especifica que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior.

Como antecedente en materia de responsabilidades de los servidores públicos, en el artículo 73 fracción XXI se establece que el Congreso tiene facultad para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.¹⁸⁶ De igual manera, el artículo 74 fracción V establece, como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, el conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos por delitos oficiales, y en su caso, formular acusación ante la Cámara de Senadores y erigirse en Gran Jurado para declarar si ha o no lugar a proceder contra alguno de los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional, cuando sean acusados por delitos del orden común.¹⁸⁷ De la misma manera, en el 76 fracción VI, se establece la facultad exclusiva del Senado de erigirse en Gran Jurado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios.¹⁸⁸

Un antecedente de prevención de conflicto de interés lo encontramos en el artículo 101 que establece que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los respectivos Secretarios, no podrán, en ningún caso, aceptar y desempeñar empleo o encargo de la

¹⁸⁴ *Ibídem*, p. 641.

¹⁸⁵ *Ídem*

¹⁸⁶ *Ibídem*, p. 640.

¹⁸⁷ *Ibídem*, p. 642.

¹⁸⁸ *Ibídem*, p. 643.

Federación, de los Estados o de particulares, salvo los cargos honoríficos en asociaciones científicas, literarias o de beneficencia. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del cargo.¹⁸⁹ También en el 125 , que establece que ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno de la Federación y otro de un Estado que sean también de elección; pero el nombrado puede elegir entre ambos el que quiera desempeñar.¹⁹⁰

La Constitución dedica el Título Cuarto a la Responsabilidades de los Funcionarios Públicos. En su artículo 108 establece que 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. Los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales. 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.¹⁹¹

El 109 determina que, si el delito fuere común, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declarará si ha o no lugar a proceder contra el acusado. 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. En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde

¹⁸⁹ *Ibídem*, p. 651.

¹⁹⁰ *Ibídem*, p. 665.

¹⁹¹ *Ibídem*, p. 656.

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.¹⁹²

De igual manera, el artículo 110 estipula que no gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de 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 109.¹⁹³

De los delitos oficiales conocerá el Senado, de acuerdo al 111, erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente, sin previa acusación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declarase que el acusado es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración o inhabilitado para obtener otro, por el tiempo que determine la ley. Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes, para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella. Las resoluciones del Gran Jurado y la declaración, en su caso, de la Cámara de Diputados, son inatacables.¹⁹⁴

Además, 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

¹⁹² *Ídem.*

¹⁹³ *Ídem.*

¹⁹⁴ *Ibídem*, pp. 656 y 657.

el Senado, nombrará una Comisión de su seno, para que sostenga ante aquél la acusación de que se trate.¹⁹⁵

De suma importancia es lo estipulado en el último párrafo del 111 pues se determina que el Congreso de la Unión expedirá 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.¹⁹⁶

Por otro lado, el artículo 112 estipula que, pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia de indulto. Además, el 113 establece que la responsabilidad por delitos y faltas oficiales, sólo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo, y dentro de un año después. El 114 determina que, en demandas del orden civil, no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.¹⁹⁷

Finalmente, un interesante antecedente en materia anticorrupción en contratación pública, se establece en el artículo 134, que especifica que 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.¹⁹⁸

b) Leyes e instituciones antecesoras del SNA

Departamento de la Contraloría General de la Nación 1917 - 1926

¹⁹⁵ *Ibídem*, p. 657.

¹⁹⁶ *Ídem*.

¹⁹⁷ *Ídem*.

¹⁹⁸ *Ibídem*, p. 668.

En 1917, Venustiano Carranza estableció el Departamento de Contraloría General de la Federación, mediante la Ley Orgánica de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917. El establecimiento de esta Contraloría obedeció a la necesidad de contar con una oficina que ejerciera una inspección eficaz sobre el manejo de fondos y bienes de la Nación a través del control previo, y evitar así que se consumaran actos en perjuicio del erario.¹⁹⁹

Anteriormente, frente a los actos consumados, no restaba otro recurso que el de la acción penal contra los infractores, sin que se previniesen oportunamente las faltas o delitos. Este Departamento se configuró como un órgano administrativo de carácter esencialmente técnico, dependiente del Poder Ejecutivo, pero autónomo respecto de los demás que integraban dicho poder.²⁰⁰

El Contralor General de la Nación era el jefe del Departamento. Su nombramiento y remoción correspondían al presidente de la República. El centro directivo del Departamento era la Auditoría General y ante ella se sometía todo asunto que no fuera de simple trámite, o que no se remitiera directamente al contralor. Por su parte, la fiscalización *a posteriori*, la ejercía la Contaduría Mayor de Hacienda, que era un órgano del Poder Legislativo.²⁰¹

El departamento de Contraloría de la Federación 1926 – 1936

El 10 de febrero de 1926, el presidente Plutarco Elías Calles expidió un decreto para adicionar la Ley Orgánica de Secretarías, con la intención de que se consignaran el control previo de los egresos del Gobierno Federal y la

¹⁹⁹ Cfr. Lanz Cárdenas, José Trinidad, *La Contraloría y el Control Interno en México. Antecedentes históricos y legislativos*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 168.

²⁰⁰ *Ídem*.

²⁰¹ *Ibíd*em, p.171.

inspección de las oficinas recaudadoras y pagadoras, dependientes del mismo Gobierno.²⁰²

En el mismo decreto, se expidió la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, así como la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación.²⁰³ La creación de esta última obedeció a que la antigua Ley de Secretarías de 1917 no señalaba dentro de su competencia las atribuciones de fiscalización y control previo, no obstante que uno de los motivos para crear la Contraloría había sido el de constituir una oficina que ejerciera una inspección eficaz sobre las finanzas nacionales y que con su intervención oportuna evitara el gasto injustificado o excesivo y la defectuosa administración de los bienes.²⁰⁴

La Contraloría, tenía la facultad de constituir las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurrieran los funcionarios, empleados y agentes de la Federación con manejo de fondos o bienes, y que fueran descubiertas con motivo de la inspección y glosa de sus cuentas. Esta facultad era aplicable a los particulares que intervinieran en la comisión de los delitos de cohecho, peculado o concusión.²⁰⁵

En el caso de responsabilidades administrativas relacionadas con la Ley Orgánica del Departamento o su reglamento, el contralor debía informar a la dependencia respectiva, y proponer el procedimiento que debía seguirse contra el responsable, sin perjuicio de imponer las correcciones disciplinarias o multas que resultaran procedentes. En los supuestos en que debían efectuarse reintegros o enterarse multas, era obligación hacerlos del conocimiento de la Tesorería de la Federación para que los hiciera efectivos. Si se trataba de

²⁰² *Ibídem*, p. 248.

²⁰³ *Ibídem*, p. 171.

²⁰⁴ *Ibídem*, p. 145.

²⁰⁵ *Ibídem*, p. 268.

funcionarios y empleados del Departamento, tocaba al Contralor, conforme al reglamento, exigir esta clase de responsabilidades.²⁰⁶

Respecto a los casos de responsabilidad penal, la labor del Departamento comprendía el levantamiento del acta circunstanciada, la práctica de las averiguaciones encaminadas a fijar los elementos del delito y al presunto responsable, y la consignación del hecho al agente del Ministerio Público. El Departamento debía seguir cooperando con el Ministerio Público en la aportación de pruebas y en todas las diligencias que contribuyeran a comprobar el delito y a determinar la responsabilidad, así como procurar mantener activo el proceso judicial.²⁰⁷

Desaparición del departamento de Contraloría de la Federación

El 19 de octubre de 1932, el entonces Presidente Abelardo L. Rodríguez, presentó la iniciativa de reforma a la Ley Orgánica de Secretarías de Estado de 1917, en las partes correspondientes a las competencias de la Secretaría de Hacienda y del Departamento de Contraloría. Se proponía la desaparición de este último y la reorganización de la Secretaría para que asumiera íntegramente las facultades y responsabilidades inherentes a su carácter propio de administradora del patrimonio de la Federación, tanto respecto al manejo de fondos como en cuanto a la fiscalización preventiva.²⁰⁸

La reforma propuesta se hacía descansar en diversos errores que se imputaban al Departamento de Contraloría y que se afirmó que afectaban seriamente la regularidad funcional de la Administración Pública.²⁰⁹

²⁰⁶ *Ídem.*

²⁰⁷ *Ibidem*, p. 269.

²⁰⁸ *Ibidem*, p. 282.

²⁰⁹ *Ídem.*

Para evitar la acumulación de facultades en la Secretaría de Hacienda, se reintegrarían a cada secretaría o departamento todas aquellas facultades que les eran propias en la ejecución de sus presupuestos. De esta manera, se respetarían las facultades orgánicas de las tres dependencias del Ejecutivo y se mantendría con la revisión externa por parte de la Contaduría Mayor.²¹⁰

Finalmente, se invocó la determinante circunstancia de que con la supresión del Departamento de Contraloría se obtendría una fuerte economía presupuestal, que aumentaría conforme se liquidaran las operaciones pendientes del antiguo sistema y se estableciera la concatenación funcional del nuevo.²¹¹

La Dispersión del Control 1933 - 1982

La Secretaría de Hacienda se mantuvo como órgano único de control en un periodo de 14 años, de 1933 a 1947 (el mismo tiempo que duró con ese carácter el Departamento de Contraloría). Se habla de una "*dispersión del control*" ya que durante esta etapa las funciones fiscalizadoras y de control se depositaron en diversas dependencias.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 7 de diciembre de 1946, marcó el inicio de la dispersión al privar a la Secretaría de Hacienda de ciertas facultades de control y conferir las a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, de nueva creación. Cuando el número de las entidades paraestatales aumentó y se les dio una regulación específica a través de la primera Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947, las atribuciones de la misma no se encomendaron tampoco de manera exclusiva a la Secretaría de Hacienda, sino que de ellas participó también la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. A estas dos dependencias se agregó la Secretaría de

²¹⁰ *Ibidem*, p. 284.

²¹¹ *Ídem*.

la Presidencia, creada por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, configurándose así un sistema triangular de control que operó hasta 1976, en que la nueva Secretaría de Programación y Presupuesto asumió el carácter de órgano central de los sistemas de planeación y control, al otorgársele la mayoría de las facultades que correspondían a la extinta Secretaría de la Presidencia y otras que eran competencia de la de Hacienda, Patrimonio Nacional e industria y Comercio. Con las funciones asignadas, además, a las secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Patrimonio y Fomento Industrial y Comercio, la de Hacienda fue una vez más desplazada del concierto de la Administración Pública como el órgano centralizador de las facultades fiscalizadoras y de control.²¹²

En lo que respecta a las medidas administrativas sobre responsabilidades en contra y a favor de la Federación, estas consistían en el fincamiento y registro de las responsabilidades que se descubrieran con motivo de la glosa de cuentas, y provinieran de irregularidades cometidas por las oficinas y agentes federales en el desempeño de sus funciones. Los órganos de la Secretaría de Hacienda encargados de esta función fueron la Tesorería de la Federación (1933-1934) y la Contaduría de la Federación a partir de 1935.

Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, de 1940

El 30 de diciembre de 1939 se promulgó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, reglamentaria del artículo 111 de la Constitución.²¹³

²¹² *Ibídem*, p. 305.

²¹³ *Ibídem*, p. 458.

En ella se definió que los individuos sujetos a su régimen serían los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, por los delitos comunes y los delitos y faltas oficiales que cometieran en el desempeño de sus cargos. Dichos funcionarios incluían al presidente de la República, Senadores y Diputados, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Autónomos, el Procurador General de la República, Gobernadores de los Estados y Diputados Locales.²¹⁴

Determinó también que el presidente de la República sólo podría ser acusado durante el tiempo de su encargo, por traición a la patria y delitos graves del orden común. Que éste, los diputados y senadores propietarios, los gobernadores de los Estados y los diputados a las legislaturas locales, gozaban de fuero constitucional desde el día de su elección, en tanto que no lo disfrutaban los altos funcionarios de la Federación por los delitos comunes, faltas y omisiones oficiales en que incurrieran.

Definió como delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación, de los gobernadores de los Estados y de los diputados a las legislaturas locales, el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo y federal y a la libertad de sufragio; la usurpación de funciones; la violación de garantías individuales, así como cualquier infracción u omisión a la Constitución o a las leyes federales, cuando causaran graves perjuicios a la Federación o a uno o varios Estados de la misma.²¹⁵

Como delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y territorios federales, estableció una gran diversidad de actos u omisiones. Tocante a las sanciones, estableció para los delitos

²¹⁴ *Ídem.*

²¹⁵ *Ibídem*, p. 458.

oficiales, la destitución del cargo o privación del honor correspondiente a su investidura y la inhabilitación parcial o total para obtener determinados empleos, cargos u honores; en tanto que, para las faltas u omisiones, la suspensión del cargo por un término no menor de un mes, ni mayor de seis.

Determinó además que los delitos y faltas oficiales de los funcionarios y empleados de la Federación y Distrito y territorios federales debían ser juzgados por un jurado, para lo cual estableció un Jurado Federal y de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación, en cada uno de los lugares en que residieran juzgados de Distrito con jurisdicción en materia penal; igualmente, un Jurado de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados del Distrito y Territorios Federales, en cada uno de los Partidos Judiciales en que residieran cortes penales o jueces de primera instancia en materia penal; precisando para uno y otro su competencia, procedimientos e integración.²¹⁶

Consagró un capítulo especial en el que se previno que, independientemente del procedimiento penal correspondiente contra los miembros del Poder Judicial, el presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Gobernación, podía solicitar ante la Cámara de Diputados su destitución por mala conducta, fijándose los procedimientos que debían observarse respecto al caso.²¹⁷

Finalmente, quedó establecido un capítulo que regulaba las investigaciones que debían practicarse y el procedimiento a seguir cuando existiera denuncia sobre el enriquecimiento inexplicable de los funcionarios públicos, para cuya mayor efectividad no debía atenderse sólo al caso en que pudiera probarse que el enriquecimiento era fruto de un delito, sino a todos aquellos en los que no fuera posible lograr la prueba del acto de origen del

²¹⁶ *Ibidem*, p. 459.

²¹⁷ *Ídem*.

enriquecimiento, bien porque no se hubiera dejado huella o porque el enriquecimiento proviniera de otros medios que, aunque sin constituir delito, no fueran los legítimamente idóneos para adquirir.²¹⁸

Ley de responsabilidades de los funcionarios y empleados de la federación, del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los estados, de 1980

Dentro del conjunto de ordenamientos integrantes de la Reforma Administrativa introducida por el presidente López Portillo a partir de 1977, quedó considerada la *Ley de responsabilidades de los funcionarios y empleados de la federación, del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los estados*, promulgada con fecha 31 de diciembre de 1979 y publicada en el DOF el 4 de enero de 1980. Dicha ley derogó a la Ley de 1940.

Determinó como sujetos de responsabilidad a los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, lo que incluía a los Senadores y Diputados, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretarios de Estado y el Procurador General de la República, por los delitos comunes y los delitos y faltas oficiales que cometieran durante su encargo o con motivo del mismo. Además, a los gobernadores de los Estados y a los diputados a las legislaturas locales por las violaciones a la Constitución y a las leyes federales en que incurrieran y también por los delitos y faltas tipificados en su articulado.

Al igual que en el ordenamiento anterior de 1940, se dispuso que el presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, únicamente podría ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común, así como que gozaría de fuero desde el día de su elección, lo mismo que los diputados y senadores propietarios, los gobernadores de los Estados y los

²¹⁸ *Ídem.*

diputados locales, en tanto que los ministros de la Suprema Corte de Justicia a partir de su designación.

Se estableció un distingo en cuanto a delitos oficiales, que redundaran en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, y las faltas oficiales, que de manera *leve* los afectaran. Dentro de los delitos oficiales encontramos el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo federal y a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causara perjuicios graves a la Federación o a uno o varios de sus Estados; y las omisiones y violaciones sistemáticas a las garantías individuales o sociales.

Se determinó que de los delitos oficiales de los funcionarios que se encontraran en ejercicio de sus funciones conocería el Senado, erigido en Gran Jurado, pero sin que pudiera abrirse la averiguación correspondiente hasta que el fiscal y la Cámara de Diputados formularan la respectiva acusación, concediéndose acción popular para denunciar ante esta última los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación.

Se previno que la sanción aplicable a los funcionarios o empleados por los delitos oficiales que cometieran fuera la destitución del cargo de que se encontraran investidos y la inhabilitación por un término no menor de cinco años ni mayor de diez, sin perjuicio de la reparación del daño y la exigencia de la responsabilidad pecuniaria que hubiesen contraído. Se estableció, además, que en las demandas del orden civil no habría fuero ni inmunidad para los funcionarios públicos, y que pronunciada una declaración o sentencia de responsabilidad oficial no podía concederse al condenado la gracia del indulto.

Por otro lado, se reguló lo correspondiente al procedimiento por los delitos y faltas oficiales de los funcionarios y empleados que no gozaran de fuero.

De igual manera que su antecesora, se estableció un *Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados Públicos por Delitos y Faltas Oficiales*. Existiría un jurado por cada uno de los juzgados de Distrito con jurisdicción en materia penal, y un jurado para las responsabilidades de los funcionarios y empleados del Distrito Federal por cada uno de los juzgados de Primera Instancia en materia penal del Distrito Federal, regulándose detalladamente su integración y los límites de su respectiva competencia.

La remoción de los funcionarios judiciales recibió el mismo tratamiento antes establecido, pudiendo el presidente de la República solicitar de la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de los altos miembros del Poder Judicial.

Por último, las investigaciones del enriquecimiento inexplicable de los funcionarios públicos federales o del Distrito Federal fueron reguladas en forma similar a la contemplada por la Ley de 1940, con la misma rigidez extremada y extensiva a los bienes de la esposa, cualquiera que fuera el régimen matrimonial, y a los de los hijos; con aseguramiento de cualquier depósito o inversión que el acusado hubiese hecho en el país o en el extranjero, previo veredicto adverso del Senado, cuando se tratara de altos funcionarios de la Federación.²¹⁹

Manifestación de bienes de los funcionarios y empleados públicos

En la Ley de Responsabilidades de 1940 y en la de 1980, se dispuso que todo funcionario o empleado público, al tomar posesión de su cargo y al dejarlo, debía, bajo protesta de decir verdad, hacer una manifestación ante el Procurador General de la República o el del Distrito Federal, según correspondiera, de sus bienes. Estos incluían, propiedades raíces, depósitos de numerario en instituciones de crédito, acciones de sociedades, bonos u otros similares. Lo anterior, con la finalidad de que las autoridades competentes estuvieran en

²¹⁹ *Ídem*. P. 461

aptitud de comparar el acervo constitutivo de su patrimonio antes de haber tomado posesión y durante todo el tiempo de su ejercicio, así como después de haber dejado el desempeño del cargo público.²²⁰

Para el efecto, al comunicarse las designaciones correspondientes a los funcionarios o empleados sujetos al régimen de la ley, se les haría saber que disponían de un plazo de sesenta días para hacer la manifestación de sus bienes, en la inteligencia de que transcurrido el plazo sin cumplimentar dicho requisito quedaría sin efecto el respectivo nombramiento. El propio plazo, al concluir el desempeño del cargo, se redujo a treinta días para hacer la segunda manifestación ante el procurador de Justicia correspondiente, transcurrido el cual y habiendo omisión, este funcionario daría instrucciones al Ministerio Público para que procediera a la investigación del patrimonio del infractor y verificara la procedencia de los bienes y la legitimidad de su adquisición.²²¹

El conocimiento y registro de estas manifestaciones permitía a las autoridades competentes el acopio de suficientes datos para establecer, en un caso dado, la falta de probidad en la actuación de los funcionarios y empleados públicos. De igual manera, de no justificar la legítima procedencia de los bienes que poseyeran, quedarían sujetos al proceso respectivo, que bien pudiera culminar con la declaración de que los bienes objeto de la investigación pasaran al dominio de la Nación o del Distrito Federal, según el caso.²²²

El control unitario y sistemático 1983-1986

Durante la campaña presidencial de 1982, se realizó una consulta popular en la que se recogió como un claro reclamo ciudadano la necesidad de instrumentar medios adecuados para el eficiente y honesto manejo de los

²²⁰ *Ídem.*

²²¹ *Ídem.*

²²² *Ídem.*

recursos de la Nación. Dicha solicitud dio vida y cuerpo a la tesis de la *renovación moral de la sociedad*, la que precisaba de un instrumento operativo que instituyera y ejercitara modernos sistemas de control en la Administración Pública Federal.²²³

A pesar de los avances experimentados en la modernización de la propia Administración Pública, aun se presentaban deficiencias, carencias y desajustes, tanto en el marco conceptual como en el desempeño práctico de la función del control, atribuibles fundamentalmente a la dispersión de los distintos órganos responsables de su desempeño, lo que a su vez originaba falta de uniformidad y coherencia en las labores emprendidas. Tal extremo hacía indispensable la adopción de bases técnicas que, dentro de un sistema unitario, modernizaran con propósitos de mayor eficiencia el control administrativo.²²⁴

Secretaría de la Contraloría General de la Federación

Con el Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el DOF el 29 de diciembre de 1982, se creó la *Contraloría General de la Federación*, con rango de Secretaría de Estado.²²⁵ Esta Contraloría se creó con la finalidad de sistematizar y robustecer las diversas facultades de fiscalización, control y evaluación de la Administración Pública.²²⁶

Para corresponder a las razones de su motivación y a sus objetivos, la Secretaría de la Contraloría fue investida de una amplia gama de funciones,

²²³ *Ídem.* P.496

²²⁴ *Ídem.*

²²⁵ DOF, Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 29/12/1982, <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1982&month=12&day=29>.

²²⁶ Lanz Cárdenas, José Trinidad, *op. cit.*, p. 465.

susceptibles de ser clasificadas en normativas, de vigilancia y fiscalización, de evaluación, y de control de responsabilidades de los servidores públicos.²²⁷

Dentro de sus funciones de vigilancia y fiscalización estaban el inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia presupuestal; practicar auditorías financieras, legales, de operación, de control de gestión, y de fondos y valores; revisar, inspeccionar e intervenir respecto al cumplimiento de las leyes y normas en cuanto a obras públicas y adquisiciones; designar a los auditores externos en las entidades de la APF y regular y controlar su actuación; designar y proponer a los comisarios públicos, así como coordinar sus funciones preventivas y en su caso correctivas en el sector paraestatal; aprobar la designación de los titulares en las contralorías internas de las dependencias y entidades de la APF y vigilar su funcionamiento, al igual que la adecuación a las normas de control interno que hubiere previamente establecido; y verificar y controlar las manifestaciones de bienes de los servidores públicos.²²⁸

Dentro de sus funciones de control de las responsabilidades de los servidores públicos, se encontraban la de revisar y tramitar las quejas y denuncias que se presentaren sobre actuación de los servidores públicos y en su caso turnarlas a las dependencias a las que correspondiera; instruir los procedimientos de sanciones por irregularidades cometidas en el servicio público; sancionar a los servidores públicos en los casos que legalmente le competieran, y en su eventualidad turnar los expedientes a las contralorías internas de las dependencias respectivas, para la aplicación de sanciones; denunciar ante el Ministerio Público los delitos por conductas en el manejo de los recursos de la Nación y en el funcionamiento de los servicios públicos; fincar las responsabilidades administrativas que correspondieran, a los servidores públicos y en su caso a terceros, tanto de orden administrativo como de tipo sancionatorio,

²²⁷ *Ídem.* P. 497

²²⁸ *Ídem.*

resarcitorio o indemnizatorio; declarar que no se hubiera cumplido con la obligación de presentar declaraciones de bienes, para los efectos de la separación del cargo del servidor público incumplido; y denunciar ante el Ministerio Público el delito de enriquecimiento ilícito en los casos de servidores públicos que revelaren una exorbitada e incongruente desproporción entre sus ingresos y sus gastos y bienes.²²⁹

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982

En diciembre de 1982 ocurrió la modificación del Título Cuarto de la Constitución, así como la expedición de su ley reglamentaria, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.²³⁰ Ambos cambios, vinieron a institucionalizar el régimen jurídico de las responsabilidades de los servidores públicos federales y a clarificar las faltas en que pueden incurrir los mismos. Se precisaron las de orden público y administrativo, remitiendo para el caso de las civiles y penales a las legislaciones de ambas materias.

A partir de esta reforma se marcó el establecimiento de la institución del *Servidor Público*, sujetándolo a un régimen especial, a partir de una calidad particular y del establecimiento de un catálogo de obligaciones específicas que sólo eran atribuibles a quienes participaban en el ejercicio de la función pública.²³¹

Esta ley, también especificó aquellas faltas que deben ser resueltas mediante juicio político, las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar sanciones, lo respectivo a la declaración de procedencia para el

²²⁹ *Ídem*, p. 499.

²³⁰ DOF, *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, 31/12/1982, <http://dof.gob.mx/index.php?year=1982&month=12&day=31>.

²³¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos ...*, cit., p.182.

procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero, y lo respectivo al registro patrimonial de los servidores públicos.²³²

Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo

Mediante Decreto publicado en el DOF de fecha 28 de diciembre de 1994, se volvió a reformar la Ley Orgánica de la APF y la dependencia pasó a ser *Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo*.²³³ Con esta modificación, se dotó de nuevas atribuciones a la Secretaría entre las que destacan: el desarrollo administrativo integral en dependencias y entidades; la normatividad en materia de adquisiciones, servicios, obra pública y bienes muebles; la conducción de la política inmobiliaria federal; la administración de los bienes inmuebles federales; entre otras.

El 24 de diciembre de 1996 se sucedieron una serie de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Ley Federal de Entidades Paraestatales y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las cuales incluyeron la facultad de la Secretaría de Contraloría de designar y remover a los contralores internos. De acuerdo a Max Kaiser, esto fue benéfico pues, al dotar de autonomía a las Contralorías Internas, se reforzó el vínculo con la Secretaría y se sustrajo de la línea de mando del órgano fiscalizado.²³⁴

²³² *Ídem*.

²³³ DOF, *Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, 28/12/1994, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4781114&fecha=28/12/1994.

²³⁴ Cfr. Kaiser, Max, *El Combate a la Corrupción, la gran tarea pendiente en México*, México, MAPorrúa, 2014, p. 66

5. México Actual (Siglo XXI)

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

El 13 de Marzo de 2002 se expidió la ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.²³⁵ Dicha ley tenía como objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución en materia de los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público, sus obligaciones, las responsabilidades en las que podían incurrir y las sanciones administrativas que se les podían imponer, así como las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones. Además, de lo relativo al registro patrimonial de los servidores públicos.

En el segundo transitorio del decreto se especificó que, con él, se derogaban 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.

El 14 de julio de 2014 se revisó y publicó una nueva versión de la Ley federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. La versión revisada estableció normatividad con respecto a las obligaciones

²³⁵ DOF, Decreto por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Coordinación Fiscal, 13/03/2002, <http://dof.gob.mx/index.php?year=2002&month=03&day=13>.

administrativas que debía tener cualquier servidor con la finalidad de identificar, combatir y sancionar los casos ilícitos.

Secretaría de la Función Pública

El 10 de Abril de 2003, se publica en el DOF, un Decreto mediante el cual se expidió la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF y se reformaron diversas leyes.²³⁶ Mediante este decreto se cambió la denominación de la *Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo* por la de *Secretaría de la Función Pública* y le se adicionaron funciones tales como dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; dictar las resoluciones consecuentes en los casos de duda sobre la interpretación y alcance de sus normas; las relativas a promover las estrategias necesarias para establecer políticas de gobierno electrónico; fijar normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal; entre otras.

Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas

El 11 de junio de 2012 se expidió la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, la cual tenía como objeto establecer las responsabilidades y sanciones que debían imponerse a las personas físicas y morales, de nacionalidad mexicana y extranjeras, por las infracciones en que incurrieran con motivo de su participación en las contrataciones públicas de carácter federal, así como aquéllas que debían imponerse a las personas físicas y morales de nacionalidad mexicana, por las infracciones en que incurrieran en las transacciones comerciales internacionales. Además, regular el procedimiento

²³⁶ DOF, *Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación*, 10/04/2003, <http://dof.gob.mx/index.php?year=2002&month=03&day=13>.

para determinar las responsabilidades y aplicar sanciones, así como establecer las autoridades federales competentes para interpretar y aplicar la Ley.²³⁷

Esta ley fue expuesta como un esfuerzo para complementar el esquema de sanciones administrativas a particulares en el campo de las contrataciones gubernamentales, mediante un esquema que estableciera sanciones “disuasivas, eficientes y proporcionales” para evitar la comisión de conductas irregulares, bajo un enfoque orientado a la prevención y combate a la corrupción.²³⁸ La Ley facultaba a la SFP para investigar y sancionar administrativamente a las personas físicas o morales que incurrieran en actos de corrupción en los tres ámbitos de la administración pública. Se trataba de la primera ocasión en que se establecían sanciones para los particulares nacionales que en México o en el exterior indujeran actos de corrupción.²³⁹

Iniciativa PRI-PVEM de 2012

²³⁷ DOF, *Decreto por el que se expide la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas*, 11/06/2012,

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5253615&fecha=11/06/2012.

²³⁸ Cámara de Diputados, *Decreto por el que se expide la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas*, 11/06/2012,

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/252_DOJ_11jun12.pdf.

²³⁹ Senado de la República, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 22, 73, 79, 105, 107, 109, 113, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que presentan las senadoras y los senadores integrantes del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México del Senado de la República*,

http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Corrupcion/Iniciativa_PRI.pdf.

El 15 de noviembre de 2012, senadores del PRI y del PVEM presentaron una iniciativa para reformar diversos artículos de la Constitución en materia de combate a la corrupción.²⁴⁰ Entre sus principales propuestas estaba la homologación de los actos de corrupción y de las responsabilidades administrativas y penales en todo el país. Se proponía la creación de una *Comisión Nacional Anticorrupción*; como una instancia autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propios, encargada de prevenir, investigar y sancionar los actos de corrupción en materia administrativa cometidos por los servidores públicos de la Federación, así como por cualquier particular, fuera persona física o moral.²⁴¹

Se buscaba que la Comisión pudiera conocer casos de oficio, por notificación de otros órganos del estado a través de denuncias para asuntos de gran valor administrativo y por Reportes Ciudadanos para casos donde los ciudadanos fueran víctimas de actos de corrupción en trámites menores. Se contemplaba un mecanismo para el registro de estos Reportes, su verificación y su publicación, en un mapa electrónico de acceso libre y permanente. Además, se proponía que se eliminara el secreto bancario, fiduciario y fiscal para la Comisión, con la finalidad de que no se encontrara impedida para hacer sus investigaciones. De igual forma se contemplaba la protección a denunciantes.²⁴²

En cuanto a la integración de la Comisión, se pensaba que lo estuviera por cinco comisionados que durarían en su encargo siete años improrrogables.

²⁴⁰ Senado de la República, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 22, 73, 79, 105, 107, 109, 113, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Corrupcion/Iniciativa_PRI.pdf.

²⁴¹ *Ibidem*, p.12.

²⁴² *Ídem*.

Contaría con un comisionado Presidente, el cual desempeñaría su función por un periodo de cuatro años improrrogables. La renovación de los comisionados se realizaría de forma escalonada para asegurar la continuidad de los trabajos, la memoria institucional y garantizar su plena independencia de autoridad o partido político alguno. Se proponía que los comisionados fueran nombrados por el Presidente de la República, pero el Senado o la Comisión Permanente podrían objetar la designación por dos terceras partes de sus miembros presentes, dentro de los primeros treinta días después de la fecha del nombramiento.²⁴³

Se propuso la creación del Consejo Nacional por la Ética Pública, como un órgano de carácter interinstitucional encargado de promover acciones para fortalecer el comportamiento ético de la sociedad y coordinar las instancias de gobierno encargadas de prevenir y combatir la corrupción en toda la República.

Iniciativa del PRD de 2012

El mismo 15 de noviembre de 2012, el grupo parlamentario del PRD en el Senado, presentó una iniciativa para reformar diversos artículos de la Constitución en materia de combate a la corrupción.²⁴⁴ Dicha iniciativa proponía que se creara un *órgano constitucional autónomo de alta especialización*, cuyo objeto sería la prevención, combate, investigación y persecución de los actos de corrupción en la Federación, las entidades federativas y los municipios. Dicho órgano, denominado *Agencia Nacional para el Combate a la Corrupción*, compartiría con el Ministerio Público la facultad de ejercer acción penal.

²⁴³ *Ibidem*, p.13.

²⁴⁴ Senado de la República, *Iniciativa con aval de grupo, que contiene proyecto de Decreto que reforma los artículos 21, 73, 76, 105, 109 y 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción*, http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Corrupcion/Iniciativa_PRD.pdf.

Específicamente, a la Agencia correspondería la investigación de los delitos federales en materia de corrupción y podría atraer investigaciones por ilícitos cometidos en el ámbito competencial de las entidades federativas.²⁴⁵

La iniciativa buscaba fortalecer la independencia de la Agencia respecto de la APF, por lo que se propuso que estuviera integrada por siete Fiscales nombrados por el Senado de la República, a propuesta ciudadana, por un término de siete años, sin posibilidad de reelección. Estos Fiscales deberían contar con amplio reconocimiento y trayectoria en el combate de la corrupción y mejores prácticas de transparencia gubernamental.²⁴⁶

Se planteó, además, un esquema de coordinación entre órdenes de gobierno y coadyuvancia interinstitucional con el Ministerio Público y con los órganos de fiscalización y las instituciones de transparencia y acceso a la información, tanto de la federación, como de las entidades federativas. De igual manera, se dotaba a la Agencia de la potestad de iniciar el procedimiento administrativo sancionador en contra de los servidores públicos que presuntamente incurrieran en responsabilidad administrativa. Y se incluyó un mecanismo para eliminar el secreto fiscal, bancario y fiduciario a fin de no obstaculizar los procesos de investigación en materia de actos de corrupción.²⁴⁷

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

²⁴⁵ *Ibidem*, p.16.

²⁴⁶ *Ídem*.

²⁴⁷ *Ídem*.

debiendo integrarse con al menos el cuarenta por ciento de consejeros de un mismo género y un veinte por ciento de jóvenes.²⁴⁸

Se establecía un mecanismo para el resarcimiento de los daños causados por actos de corrupción. La propuesta señalaba que los recursos reintegrados al erario público mediante los mecanismos de resarcimiento fueran destinados en un tercio al desarrollo de proyectos de ciencia y tecnología que fueran impulsados por jóvenes, otro tanto a la educación media superior y superior, y el tercio restante al combate a la corrupción.²⁴⁹

Plan Nacional de Desarrollo 2013 - 2018

En el Plan Nacional de Desarrollo publicado el 20 de mayo de 2013, se contempló en el Objetivo 1.4 el garantizar un Sistema de Justicia Penal eficaz, expedito, imparcial y transparente. Para lograr esto, la estrategia 1.4.3 consistía en “*Combatir la corrupción y transparentar la acción pública en materia de justicia para recuperar la confianza ciudadana*”. Dentro de las líneas de acción de esta estrategia se incluyeron la creación de un organismo autónomo especializado encargado de aplicar la legislación sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos tratándose de actos de corrupción, así como de coadyuvar en la persecución de los delitos relacionados con dichos actos; y fortalecer los mecanismos de coordinación entre las diferentes instancias y autoridades de la APF responsables del combate a la corrupción, en el marco del cumplimiento a los compromisos internacionales firmados por México.²⁵⁰

Proceso de desaparición de la Secretaría de la Función Pública

²⁴⁸ *Ibidem*, p.17.

²⁴⁹ *Ídem*.

²⁵⁰ DOF: 20/05/2013. *PLAN Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013

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

Transitorio Segundo. -Las modificaciones previstas en el presente Decreto (...) por lo que se refiere a la desaparición y transferencia de las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, entrarán en vigor en la fecha en que el órgano constitucional autónomo que se propone crear en materia anticorrupción entre en funciones (...).²⁵¹

La Secretaría desapareció de la lista de dependencias federales contenida en la Ley Orgánica de la APF y se eliminó el artículo expreso que hacía referencia a sus atribuciones concretas. La Secretaría volvería a aparecer con el 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, de 2016.

Iniciativa del PAN de 2013

En abril de 2013, el grupo parlamentario del PAN presentó una iniciativa para reformar la Constitución y crear el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción, como una instancia conformada por los tres niveles de gobierno cuyo objetivo sería prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción.²⁵²

²⁵¹ DOF, *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283959&fecha=02/01/2013.

²⁵² Senado de la República, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a efecto de crear el Sistema nacional de combate a la corrupción*,

La instancia de coordinación del Sistema sería el Consejo Nacional de Combate a la Corrupción (CNCC), integrado por representantes de los 3 poderes, así como por los comisionados presidentes de la Comisión Federal de Combate a la Corrupción, de las Comisiones Estatales y del Distrito Federal. Dicho Consejo contaría con un Órgano Consultivo integrado por 5 consejeros ciudadanos pertenecientes al sector académico y de la sociedad civil, elegidos por las 2/3 partes de los miembros presentes del Senado o la Comisión Permanente.²⁵³

La Ley General de Combate a la Corrupción establecería las políticas y medidas preventivas, los tipos de responsabilidades de los servidores públicos, sus causas de procedencia y procedimientos, incluidos los tipos penales relacionados con actos de corrupción y sus sanciones, la distribución de competencias, así como las formas de coordinación entre la Federación, el D.F., los Estados y los municipios, así como un Registro de Servidores Públicos y su Patrimonio.²⁵⁴

Se proponía la creación de una Comisión Nacional de Combate a la Corrupción, como un órgano autónomo colegiado con capacidad de fiscalizar los recursos públicos, sin invadir las facultades de la ASF, así como de investigar y sancionar las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y de los particulares. Estaría integrada por 7 comisionados que serían designados por el Senado de la República y que durarían 7 años en su encargo.²⁵⁵

También, se proponía crear una Fiscalía General de Combate a la Corrupción, también como un órgano autónomo encargado de la investigación y

http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2013/04/asun_2962128_20130404_1365171692.pdf.

²⁵³ *Ibidem*, p.6.

²⁵⁴ *Ibidem*, p.4.

²⁵⁵ *Ibidem*, p.5.

persecución de los delitos en materia de corrupción para el orden federal, pero con capacidad de atracción de los asuntos locales de acuerdo a ciertos criterios.²⁵⁶ Esto suponía la división del ejercicio de la acción penal para ser compartida entre el Ministerio Público y la Fiscalía.²⁵⁷

Reforma en materia Político-Electoral de 2014

El 10 de Febrero de 2014, se publicó en el DOF una importante reforma que incorporó sustanciales cambios en materia político-electoral.²⁵⁸ Dicha reforma, dentro del tema que nos atañe, incluye la transformación de la PGR en una Fiscalía General de la República con autonomía constitucional, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Además, establece que la FGR cuente con por lo menos dos fiscalías especializadas: Una en materia de Delitos Electorales y otra especializada en el Combate a la Corrupción y cuyos titulares sean nombrados y removidos por el Fiscal General de la República pudiendo ser objetados por el Senado de la República.

La reforma modificó el 102 constitucional estableciendo la organización del Ministerio Público en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios.

²⁵⁶ *Ídem.*

²⁵⁷ *Ibídem*, p.4.

²⁵⁸ DOF, *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral,*

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014.

Cabe mencionar que, de acuerdo a la Reforma, el Fiscal General duraría en su encargo nueve años, y para su designación y remoción, contaría con la participación del Senado de la República y del Ejecutivo Federal.

Creación de la Fiscalía Anticorrupción

El 12 de Marzo de 2014 se publicó en el DOF el 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.²⁵⁹

Al tenor con lo estipulado en la reforma político-electoral, este acuerdo crea la Fiscalía Anticorrupción como una unidad administrativa adscrita a la Oficina del Procurador General de la República, que tiene por objeto la investigación y persecución de los delitos relacionados con hechos de corrupción de competencia federal, así como cualquier otro delito cometido por un servidor público federal en el desempeño de un empleo, cargo o comisión.

En caso de delitos de competencia federal relacionados con actos de corrupción, en los que intervengan servidores públicos involucrados con miembros de la delincuencia organizada, la Fiscalía Especializada conocerá del delito relacionado con corrupción que se actualice. Se adscribe a la estructura de la Fiscalía Anticorrupción, la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia que anteriormente investigaba estos delitos.

Al frente de la Fiscalía habría un Fiscal, el cual tendrá la calidad de agente del Ministerio Público de la Federación. Los agentes del Ministerio Público de la

²⁵⁹ DOF, *Acuerdo A/011/14 por el que se crea la Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción y se establecen sus atribuciones,*

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5336635&fecha=12/03/2014.

Federación que conozcan de la probable comisión de alguno de los delitos de competencia de la Fiscalía Especializada deberán hacerlo de su conocimiento a efecto de que ésta asuma su competencia.

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

Reforma en materia de combate a la corrupción de 2015

Finalmente, después de una extensa discusión en el Congreso y teniendo como antecedente las iniciativas propuestas por los distintos grupos parlamentarios, las comisiones unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; y de Estudios Legislativos, Segunda; del Senado de la República, realizaron un dictamen sobre la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan, diversas disposiciones de la Constitución, en materia de combate a la corrupción, el 16 de abril de 2015.²⁶⁰

²⁶⁰ Senado de la República, *Dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales; de anticorrupción y participación ciudadana; de gobernación, y de estudios legislativos, segunda, sobre la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción*, http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/Dic_Combate_a_la_Corrupcion.pdf.

El 27 de Mayo de 2015 se publicó en el DOF el *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.*²⁶¹

C. Ejemplos de mecanismos anticorrupción en otros países

Antes de pasar al análisis del SNA y de las leyes que lo conforman, daremos algunos ejemplos de mecanismos anticorrupción que se han impulsado en otros países. Cada uno tiene su razón para ser tomado en cuenta y nos aporta una distinta visión de la práctica anticorrupción en el mundo.

1. Hong Kong. La Comisión Independiente Contra la Corrupción

El caso de la Comisión Independiente Contra la Corrupción (ICAC, por sus siglas en inglés) en Hong Kong es uno de los mayores casos de éxito que llevan funcionando desde hace varios años en el plano internacional. Se trata de un organismo independiente encargado de aplicar la ley anticorrupción, prevenir los actos de corrupción y educar a la comunidad en la materia.²⁶² El caso de la ICAC resulta relevante para su estudio ya que se trata del principal ejemplo de una *agencia multiusos con poderes de aplicación de la ley y funciones preventivas*, de acuerdo a la clasificación de la OCDE con base en sus funciones principales.²⁶³

²⁶¹ DOF, *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción*,

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015.

²⁶² La información de este capítulo fue extraída de la página de la ICAC, disponible en: <https://www.icac.org.hk/en/home/index.html>.

²⁶³ *Cfr.*, OECD, *Specialised Anti-Corruption Institutions. Review of Models*, OECD, 2008, p. 12, <https://www.oecd.org/corruption/acn/39971975.pdf>.

a) Breve Historia

En los años 60s y 70s, existía en Hong Kong un ambiente de extrema corrupción normalizada en el país. Dicha corrupción estaba especialmente concentrada en las fuerzas policiales, las cuales ofrecían protección a delincuentes dedicados a las apuestas y al tráfico de drogas. A inicios de los años 70's emergió un fuerte impulso desde la sociedad civil que presionó al gobierno a tomar acciones en contra de la corrupción. El resentimiento social llegó a su límite cuando, en 1973, un comandante de la policía que se encontraba bajo investigación por controlar activos por más de 4.3 millones de HK dólares logró huir del país. Este acontecimiento desató la furia de la ciudadanía, que comenzó a protestar y movilizarse exigiendo la extradición del comandante de la policía y una solución al problema de la corrupción.

En respuesta a las exigencias ciudadanas, el gobierno nombró a un renombrado Juez para formar una comisión que investigara la fuga del jefe de la policía. En uno de los reportes que la comisión generó se mencionaba que *la ciudadanía jamás se convencería de que el gobierno realmente tuviera la intención de combatir la corrupción a menos que la oficina anticorrupción estuviera separada de la policía*. En octubre de 1973, el gobernador de Hong Kong propuso la creación de una organización independiente de combate a la corrupción, que fuera dirigida por personal de alto rango y que pudiera enfocarse de tiempo completo a la erradicación del problema.

La ICAC fue establecida en 1974. Desde su creación, ha tenido un enfoque de combate a la corrupción que parte de 3 ejes: Aplicación de la ley, Prevención y Educación. La primera tarea exitosa de la ICAC fue extraditar y llevar al jefe de la policía ante la justicia en 1975. Los cargos fueron por ofensa de conspiración y aceptación de sobornos. El ex jefe de la policía fue declarado culpable de ambos cargos y condenado a cuatro años de prisión. Tanto la extradición como el enjuiciamiento mandaron señales positivas a la opinión pública respecto al carácter determinante de la ICAC en el combate a la corrupción.

b) Aspectos jurídicos

Bajo el supuesto de que la corrupción siempre conlleva una relación satisfactoria entre las dos partes y por lo tanto es extremadamente difícil de investigar y probar en los tribunales, la ICAC es investida de poderes legales para investigar y llevar a juicio a los corruptos los cuales se encuentran en tres ordenanzas específicas: La Ordenanza de la ICAC, la Ordenanza de Prevención del Soborno y la Ordenanza de conductas corruptas e ilegales en las elecciones.

La Ordenanza de la ICAC establece a la Comisión y prescribe los deberes del Comisionado, establece los parámetros de las investigaciones, los procedimientos para el manejo de sospechosos y la disposición de bienes relacionados con delitos; Otorga a la ICAC los poderes de arresto, detención y concesión de la fianza;²⁶⁴ los de registro e incautación; le permite tomar muestras no íntimas de personas para el análisis forense;²⁶⁵ la facultad para investigar cualquier presunto delito de chantaje cometido por un oficial prescrito²⁶⁶ a través

²⁶⁴ En la página de la ICAC se menciona que los poderes de arresto, detención y concesión de la fianza, son *fundamentales para cualquier agencia de cumplimiento de la ley*, <https://www.icac.org.hk/en/home/index.html>.

²⁶⁵ La ICAC tiene las atribuciones de una fiscalía o procuraduría, pero específicamente en lo que respecta a delitos de corrupción.

²⁶⁶ Hong Kong e-Legislation, *Ordenanza de Prevención del Soborno de Hong Kong*, Artículo 2. “*oficial prescrito*” significa: (a) cualquier persona que ejerza una oficina de emolumento, ya sea permanente o temporal, bajo el gobierno; y (b) las siguientes personas (en la medida en que no sean personas incluidas en el párrafo (a)): (i) cualquier funcionario principal del Gobierno designado de conformidad con la Ley Básica; (ii) la Autoridad Monetaria designada en virtud del artículo 5A de la Ordenanza de Fondos de Intercambio (Cap. 66) y cualquier persona designada en virtud del artículo 5A (3) de esa Ordenanza; (iii) Presidente de la Comisión de Servicio Público; (iv) cualquier miembro del personal de la Comisión Independiente contra la Corrupción; (v) cualquier funcionario judicial

del uso indebido del cargo, así como cualquier conducta de un oficial prescrito que esté relacionado con prácticas corruptas o propicio a las mismas, e informe al respecto al Jefe Ejecutivo.²⁶⁷

La Ordenanza de Prevención del Soborno especifica los delitos de soborno relacionados con funcionarios públicos, organismos públicos y empleados del sector privado. Otorga a la ICAC poderes de investigación para desentrañar e identificar transacciones y activos ocultos en diferentes formas, por parte de los corruptos. Estos poderes incluyen: buscar cuentas bancarias, retener y examinar documentos de empresas y privados, requerir que los sospechosos proporcionen detalles de sus activos, ingresos y gastos. Además, confiere a la ICAC los poderes para detener los documentos de viaje y restringir la disposición de bienes para evitar que los corruptos intenten huir de Hong Kong o lavar sus ganancias ilegales para evitar el decomiso de los tribunales, y le otorga a la ICAC el poder de proteger la confidencialidad de una investigación.

La Ordenanza de conductas corruptas e ilegales en las elecciones, asegura que las elecciones públicas se realicen de manera justa, abierta y honesta y que estén libres de conductas corruptas e ilegales. Se aplica a las elecciones del Jefe Ejecutivo y los miembros del Consejo Legislativo, el

que ocupe un cargo judicial especificado en el Anexo 1 de la Ordenanza de la Comisión de Recomendación de Funcionarios Judiciales (Cap. 92) y cualquier funcionario judicial designado por el Presidente del Tribunal Supremo y cualquier miembro del personal del Poder Judicial,

<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap201!en>.

²⁶⁷ El Jefe Ejecutivo de Hong Kong es el Presidente del Consejo Ejecutivo de Hong Kong y del Gobierno de la Región Administrativa Especial de Hong Kong. El cargo fue creado para reemplazar al de Gobernador de Hong Kong, quien tenía a su cargo el gobierno de Hong Kong durante la administración británica, https://es.wikipedia.org/wiki/Jefe_Ejecutivo_de_Hong_Kong.

Subsector del Comité Electoral, el Consejo de Distrito, *Heung Yee Kuk*,²⁶⁸ el Presidente o Vicepresidente o los miembros del Comité Ejecutivo de un Comité Rural y representantes de las aldeas.

Desde su creación en febrero de 1974, la ICAC tiene independencia para luchar contra la corrupción. Su estado de independencia se deriva de la Ordenanza de la ICAC que estipula el mandato legal de la misma para combatir la corrupción a través de la investigación, prevención y educación. La independencia de la ICAC está consagrada además en el artículo 57 de la Ley Básica de la Región Especial Administrativa de Hong Kong, que proporciona una garantía constitucional contra cualquier interferencia en su trabajo.

La ICAC cuenta con un sistema de pesos y contrapesos, que incluye los siguientes aspectos:²⁶⁹

- *Jefe Ejecutivo / Consejo Ejecutivo.* La ICAC es directamente responsable ante el Jefe Ejecutivo y el Comisionado de la ICAC informa al Consejo Ejecutivo sobre temas de política importantes.
- *Consejo legislativo.* El Consejo tiene la autoridad de conferir y derogar los poderes de la ICAC. El Comisionado de la ICAC debe responder al Consejo sobre asuntos de política y financiamiento.
- *Poder separado de acusación o substanciación.* Después de completar las investigaciones, el poder para acusar se confiere al Secretario de Justicia, y la separación de poderes garantiza que

²⁶⁸ El *Heung Yee Kuk* es un organismo asesor estatutario que representa los intereses de los establecimientos en Hong Kong, https://en.wikipedia.org/wiki/Heung_Yee_Kuk.

²⁶⁹ ICAC, *icac.org.*, <https://www.icac.org.hk/en/check/balance/index.html>.

ningún caso se presente ante los tribunales únicamente por el fallo de la ICAC.

- *Poder judicial independiente.* Existe un poder judicial independiente que garantiza el control de la ICAC. Además, se requiere que la ICAC busque la aprobación previa del tribunal para ejercer ciertos poderes. Debe considerar cuidadosamente los comentarios del tribunal y realizar revisiones sobre los procedimientos operativos para evitar el uso indebido del poder.
- *Medios de comunicación.* La ICAC está sujeta a un escrutinio público por parte de los medios de comunicación.
- *Comités asesores.* Hay cuatro comités asesores que comprenden a ciudadanos destacados nombrados por el Jefe Ejecutivo y presididos por miembros civiles para supervisar el trabajo de la ICAC.
- *Comité de Quejas de la ICAC.* El Comité de Quejas Independiente de la ICAC monitorea y revisa todas las quejas no penales contra la ICAC o su personal. El Comité incluye miembros del Consejo Legislativo y miembros prominentes de la comunidad nombrados por el Jefe Ejecutivo.
- *Monitoreo interno.* La ICAC exige un alto nivel de integridad de su personal. Una unidad interna de investigación y monitoreo, es responsable de investigar las violaciones de la disciplina del personal, las denuncias de corrupción contra el personal de la ICAC y las quejas no penales contra la ICAC o su personal.

A través de una estrategia triple que busca combatir la corrupción a través de la aplicación de la ley, la prevención sistémica y la educación comunitaria integral, la ICAC busca abordar los síntomas y la causa raíz de la corrupción. Junto con la aplicación de la ley, la ICAC pone el mismo énfasis en la prevención del sistema y la educación pública para mantener una cultura de integridad en la

sociedad a fin de privar a la corrupción de su caldo de cultivo. A través de un enfoque de "*Ética para todos*" en el que se forman alianzas con los sectores público y privado, la ICAC ayuda a fortalecer su capacidad de prevención de la corrupción y difunde mensajes contra la corrupción a la comunidad.

El éxito de la misión anticorrupción de la ICAC, de acuerdo a la información de su página de internet, se basa en la dedicación y profesionalismo de sus oficiales. Las diferentes generaciones de oficiales han compartido el objetivo común de erradicar la corrupción y construir una sociedad limpia. En la ICAC existen altos estándares de conducta que se ven reflejados en su Código de ética.

2. **Argentina. La Oficina Anticorrupción**

El caso de la Oficina Anticorrupción de Argentina (OAA) es relevante dado que lleva ya 19 años operando (desde diciembre de 1999) lo que ofrece un período bastante pertinente para analizar su evolución, fortalezas y desafíos como agencia anticorrupción. La OAA es otro ejemplo de una agencia con el modelo "Agencias multiusos con poderes de aplicación de la ley y funciones preventivas", de acuerdo a la clasificación de la OCDE con base en sus funciones principales.²⁷⁰

Por otro lado, Argentina, al igual que México, es un país latinoamericano que cuenta con un sistema de gobierno presidencial y federal, altamente centralizado, lo que permite conocer la experiencia de una agencia anticorrupción en un país similar al nuestro. Además, es uno de los países que más han avanzado positivamente en el ranking de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional en los últimos años.²⁷¹

²⁷⁰ Cfr. OECD, "*Specialised Anti-Corruption Institutions ...*", *cit.*, p. 12.

²⁷¹ Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2018. Executive Summary*, 2019, p. 5,

a) *Breve Historia*

En la década de 1990 existía en Argentina un ambiente generalizado de corrupción, especialmente casos de violación de deberes de la función pública, malversación de fondos y cohecho, y en la opinión pública existía la percepción de un período de corrupción generalizada e impunidad. Esto generó que los opositores al gobierno centraran su campañas electorales en el combate a la corrupción y con eso ganarán las elecciones de 1999.²⁷²

A cuatro días de establecerse el nuevo gobierno fue sancionada la Ley 25.233 que creó la OAA como un órgano dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, con el propósito de elaborar y coordinar programas anticorrupción en el sector público nacional mediante los principios de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC).²⁷³

Desde su origen, el diseño institucional de la OAA reflejó la estructura básica de la CICC, que establece políticas investigativas y preventivas con el fin de romper la lógica de trabajo reactiva que caracteriza a las agencias de control tradicional. Siguiendo los lineamientos internacionales (vigentes durante la década de 1990), las actividades de la OAA estuvieron orientadas a restablecer la confianza entre la sociedad y el Estado.

file:///C:/Users/E6440/Downloads/CPI%202018%20Executive%20summary%20(PRINT).pdf.

²⁷² Cfr. Pereyra, Sebastián, “*La política de los escándalos de corrupción desde los años 90*”, en Desarrollo Económico, Vol. 52 N° 206, julio-septiembre, 2012, pp. 255-284.

²⁷³ Cfr. Arellano Gault, David, et al., op. cit., p.88

En sus primeros años, la OAA buscó defender su legitimidad y facultad de querellar ante la justicia a fin de dar cauce a las denuncias recibidas. De igual manera, pasar del enfoque coercitivo de la corrupción a uno más preventivo.

Luego de un año de trabajo, la OAA logró mapear y diagnosticar los tipos de corrupción del sector público, las condiciones estructurales que facilitaban prácticas corruptas, descubrir constantes, tanto en el modo de ejecución de los hechos como en el encuadre jurídico penal que se les atribuía, e identificar las condiciones organizacionales que favorecían su prevalencia. Los hallazgos evidenciaron que, más allá de aspectos punitivos fijados legalmente, el combate a la corrupción podía ser más efectivo si se tomaban medidas orientadas a ampliar el acceso a la información, mejorar la calidad del proceso decisorio en la esfera administrativa, establecer audiencias públicas en causas penales, reducir la discrecionalidad de los funcionarios en los procesos de compras y contrataciones, e implementar procedimientos participativos de *rule-making* con actores de la sociedad civil y el sector privado.²⁷⁴

Durante el periodo 2000-2001, la OAA propuso políticas de mayor alcance, tales como la creación de un nuevo sistema de declaraciones patrimoniales juradas de los funcionarios públicos; proyectos de ley de acceso a la información y de publicidad del cabildeo; acuerdos para lograr una mayor coordinación entre organismos de la Administración Pública Nacional; fortalecimiento de las capacidades institucionales (recurso humano y sistema de gestión) de la OAA; y proyectos de decreto para audiencias públicas. El objetivo de estas acciones era generar el marco jurídico necesario, consolidar la confianza Estado-sociedad y propiciar una estructura formal de colaboración interinstitucional. Sin embargo, estos esfuerzos fueron interrumpidos por la crisis de diciembre de 2001, que

²⁷⁴ Cfr. *Ibídem*, p.89.

sumió a la OAA en una depresión de representación, legitimidad y credibilidad frente a la sociedad.

Tras la crisis y la elección de un Gobierno de transición en 2002-2003, fue imperioso implementar cambios político-económicos urgentes que dejaron en segundo plano la agenda propuesta por la OAA. En esta fase, la OAA se orientó a reconstruir los lazos de cooperación y coordinación con diversos actores sociales y organismos locales e internacionales. El contexto poscrisis hizo evidente que la lucha contra la corrupción y la recuperación de la confianza ciudadana en el Estado no dependía solo de un organismo o de un tribunal, sino de una interacción entre el sector administrativo, legislativo y judicial, los medios de comunicación y la sociedad civil. Para confrontar un problema sistémico era necesario articular un *sistema de agencias*. De modo que las actividades de la OAA estuvieron dirigidas a fortalecer la relación con comisiones permanentes del Congreso dedicadas al control de áreas específicas del Estado; lograr acuerdos de cooperación con gobiernos locales para implementar las prescripciones de la CICC; dar mayor protagonismo a la República Argentina en el contexto internacional; y mejorar la coordinación con organismos internacionales que promovieran medidas anticorrupción.²⁷⁵

En 2003, tras un nuevo cambio de gobierno, inició un período de estabilidad política y económica que repercutió favorablemente en el desarrollo de la OAA. Especial interés cobraron las propuestas de regímenes de acceso a la información pública, de gestión de intereses (cabildeo), y la de elaboración participativa de normas y audiencias públicas.

El crecimiento del volumen de trabajo, así como la fragmentación y dispersión en el área de investigaciones, hicieron que en 2005 fuera impulsada la reorganización del área de investigaciones mediante la creación de la Unidad

²⁷⁵ Cfr. *Ibíd.*, p. 91.

de Admisión y Derivación, que tuvo a su cargo el ingreso de denuncias, su clasificación en términos de importancia y gravedad, la derivación a la jurisdicción que correspondiera, y su desestimación o la apertura de una carpeta de investigación. Este reordenamiento permitió que otras unidades de investigación se dedicaran al seguimiento de querellas y casos con el suficiente marco probatorio para iniciar un juicio.

En 2005 se inició el proyecto de *Fortalecimiento Institucional de la Oficina Anticorrupción* (FIOA), cuyo objetivo fue reforzar las políticas preventivas. Este proyecto se desarrolló en dos etapas: 2005-2007 y 2008-2009. La primera impulsó la elaboración de un mapa de identificación de nodos problemáticos en los procesos de compras gubernamentales, la capacitación a distancia de funcionarios de la APN y la educación en valores y ética dirigida a estudiantes y docentes de instituciones de enseñanza media. La segunda etapa mejoró aspectos de la fase previa e incorporó la difusión institucional en temas de transparencia. Las acciones se dirigieron a fortalecer la confianza, la cooperación y a alterar la expectativa social acerca de la corrupción.²⁷⁶

De 2010 a 2013, con el objeto de mejorar la visibilidad, comunicación y difusión de la OAA, se reformuló el proyecto de FIOA e incluyó nuevos componentes, tales como la generación de un sistema de información y documentación para administrar archivos; la educación de valores a través de talleres; capacitación a distancia de funcionarios públicos; cooperación y asistencia técnica con gobiernos sub nacionales; y colaboración anticorrupción con el sector privado. Asimismo, se identificaron “cuellos de botella” operativos para evaluar y controlar las declaraciones juradas de los funcionarios. Las acciones de resolución consistieron en optimizar la normatividad y controles de

²⁷⁶ Cfr. *Ibíd.*, p.93.

evaluación patrimonial, capacitar a las áreas responsables de su gestión en la APN, y presentar a la OAA como querellante en las causas por incumplimiento.

Hoy en día, la OAA enfrenta desafíos sustantivos. A nivel interno, la Unidad de Control y Seguimiento de Declaraciones Juradas cuenta con un personal que no supera las 14 personas, las cuales deben analizar 36,000 informes de evolución patrimonial. Esta Unidad debe practicar un control obligatorio a 3,500 funcionarios y un control aleatorio sobre el resto de la Administración Pública Nacional. En el ámbito externo, la dilación para el comienzo de las audiencias de debate oral y público en las causas en que interviene la OAA es todavía un problema debido a los recursos de apelación de los imputados, quienes logran la postergación de los actos en los cuales debería definirse su situación procesal. Dada la extensión de las causas, la cantidad de implicados, la complejidad de las maniobras de las defensas y la cantidad de documentación a procesar, la participación de la OAA supone la dedicación casi exclusiva del personal abocado a cada una de las causas por el transcurso de varias semanas o meses. Esta situación, sin duda, afecta la capacidad del organismo para afrontar el cumplimiento de su misión.²⁷⁷

b) Aspectos Jurídicos

La OAA tiene dos áreas funcionalmente independientes, pero complementarias:²⁷⁸ 1) *El Departamento de Investigaciones*. Se encarga de denuncias de corrupción en la Administración Pública Nacional y en toda institución que tenga como principal fuente de financiamiento recursos estatales. Cuando una investigación es sólida, esta área denuncia ante la autoridad competente los hechos para seguir un proceso en forma de juicio.

²⁷⁷ Cfr. *Ibídem*, p.94; La fecha del documento es de 2015, así que la información está actualizada hasta ese año.

²⁷⁸ Cfr. *Ibídem*, p. 100.

2) *El Departamento de Planificación de Políticas de Transparencia*. Diseña políticas para aumentar la transparencia y desincentivar prácticas corruptas. También administra el sistema de declaraciones juradas de información patrimonial de los funcionarios públicos.

La facultad de investigación la ejerce, por impulso propio, la OAA sin que medie otra autoridad estatal; empero, no tiene competencia en el ámbito del Poder Legislativo, el Poder Judicial o en las administraciones provinciales y municipales.

Un aspecto original de las investigaciones de la OAA es que trabaja con base en criterios de significación institucional, económica y social para dar prioridad a los casos más relevantes, en los que existe una expectativa social de punición más alta. El criterio económico permite realizar una estimación *a priori* del monto que, de manera explícita o implícita, se denuncia como administrado irregularmente. Se trata de una evaluación cuantitativa. Este criterio se aplica de manera prioritaria y permite realizar la primera discriminación de las denuncias que se presentan: excluye a las que no superan cierta cantidad. Todas las denuncias que han sido excluidas por este primer parámetro aún deben ser examinadas con los otros criterios, que implican juicios y evaluaciones de índole cualitativa.²⁷⁹

Las modalidades de corrupción identificadas en la Administración Pública Nacional son: 1) irregularidades en la competencia de oferentes para la contratación de servicios; 2) favoritismo en la selección de efectores/beneficiarios/licenciatarios/pro-veedores; 3) pago de sobrepagos; 4) subprestación de servicios/productos; 5) desvío de fondos en la tercerización

²⁷⁹ Cfr. *Ibíd.*, p.88.

(intermediación); 6) entrega irregular de bienes del Estado; 7) pedido de retorno; 8) favoritismo en el control estatal de concesiones de servicios privatizados.²⁸⁰

Estos tipos predominantes de corrupción se encuentran atribuidos a: la desarticulación y falta de controles efectivos, la excesiva discrecionalidad de los funcionarios, caos administrativo y la falta de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.²⁸¹

3. Francia. El Servicio Central de Prevención de la Corrupción hoy la Agencia Francesa Anticorrupción

El caso de La Agencia Francesa Anticorrupción (AFA), antes el Servicio Central de Prevención de la Corrupción (SCPC), resulta relevante para su estudio ya que se trata de una agencia que desde su creación ha tenido un enfoque preventivo sin facultades procesales, que la clasifica en el modelo de “instituciones preventivas, de desarrollo de políticas públicas y coordinación” de la OCDE, de acuerdo a sus funciones principales.²⁸²

a) Breve Historia

El Servicio Central para la Prevención de la Corrupción (*Service Central de Prévention de la Corruption. SCPC*) de Francia se estableció en 1993. Se trataba de un organismo relativamente pequeño dependiente del Ministerio de Justicia. Su función consistía en recopilar información y proporcionar asesoramiento técnico independiente sobre riesgos de corrupción y casos de corrupción bajo investigación. Además, proporcionaba capacitación y asistencia sobre códigos de conducta para el sector público y privado.²⁸³

A finales de los años 80 y principios de los 90, un número creciente de escándalos políticos surgieron en Francia relacionados con el financiamiento

²⁸⁰ Cfr. *Ibídem*, p. 100.

²⁸¹ Cfr. *Ibídem*, p. 89.

²⁸² OECD, “*Specialised Anti-Corruption Institutions ...*”, *cit.*, p. 12.

²⁸³ Cfr. *Ibídem*, p. 117.

ilícito de partidos políticos y campañas. Como resultado, algunos de los principales líderes políticos enfrentaron cargos criminales. Estos acontecimientos tuvieron un impacto negativo en la popularidad de los gobiernos en el poder. En 1992, el nuevo primer ministro anunció en su discurso inaugural que la lucha contra la corrupción sería una de sus prioridades.²⁸⁴

En abril de 1992, el Primer Ministro creó una Comisión Especial para la Prevención de la Corrupción. Estaba compuesto por funcionarios de alto nivel y dirigida por el Fiscal y Consejero de Estado. El mandato de la Comisión era proponer medidas para resolver problemas de fraude y corrupción en Francia. En junio de 1992, el reporte del director fue presentado al Primer Ministro e incluía una recomendación para establecer un servicio central para la lucha contra la corrupción: un organismo independiente compuesto por oficiales judiciales. En unos pocos meses, el gobierno desarrolló un proyecto de ley que tomaba en cuenta las recomendaciones del reporte.²⁸⁵

La ley no. 93-122 *“Relativa a la prevención de la corrupción, la transparencia de la vida económica y de los procedimientos públicos”*²⁸⁶ fue votada por el Parlamento el 29 de enero de 1993. La Ley establecía una serie de medidas, incluidas la creación del Servicio Central para la Prevención de la Corrupción (SCPC), reglas más estrictas y transparentes para financiar

²⁸⁴ Cfr. *Ídem*.

²⁸⁵ Cfr. *Ídem*.

²⁸⁶ Legifrance.gouv.fr., *Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques*,
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000711604>.

campañas electorales, partidos políticos y adjudicaciones de contratos públicos, así como un control más riguroso sobre las autoridades locales.

Se había pedido al Consejo Constitucional que revisara la ley, incluido el mandato del SCPC, y en una decisión del 20 de enero de 1993 este llegó a la conclusión de que *“dado que las tareas y los poderes de este servicio administrativo lo equiparan con la policía judicial, el principio de separación de poderes afirmado por el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano se desconoce, así como la libertad individual por falta de intervención de la autoridad judicial. Además, las modalidades previstas de comunicación de cualquier tipo de documentos a ese servicio socavan el derecho de propiedad.”*²⁸⁷

Como resultado, algunos de los artículos de la ley relativos al SCPC tuvieron que ser cancelados. Al servicio no se le otorgaron poderes de investigación o poderes para solicitar información. En consecuencia, el SCPC fue creado como un servicio administrativo de prevención.²⁸⁸

Se ha considerado que los poderes de investigación podrían haber ayudado al SCPC a llevar a cabo su misión de manera más eficiente. Esta fue una de las debilidades señaladas pocos años después, ya que ningún caso relevante había sido revelado o investigado por esta nueva institución. En su Informe Anual, el SCPC sugirió que los derechos para solicitar documentos se le atribuirían en el futuro como a muchos otros organismos de la administración pública.²⁸⁹

²⁸⁷ Conseil Constitutionnel, *Décision n° 92-316 DC du 20 janvier 1993*, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1993/92316DC.htm>.

²⁸⁸ Cfr. OECD, *“Specialised Anti-Corruption Institutions ...”*, cit., p. 117.

²⁸⁹ Cfr. *Ibidem*, 118.

A finales de 2016, la ley SAPIN II creó la Agencia Francesa Anticorrupción (AFA) para reemplazar el SCPC.²⁹⁰ Esta Agencia es responsable de desarrollar recomendaciones para la prevención y detección de la corrupción, la captura ilegal de intereses, el tráfico de influencias, la malversación de fondos públicos, el soborno y el favoritismo, hacia actores públicos y privadas con más de 500 empleados y cuya facturación o volumen de negocios consolidado supera los 100 millones de euros. También tiene como objetivo controlar el cumplimiento de la obligación de vigilancia de las personas morales, los dispositivos y procedimientos desplegados para prevenir y detectar los hechos mencionados anteriormente y sancionar en caso de incumplimiento.²⁹¹

b) Aspectos jurídicos

La base legal y reglamentaria del SCPC es la ley No. 93/122 de 29 de enero de 1993, relativa a *la prevención de la corrupción, la transparencia de la vida económica y de los procedimientos públicos*, así como el Decreto No. 93/232 de 23 de febrero de 1993. La ley establece el SCPC como un servicio bajo la responsabilidad de un alto funcionario judicial (fiscal o juez).²⁹²

La ley establece el mandato y las funciones principales del SCPC, que son tres: 1) Centralizar información necesaria para la detección y prevención de delitos o faltas de corrupción tanto pasivas como activas, tráfico de influencias, concusión, uso ilegal de la función pública, falta de respeto al acceso abierto e igualitario a la contratación pública; 2) Brindar asistencia a las instituciones

²⁹⁰ Para mayor información sobre la AFA, revisar su página oficial, disponible en: <https://www.economie.gouv.fr/afa>.

²⁹¹ Cfr. Guyon Julie, *L'Agence Française Anti-corruption: ¿vraie révolution ou simple artifice?*, Revista electrónica Square, 25/05/2018, <https://blog.square-management.com/2018/05/25/lagence-francaise-anti-corruption-vraie-revolution-ou-simple-artifice/>.

²⁹² Cfr. OECD, "*Specialised Anti-Corruption Institutions ...*", *cit.*, p. 118

judiciales, investigando, procesando y juzgando casos de corrupción, a petición de ellas; 3) Proporcionar asesoramiento a órganos administrativos para prevenir la corrupción, a petición de los mismos. Como ejemplo, el SCPC puede proporcionar opiniones sobre proyectos de ley, a petición del gobierno.²⁹³

El SCPC no tiene poderes para investigar casos administrativos o penales. Sin embargo, cuando la información recogida por la oficina revela hechos que podrían configurar un delito, inmediatamente refiere el asunto a la Fiscalía. Una vez que una investigación es abierta por las autoridades judiciales, el SCPC automáticamente cesa su participación.²⁹⁴

El SCPC no provee asesoría legal a personas físicas ni determina responsabilidad ni impone sanciones administrativas o disciplinarias a servidores públicos, pero puede referir información a otras autoridades públicas que pueda llevar a abrir una investigación. Puede recopilar información de personas físicas y jurídicas, pero la ley no establece la obligación de proporcionarla.²⁹⁵

Más allá de la ley, el Decreto No. 93/232, del 23 de febrero de 1993, enumera las autoridades administrativas que pueden solicitar una opinión del SCPC, incluyendo los servicios administrativos estatales comisiones de control administrativo y judicial, autoridades regionales y locales, organismos de auditoría y control y empresas privadas que presten servicios públicos.²⁹⁶

El Decreto establece la obligación del SCPC de proporcionar un reporte de actividad anual al Primer Ministro y al Ministro de Justicia. El informe se hace

²⁹³ *Cfr. Ídem.*

²⁹⁴ *Cfr. Ídem.*

²⁹⁵ *Cfr. Ídem.*

²⁹⁶ *Cfr. Ídem.*

público posteriormente. El reporte debe incluir sugerencias de medidas a tomar para prevenir irregularidades reportadas al SCPC.²⁹⁷

El SCPC trabaja en cooperación con otros órganos judiciales y administrativos, tales como la autoridad anti lavado de dinero TRACFIN, el Ministerio de Justicia y el servicio de policía de combate a la corrupción Brigada Anticorrupción (Brigade Centrale de Lutte Contre la Corruption, BCLC). La BCLC fue creada en 2004 dentro de la División de Delincuencia Económica y Financiera de la Policía Judicial.²⁹⁸

En lo que respecta a los recursos humanos y materiales, el personal del SCPC está compuesto por unas 15 personas: el jefe del servicio, el secretario general, de 8 a 12 consejeros. Los miembros del personal son funcionarios judiciales o servidores públicos. Los consejeros que trabajan para el SCPC son secundados por varias instituciones estatales, ya sean judiciales o de la administración pública. También hay asistentes y un conductor. El jefe del servicio y el secretario general son nominados por el Presidente por cuatro años; la cabeza no puede ser despedida en el interino.²⁹⁹

Los consejeros son servidores públicos con experiencia procedentes de diversos ministerios, judiciales y otros organismos públicos, como la Policía, Gendarmería, Impuestos, Aduanas, Justicia, Cámara de Cuentas, Competencia, Represión del Fraude, Interior, Equipamiento, Vivienda, Transportes. Para trabajar en el SCPC, diferentes administraciones proponen y la cabeza del SCPC selecciona a los miembros del personal. En cualquier momento, la cabeza del servicio puede decidir regresar al funcionario a su administración. El miembro del

²⁹⁷ *Cfr. Ibídem*, p. 119.

²⁹⁸ *Ídem*.

²⁹⁹ *Ídem*.

personal sigue siendo empleado de su administración, la cual sigue siendo su empleador y pagando el salario.³⁰⁰

El SCPC tiene su propio presupuesto dentro del presupuesto del Ministerio de Justicia. El presupuesto lo gestiona el jefe del servicio. Aproximadamente, el 80% de este cubre los costos administrativos. El resto se utiliza para actividades específicas del servicio. Los salarios de los miembros del personal son pagados por sus respectivos ministerios; Asimismo, los gastos relacionados con la asistencia a capacitaciones o eventos internacionales de los miembros del SCPC están cubiertos por las autoridades organizadoras. El presupuesto está completamente cubierto por el presupuesto del estado. No hay otros recursos.³⁰¹

En lo que respecta a su rendición de cuentas, el SCPC está adjunto al Ministerio de Justicia y reporta al jefe del Gabinete del mismo. Ni el gobierno ni el Ministerio de Justicia pueden dar instrucciones al SCPC y sus miembros. De acuerdo a su regulación, el SCPC realiza un reporte anual al Primer Ministro y al Ministro de Justicia. Cada año el reporte contiene un análisis de ciertos sectores de la economía con respecto a los riesgos de corrupción, así como notas prácticas sobre delitos penales. El reporte normalmente está relacionado con temas cubiertos por las opiniones proporcionadas por el SCPC.³⁰²

Existe un Comité de Enlace permanente del SCPC compuesto por miembros de varios departamentos gubernamentales y sociedad civil. Este comité tiene como objetivo proporcionar asistencia en las áreas de centralización de la información e investigación. Los miembros del Comité de Enlace incluyen autoridades de la Cámara de Cuentas, Inspección General de Administración, Inspección General de Finanzas, Inspección de Servicios Judiciales, Ministerio

³⁰⁰ *Ídem.*

³⁰¹ *Ídem.*

³⁰² *Ídem.*

de Relaciones Exteriores, Escuela de Ingeniería, Consejo General de Minería, Policía Nacional, la Gendarmería, aduanas, impuestos, competencia, consumo y represión del fraude, Ministerio de Justicia, Conferencias de presidentes de cortes de apelación o de la Fiscalía general, departamento de control general de la empresa ferroviaria nacional.³⁰³

³⁰³ *Ibíd.*, Nota 8. p. 140.

Capítulo III. El Sistema Nacional Anticorrupción

El SNA es una instancia de coordinación entre las autoridades que se encargan de prevenir, detectar, investigar y sancionar la corrupción y de aquellas que fiscalizan y controlan los recursos públicos. Su sustento constitucional se encuentra en el artículo 113. Con la reforma constitucional de 2015 y las leyes creadas y modificadas en 2016, se establece todo un esquema normativo de combate a la corrupción que se describe, de manera general, a continuación.

A. Reforma constitucional en materia de combate a la corrupción

El 27 de mayo de 2015, se publicó en el DOF un Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución, en materia de combate a la corrupción. A continuación, se describen los cambios establecidos en el mismo.³⁰⁴

El Sistema Nacional Anticorrupción

El artículo 113 fue reformado en su totalidad con la finalidad de definir y establecer las bases mínimas del SNA, así como la integración de su Comité Coordinador, de su Comité de Participación Ciudadana y las funciones del mismo. El SNA 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.*³⁰⁵

³⁰⁴ DOF, *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*, 2015, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015.

³⁰⁵ *Ídem*, art. 113.

Se establece que para el cumplimiento de su objeto el SNA se sujetará a tres bases mínimas. La primera, que el sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la ASF; de la FECC; de la SFP; por el presidente del TFJA; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de la Constitución, el INAI; así como por un representante del CJF y otro del CPC.

La segunda, que el CPC 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.

La tercera, que corresponderá al Comité Coordinador el establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales; el diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan; la determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno; el establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos; y la elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones deberán informar al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.

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.

El artículo 114 ya establecía 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 (aquellos que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que los servidores públicos deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones). Sin embargo, se modifica el límite de los plazos de prescripción de los actos u omisiones graves, que antes era de tres años, a un mínimo de siete años.

Régimen de responsabilidades de los servidores públicos y particulares

El Título Cuarto cambia su nombre y ahora se denomina *De las responsabilidades de los servidores públicos, particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, y patrimonial del Estado*. En el artículo 108 se adiciona que los servidores públicos estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley.

En el artículo 109 fracción II se adiciona, respecto a las sanciones de los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público, pero además de particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable; en la fracción III, se especifican las sanciones administrativas que se aplicaran a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y

eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, las cuales consistirán en amonestación, suspensión, destitución, e inhabilitación, así como en sanciones económicas. Dichas sanciones deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la ASF y los OIC, 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 OIC. La ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los OIC.

Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del PJF, se observará lo previsto en el 94 constitucional, esto es, por la SCJN, en lo que hace a los miembros de esta misma, y por el CJF, en lo que hace a los demás funcionarios del PJF, sin perjuicio de las atribuciones de la ASF en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

Los entes públicos federales tendrán OIC con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del TFJA; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la FECC. Los entes públicos estatales y municipales, así como del

D.F. y sus demarcaciones territoriales, contarán con OIC, que tendrán, en su ámbito de competencia local, estas atribuciones.

En la fracción IV del 109, se establece que 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, 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 estos términos 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.

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.

La ASF y la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno (la SFP), pueden recurrir las determinaciones de la FECC y del TFJA, de conformidad con lo previsto en los artículos 20, apartado C, fracción VII (derecho de la víctima u ofendido de impugnar las omisiones y resoluciones del MP ante autoridad judicial) y 104, fracción III (facultad de los Tribunales de la Federación de conocer los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas del TFJA) de la constitución, respectivamente.

En el artículo 104, fracción III, se hace la adecuación respecto a que los Tribunales de la Federación conocerán de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de justicia administrativa, sólo en los casos que señalen las leyes, y ya no de los tribunales de lo contencioso administrativo.

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.

Facultades del Congreso

En el artículo 73, fracción XXIV, se agrega la facultad del Congreso de expedir leyes que regulen la organización y facultades de la ASF (la LFRCF) y expedir la LGSNA. En la fracción XXIX-H la facultas de expedir la LOTFJA y en la XXIX-V la de expedir la LGRA.

En el artículo 74 se agrega la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de la ASF, antes *Entidad de Fiscalización Superior de la Federación*; se establece que la revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la ASF y que esta última presentará un Informe General Ejecutivo del Resultado de la

Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, antes denominado *Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública*. Además, se adiciona la facultad de designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los OIC de los organismos con autonomía reconocida en la Constitución que ejerzan recursos del PEF.

Como parte de las facultades exclusivas del Senado, en el artículo 76, se agrega al Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal, como exento de ratificación por parte del Senado.

Auditoría Superior de la Federación

En el 79, se hace la modificación para denominar como Auditoría Superior de la Federación a la anterior Entidad de Fiscalización Superior de la Federación de la Cámara de Diputados. Esta, mantiene autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. Además, se eliminan los principios de posterioridad y anualidad de entre los principios con los que la función de fiscalización será ejercida. Se mantienen los de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

En el mismo artículo, se adiciona que la ASF puede iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, sin perjuicio de que las observaciones o recomendaciones que, en su caso realice, deban referirse a la información definitiva presentada en la cuenta pública. Por lo que corresponde a los trabajos de planeación de las auditorías, la ASF podrá solicitar información del ejercicio en curso, respecto de procesos concluidos.

A la ASF, se le adicionan las facultades de fiscalizar, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales. En el caso de los Estados y Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la federación, fiscalizar el destino y ejercicio de los recursos

correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales. Además, fiscalizar los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, pero además los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, tanto públicos como privados.

La ASF, en las situaciones que determine la ley, derivado de denuncias y previa autorización de su Titular, podrá revisar durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores. Las entidades fiscalizadas proporcionarán la información que se solicite para la revisión, en los plazos y términos señalados por la Ley y, en caso de incumplimiento, serán aplicables las sanciones previstas en la misma. La ASF rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, promoverá las acciones que correspondan ante el TFJA, la FECC o las autoridades competentes. Se elimina la aptitud respecto a que la ASF finque ella misma responsabilidades.

También se adiciona la facultad de la ASF de entregar a la Cámara de Diputados, el último día hábil de los meses de junio y octubre, así como el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, informes individuales de auditoría que concluya durante el periodo respectivo. Asimismo, entregar el mismo 20 de febrero el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, el cual se someterá al pleno de la Cámara. Tanto el Informe General Ejecutivo como los informes individuales serán de carácter público y tendrán el contenido que determine la LFRCF. Se modifica la elaboración del informe del resultado de la revisión de la cuenta pública por la elaboración de los informes individuales de auditoría.

Además, se estipula que, derivado de sus investigaciones, la ASF tendrá la facultad de promover las responsabilidades que sean procedentes ante el TFJA y la FECC, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales y en el caso de los recursos federales que

administran o ejercen las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como los recursos federales que se destinen o ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, a los servidores públicos de los estados, municipios, del distrito federal y sus demarcaciones territoriales, y a los particulares. Se deroga la posibilidad de que las entidades fiscalizadas impugnen las sanciones y demás resoluciones de la Entidad de Fiscalización (la ASF) toda vez que ya no será ella la encargada de imponer sanciones.

De los Estados de la Federación y de la Ciudad de México

En el sexto párrafo de la fracción II del artículo 116, se estipula que las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Se adiciona que dichas entidades estatales de fiscalización deberán fiscalizar las acciones de Estados y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública. Los informes de auditoría de estas entidades tendrán carácter público. También se adiciona que la cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Legislatura del Estado, a más tardar el 30 de abril y sólo se podrá ampliar el plazo de presentación cuando medie solicitud del Gobernador, suficientemente justificada a juicio de la Legislatura.

En la fracción V del mismo artículo, se estipula 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, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Los Tribunales tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; imponer, en los

términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.

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

El artículo 122, por su parte, modificó las bases del estatuto de gobierno del Distrito Federal.³⁰⁶ Referente a la distribución de competencias entre los poderes de la unión y las autoridades locales del D.F. se establece que la Asamblea Legislativa, en los términos del estatuto de gobierno, tendrá la facultad de revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la entidad de fiscalización de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción vi del artículo 74, en lo que sean aplicables. Se modifica que la cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea a más tardar el 30 de abril (antes era dentro de los 10 primeros días del mes de junio). Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del ejecutivo del D.F. suficientemente justificada a juicio de la asamblea.

³⁰⁶ Con las reformas realizadas recientemente para convertir al Distrito Federal en Ciudad de México, las reformas mencionados quedaron sin efecto.

Se agrega que los informes de auditoría de la entidad de fiscalización del Distrito Federal tengan carácter público; se eliminan los principios de posterioridad y anualidad dentro de los principios con los que será ejercida la función de fiscalización; se establece que dentro de la facultad de expedir la Ley orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el D.F., se elimina el hecho de incluir en el ordenamiento lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos; se modifica la facultad de expedir la ley orgánica del tribunal de lo contencioso administrativo para el Distrito Federal por la de expedir la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa.

Por otro lado, se cambia al Tribunal de lo Contencioso Administrativo por un Tribunal de Justicia Administrativa y se mencionan las características del mismo. Dicho tribunal estará dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública del D.F. y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa grave y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública del D.F. o al patrimonio de sus entes públicos.

Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Tribunal Superior de Justicia, se deberá observar lo previsto en la fracción ii de la base cuarta del artículo 122 (la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales, estará a cargo del Consejo de la Judicatura del D.F.), sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

Otros cambios constitucionales

En el artículo 22 se agregó el enriquecimiento ilícito como delito procedente para la extinción de dominio. En el artículo 28 se establecen OIC para la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Comunicaciones. En el artículo 41 se modifica la denominación de “Contraloría General” del INE por “Órgano interno de control” del mismo.

Artículos transitorios de la Reforma constitucional en materia de combate a la corrupción

En el transitorio primero se establece que el Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el DOF, sin perjuicio de lo previsto en los transitorios.

En el segundo, que el Congreso de la Unión, dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del Decreto, deberá aprobar las leyes generales a que se refieren las fracciones xxiv y xxix-v del artículo 73 de la Constitución, así como las reformas a la legislación establecida en las fracciones xxiv y xxix-h de dicho artículo. Asimismo, deberá realizar las adecuaciones a la LOAPF, con el objeto de que la Secretaría responsable del control interno del Ejecutivo Federal (la SFP) asuma las facultades necesarias para el cumplimiento de lo previsto en el Decreto y en las leyes que derivan del mismo.

En el transitorio tercero se estipula que la ley a que se refiere la fracción xxix-h del artículo 73 de la Constitución, establecerá que, observando lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el TFJA aprobará su proyecto de presupuesto, con sujeción a los criterios generales de política económica y los techos globales de gasto establecidos por el Ejecutivo Federal; ejercerá directamente su presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados, sin sujetarse a las disposiciones emitidas por las SHCP y la SFP; autorizará las adecuaciones presupuestarias sin requerir la autorización de la SHCP, siempre y cuando no rebase su techo global aprobado por la Cámara de

Diputados; determinará los ajustes que correspondan a su presupuesto en caso de disminución de ingresos durante el ejercicio fiscal; y realizará los pagos, llevará la contabilidad y elaborará sus informes, a través de su propia tesorería, en los términos de las leyes aplicables.

En el cuarto, se determina que el Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes, dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor de las leyes generales a que se refiere el segundo transitorio del Decreto.

En el quinto se menciona que las adiciones, reformas y derogaciones que por virtud del Decreto se hacen a los artículos 79, 108, 109, 113, 114, 116, fracción v y 122, base quinta, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las leyes a que se refiere el transitorio segundo del mismo.

El sexto estipula que, en tanto se expiden y reforman las leyes a que se refiere el segundo transitorio, continuará aplicándose la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, así como de fiscalización y control de recursos públicos, en el ámbito federal y de las entidades federativas, que se encuentre vigente a la fecha de entrada en vigor del Decreto.

En lo que respecta al séptimo, se establece que los sistemas anticorrupción de las entidades federativas deberán conformarse de acuerdo con las leyes generales que resulten aplicables, las constituciones y leyes locales.

El transitorio octavo, dice que los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que hayan sido nombrados a la fecha de entrada en vigor de la ley a que se refiere la fracción xxix-h, del artículo 73, de la Constitución, continuarán como magistrados del TFJA por el tiempo que fueron nombrados. Los titulares de los órganos a que se refieren las adiciones y reformas que establece el Decreto en las fracciones viii del artículo 74 y ii del

artículo 76, que se encuentren en funciones a la entrada en vigor del mismo, continuarán en su encargo en los términos en los que fueron nombrados. Los magistrados de los tribunales contenciosos administrativos, cualquiera que sea su denominación en el ámbito de las entidades federativas, continuarán como magistrados de los tribunales de justicia administrativa de cada entidad federativa, exclusivamente por el tiempo que hayan sido nombrados. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa continuará funcionando con su organización y facultades actuales y substanciando los asuntos que actualmente se encuentran en trámite, hasta la entrada en vigor de la ley a que se refiere la fracción xxix-h, del artículo 73, del Decreto.

El noveno determina que los recursos humanos, materiales, financieros y presupuestales con que cuenta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, incluyendo todos sus bienes y los derechos derivados de los fondos o fideicomisos vigentes, pasarán a formar parte del TFJA en los términos que determine la ley a que se refiere la fracción xxix-h, del artículo 73, de la Constitución.

En lo que respecta al transitorio décimo, se estipula que los trabajadores de base que se encuentren prestando sus servicios en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a la entrada en vigor de la ley a que se refiere la fracción xxix-h, del artículo 73, de la Constitución, seguirán conservando su misma calidad y derechos laborales que les corresponden ante el TFJA, en los términos que dicha ley determine.

Finalmente, el transitorio décimo primero mandata que la ley reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 constitucional, reformado por virtud del Decreto, se entenderá referida al último párrafo del artículo 109 constitucional atendiendo a lo establecido en el quinto transitorio del Decreto.

B. Leyes que conforman el Sistema Nacional Anticorrupción

El 18 de julio de 2016, se publicaron en el DOF cinco decretos por los que se crearon y reformaron diferentes leyes para reglamentar el artículo 113 Constitucional y con ello dar vida al SNA. A continuación, explicamos los puntos fundamentales de aquellas leyes de nueva creación, así como los cambios más relevantes en aquellas que fueron reformadas.

1. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) define la estructura del sistema, las instancias que lo integran, la forma en que estas interactúan, los procedimientos mediante los cuales se conforman, así como sus atribuciones y funciones. Además, establece la creación de una Plataforma Digital Nacional (PDN) como el instrumento digital para compartir entre autoridades y con la ciudadanía información referente al sistema y al combate de la corrupción.

La LGSNA es reglamentaria del artículo 113 constitucional, de observancia general en todo el territorio nacional y tiene por objeto *establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para el funcionamiento del SNA, para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción.*³⁰⁷

³⁰⁷ DOF, “Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción”, en *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*, 18/07/2016, art. 1, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016

La ley menciona que los principios que deben regir el servicio público son los de legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito. En ella se establece la obligación de los entes públicos de crear y mantener condiciones estructurales y normativas que permitan el adecuado funcionamiento del Estado en su conjunto, y la actuación ética y responsable de cada servidor público.³⁰⁸

De acuerdo a ella, el objeto del SNA es establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Y su finalidad, establecer, articular y evaluar la política en la materia.³⁰⁹

Se menciona que las políticas públicas que establezca el Comité Coordinador del SNA deberán ser implementadas por los tres poderes de gobierno y por los organismos constitucionales autónomos, de los tres órdenes de gobierno.³¹⁰ La Secretaría Ejecutiva del SNA (SESNA) será la encargada de dar seguimiento a la implementación de estas políticas.

La Ley menciona que el SNA se integra por cuatro instancias: *I. Los integrantes del Comité Coordinador; II. El Comité de Participación Ciudadana; III. El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, y IV. Los Sistemas Locales, quienes concurrirán a través de sus representantes.*³¹¹

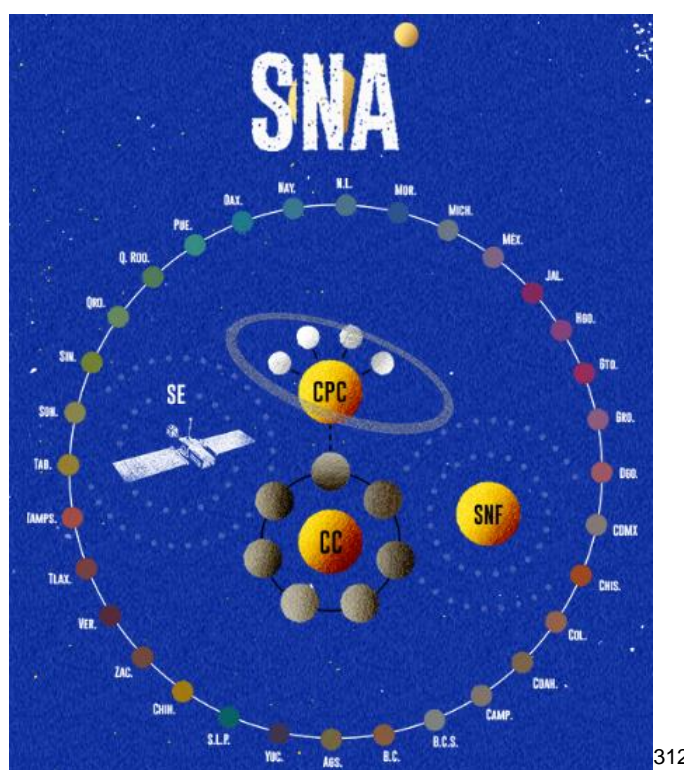
³⁰⁸ Cfr., *Ibídem*, art. 5.

³⁰⁹ Cfr., *Ibídem*, art. 6.

³¹⁰ Cfr., *Ibídem*, art. 3.

³¹¹ *Ibídem*, art. 7.

Para esquematizar la estructura del SNA y de sus integrantes, podemos utilizar el diagrama elaborado por Ethos Laboratorio de Políticas Públicas quien lo esquematiza como un sistema solar. En él se representa a los cuatro integrantes del Sistema como soles que flotan al centro, cada uno con sus propios planetas y órbitas y con todos los sistemas locales alrededor dando la idea de que cada uno replica la estructura del nacional. La SESNA se representa como un satélite dando la idea de que auxilia a través de insumos técnicos a los integrantes del sistema.



El Comité Coordinador (CC)

El primer integrante es el CC. La ley lo define como *la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del*

³¹² Ethos Laboratorio de Políticas Públicas, *Guía Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción*, <http://guiaciudadanadelsna.org.mx/>.

Sistema Nacional y que tendrá bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción.³¹³

El CC se integra por I. Un representante del CPC, que será su presidente (y por tanto de todo el sistema); II. El titular de la ASF; III. El titular de la FECC; IV. El titular de la SFP; V. Un representante del CJF; VI. El presidente del INAI; y VII. El presidente del TFJA.³¹⁴ En el siguiente esquema se muestran los integrantes del CC:



Algunas de las funciones del CC comprenden el establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de sus integrantes; la aprobación, diseño y promoción de la política nacional en la materia, así como su evaluación

³¹³ DOF, “Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción...”, *cit.*, art. 8.

³¹⁴ *Ibídem*, art. 10.

³¹⁵ Ethos Laboratorio de Políticas Públicas, *op. cit.*

periódica, ajuste y modificación; la determinación e instrumentación de los mecanismos, bases y principios para la coordinación con las autoridades de fiscalización, control y de prevención y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan.

Además, con el objeto de garantizar la adopción de medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como para mejorar el desempeño del control interno, el CC emitirá recomendaciones públicas no vinculantes ante las autoridades respectivas y les dará seguimiento.

También tendrá como función el establecimiento de mecanismos de coordinación con los Sistemas Locales anticorrupción y establecer una Plataforma Digital que integre y conecte los diversos sistemas electrónicos que posean datos e información necesaria para que pueda establecer políticas integrales, metodologías de medición y aprobar los indicadores necesarios para que se puedan evaluar las mismas; entre muchas otras.³¹⁶

Respecto al funcionamiento del CC, se establece que su presidencia durará un año y será rotativa entre los miembros del CPC. Su presidente cuenta con las atribuciones de presidir las sesiones del Sistema Nacional y del CC correspondientes, así como del órgano de gobierno de la SESNA; informar a los integrantes del CC sobre el seguimiento de los acuerdos y recomendaciones adoptados en las sesiones; presentar para su aprobación el informe anual de resultados del CC y las recomendaciones en materia de combate a la corrupción; entre otras.³¹⁷

³¹⁶ Cfr., DOF, “Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional...” cit., art. 9.

³¹⁷ *Ibídem*, art. 12.

El Comité de Participación Ciudadana (CPC)

El segundo integrante del SNA es el CPC, el cual tiene como objetivo *coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del CC, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Nacional.*³¹⁸

Estará integrado por cinco ciudadanos de *probidad y prestigio* que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción. Sus integrantes deberán reunir los mismos requisitos que la ley establece para ser nombrado Secretario Técnico. Entre estos se encuentran: ser ciudadano mexicano; tener experiencia verificable de al menos cinco años en materia de transparencia, evaluación, fiscalización, rendición de cuentas o combate a la corrupción; tener más de treinta y cinco años de edad al día de la designación; no haber sido registrado como candidato, ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años; no haber sido miembro, adherente o afiliado a algún partido político, durante los cuatro años anteriores; entre otros.³¹⁹

Los integrantes del CPC no podrán ocupar, durante el tiempo de su gestión, un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, en los gobiernos federal, local o municipal, ni cualquier otro empleo que les impida el libre ejercicio de los servicios que prestarán al CPC y a la Comisión Ejecutiva. Durarán en su encargo cinco años, sin posibilidad de reelección y serán renovados de manera escalonada, y sólo podrán ser removidos por alguna de las causas establecidas

³¹⁸ *Ibídem*, art. 15.

³¹⁹ *Ibídem*, art. 34.

en la normatividad relativa a los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves.³²⁰

Los integrantes del CPC no tendrán relación laboral alguna por virtud de su encargo con la SESNA. El vínculo legal con la misma, así como su contraprestación, serán establecidos a través de contratos de prestación de servicios por honorarios, en los términos que determine el órgano de gobierno, por lo que no gozarán de prestaciones. De esta manera, de acuerdo a la ley, se garantiza la objetividad en sus aportaciones a la SESNA.³²¹

Los integrantes del CPC estarán sujetos al régimen de responsabilidades que determina el artículo 108 constitucional.³²² Le serán aplicables las obligaciones de confidencialidad, secrecía y resguardo de información, por el acceso que llegaren a tener a las plataformas digitales de la SESNA y demás información de carácter reservado y confidencial. En la conformación del CPC se procurará que prevalezca la equidad de género.³²³

Respecto al procedimiento para la conformación del CPC, la ley establece que el Senado de la República constituirá una Comisión de Selección integrada por nueve mexicanos, por un periodo de tres años. Para ello, convocará a las instituciones de educación superior y de investigación, para proponer candidatos

³²⁰ *Ibidem*, art. 16; Con respecto a los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves véase el Libro primero, Título tercero, Capítulo III, de la LGRA.

³²¹ *Cfr.*, *Ibidem*, art. 17.

³²² Régimen de responsabilidades al que se encuentran sujetos los servidores públicos, lo que equipara el cargo de integrante del CPC al de servidor público.

³²³ *Ídem*; La equidad de género en el CPC se ha cumplido a cabalidad toda vez que la primera en ocupar el cargo de presidenta fue Jacqueline Peschard, seguida de Mariclaire Acosta e Irene Levy.

a fin de seleccionar a cinco miembros que se hayan destacado por su contribución en materia de fiscalización, de rendición de cuentas y combate a la corrupción; convocará a organizaciones de la sociedad civil especializadas en dichas materias para seleccionar a cuatro miembros. El cargo de miembro de la Comisión de selección será honorario. Quienes funjan como miembros no podrán ser designados como integrantes del CPC por un periodo de seis años contados a partir de la disolución de la Comisión.

La Comisión de Selección deberá emitir una convocatoria con el objeto de realizar una amplia consulta pública nacional dirigida a toda la sociedad para que presenten sus postulaciones de aspirantes a ocupar el cargo en el CPC. Para ello, definirá la metodología, plazos y criterios de selección de los integrantes y deberá hacerlos públicos.³²⁴

Los integrantes del CPC se rotarán anualmente la representación ante el CC, atendiendo a la antigüedad que tengan en el CPC.³²⁵ Algunas de las atribuciones del CPC, incluyen: opinar y realizar propuestas sobre la política nacional y las políticas integrales; proponer al CC proyectos de coordinación interinstitucional e intergubernamental, proyectos de mejora a los instrumentos,

³²⁴ *Cfr., ídem*, art. 18; Respecto a la conformación de la primera Comisión de Selección, esta fue integrada por José Luis Caballero, Cynthia Patricia Cantero, Antonio Carlos Gómez, Edna Jaime, Sergio López Ayllón, María Elena Morera, Juan E. Pardinás, Viridiana Ríos, y Pedro Salazar. Respecto al procedimiento seguido por la Comisión de Selección se realizó el documento denominado “Libro Blanco. Informe del proceso de designación del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción”, un informe que da cuenta del proceso que va desde la conformación de la Comisión de Selección hasta la integración del CPC. Puede ser consultado en la siguiente liga: <http://comisionsna.mx/2017/06/29/libro-blanco/>.

³²⁵ *Cfr., ídem*, art. 19.

lineamientos y mecanismos para la operación de la PDN y para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que generen las instituciones.

De igual manera, proponer al CC, mecanismos para que la sociedad participe en la prevención y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción; llevar un registro voluntario de las OSC que deseen colaborar de manera coordinada con el CPC; proponer indicadores y metodologías para la medición y seguimiento del fenómeno de la corrupción, así como para la evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas de la política nacional, las políticas integrales y los programas y acciones que implementen las autoridades que conforman el Sistema Nacional; entre muchas otras.³²⁶

El CPC podrá solicitar al CC la emisión de exhortos públicos cuando algún hecho de corrupción requiera de aclaración pública. Los exhortos tendrán por objeto requerir, a las autoridades competentes, información sobre la atención al asunto de que se trate.³²⁷

Secretaría Ejecutiva del SNA (SESNA)

La SESNSA es un *organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión.*

³²⁶ Cfr., *ídem*, art. 21; Como ejemplo de estas atribuciones, el CPC envió, el 30 de junio de 2017, una moción a los Gobernadores y a los Congresos locales para requerirles que realizaran las provisiones necesarias, a fin de cumplir con el mandato constitucional de establecer los Sistemas Locales Anticorrupción en cada entidad federativa, en el tiempo y forma que señala la Ley General del SNA. Puede consultarse en: <https://cpc.org.mx/2017/06/30/mocion-a-gobernadores-y-congresos-locales-a-cumplir-en-tiempo-y-forma-el-establecimiento-de-los-sistemas-locales-anticorrupcion/>.

³²⁷ *Ibídem*, art. 23.

Tendrá su sede en la Ciudad de México y contará con una estructura operativa para la realización de sus atribuciones, objetivos y fines.³²⁸

La SESNA tiene por objeto fungir como órgano de apoyo técnico del CC del SNA, a efecto de proveerle la asistencia técnica y los insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones.³²⁹

Su patrimonio estará integrado por: *I. Los bienes que le sean transmitidos por el Gobierno Federal para el desempeño de sus funciones; II. Los recursos que le sean asignados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes, y III. Los demás bienes que, en su caso, le sean transferidos bajo cualquier otro título.* Las relaciones de trabajo entre la SESNA y sus trabajadores, se rigen por el artículo 123, Apartado B, de la CPEUM.³³⁰

Contará con un OIC, cuyo titular será designado en términos de la LOAPF, el cual estará limitado en sus atribuciones al control y fiscalización de la SESNA, exclusivamente respecto a las materias de presupuesto; contrataciones derivadas de las leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; 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.³³¹

El Órgano de Gobierno estará integrado por los miembros del CC y será presidido por el presidente del CPC. Celebrará por lo menos cuatro sesiones ordinarias por año, además de las extraordinarias que se consideren

³²⁸ *Ibidem*, art. 24.

³²⁹ *Ibidem*, art. 25.

³³⁰ *Ibidem*, art. 26.

³³¹ Cfr., *Ibidem*, art. 27.

convenientes.³³² Tendrá las atribuciones indelegables previstas en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Y la atribución indelegable de nombrar y remover, por mayoría calificada de cinco votos, al Secretario Técnico.³³³

La Comisión Ejecutiva

La Comisión Ejecutiva está integrada por el Secretario Técnico y el CPC, con excepción del miembro que funja en ese momento como presidente del mismo.³³⁴ Tendrá a su cargo la generación de los insumos técnicos necesarios para que el CC realice sus funciones. Elaborará propuestas de políticas integrales en materia de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como de fiscalización y control de recursos públicos; de metodología para medir y dar seguimiento, con base en indicadores aceptados y confiables, a los fenómenos de corrupción y a las políticas integrales; de las recomendaciones no vinculantes; y de los mecanismos de coordinación con los Sistemas Locales; entre otras.³³⁵

Por las labores que realicen como miembros de la Comisión Ejecutiva, los integrantes del CPC no recibirán contraprestación adicional a la que se les otorgue por su participación en el CPC. Podrá, en el ámbito de sus atribuciones, emitir los exhortos que considere necesarios a las autoridades integrantes del CC, a través del Secretario Técnico.³³⁶

El Secretario Técnico

³³² Cfr., *Ibidem*, art. 28.

³³³ Cfr., *Ibidem*, art. 29.

³³⁴ Cfr., *Ibidem*, art. 30.

³³⁵ Cfr., *Ibidem*, art. 31.

³³⁶ Cfr., *Ibidem*, art. 32.

El Secretario Técnico será nombrado y removido por el Órgano de Gobierno de la Secretaría Ejecutiva, por el voto favorable de cinco de sus miembros. Para esto, el presidente del Órgano de Gobierno, previa aprobación del CPC, someterá una terna de personas que cumplan los requisitos para ser designado como tal. El Secretario Técnico durará cinco años en su encargo y no podrá ser reelegido.³³⁷

El Secretario Técnico podrá ser removido por falta a su deber de diligencia, o bien por causa plenamente justificada a juicio del Órgano de Gobierno y por acuerdo obtenido por la votación señalada en el párrafo anterior; o bien, por los casos señalados en la Ley.³³⁸ Para ser designado Secretario Técnico se deberán reunir los mismos requisitos que para ser integrante del CPC.³³⁹

Corresponde al Secretario Técnico ejercer la dirección de la Secretaría Ejecutiva, por lo que contará con las facultades previstas en el artículo 59 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Además, tendrá las funciones de actuar como secretario del CC y del Órgano de Gobierno y ejecutar y dar seguimiento a sus acuerdos y resoluciones; elaborar los anteproyectos de metodologías, indicadores y políticas integrales para ser discutidas en la Comisión Ejecutiva y, en su caso, sometidas a la consideración del CC; proponer a la Comisión Ejecutiva las evaluaciones que se llevarán a cabo de las políticas integrales y una vez aprobadas realizarlas.

También, realizar estudios especializados en la materia; administrar las plataformas digitales; integrar los sistemas de información necesarios para que los resultados de las evaluaciones sean públicos y reflejen los avances o retrocesos en la política nacional anticorrupción, y proveer a la Comisión

³³⁷ Cfr., *Ibidem*, art. 33

³³⁸ Cfr., *Ibidem*, art. 33.

³³⁹ Cfr., *Ibidem*, art. 34.

Ejecutiva los insumos necesarios para la elaboración de las propuestas; entre otras.³⁴⁰

Los Sistemas Locales Anticorrupción (SLA)

Los SLA de las 32 entidades federativas deberán contar con una integración y atribuciones equivalentes a las que la LGSNA otorga al Sistema Nacional. Deberán tener acceso a la información pública necesaria, adecuada y oportuna para el mejor desempeño de sus funciones. Las recomendaciones, políticas públicas e informes que emitan deberán tener respuesta de los sujetos públicos a quienes se dirija.

Además, deberán contar con las atribuciones y procedimientos adecuados para dar seguimiento a las recomendaciones, informes y políticas que emitan. Los SLA rendirán un informe público a los titulares de los poderes en el que den cuenta de las acciones anticorrupción, los riesgos identificados, los costos potenciales generados y los resultados de sus recomendaciones. Para este efecto deberán seguir las metodologías que emita el Sistema Nacional.

La presidencia de la instancia de coordinación de los SLA deberá corresponder al Consejo de Participación Ciudadana, y los integrantes de este deberán reunir como mínimo los requisitos previstos en la LGSNA y ser designados mediante un procedimiento análogo al previsto para el CPC.³⁴¹

El Sistema Nacional de Fiscalización (SNF)

³⁴⁰ Cfr., *Ibidem*, art. 35.

³⁴¹ Cfr., *Ibidem*, art. 36; En la fracción VII. Se hace referencia al “Comité de Participación Ciudadana” como “Consejo de Participación Ciudadana”. Se debe interpretar que se trata de la misma institución. En las entidades federativas el equivalente del Comité de Participación Ciudadana son los Consejos de Participación Ciudadana de las entidades federativas.

El SNF tiene por objeto *establecer acciones y mecanismos de coordinación entre sus integrantes, quienes, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos.*³⁴²

Sus integrantes son: *I. La Auditoría Superior de la Federación; II. La Secretaría de la Función Pública; III. Las entidades de fiscalización superiores locales, y IV. Las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas.*³⁴³

Estos integrantes deberán crear un sistema electrónico para la PDN que permita ampliar la cobertura e impacto de la fiscalización de los recursos federales y locales, mediante la construcción de un modelo de coordinación, de las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México. Además, informar al CC sobre los avances en la fiscalización de recursos federales y locales.³⁴⁴

El SNF contará con un Comité Rector conformado por la ASF, la SFP y siete miembros rotatorios de entre las entidades de fiscalización superior locales y de las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas, que serán elegidos por periodos de dos años, por consenso de la propia SFP y la ASF. Este comité será presidido de manera dual por el Auditor Superior de la Federación y el Secretario de la Función Pública, o por los representantes que de manera respectiva designen para estos efectos.³⁴⁵

³⁴² *Ibidem*, art. 37

³⁴³ *Ídem*.

³⁴⁴ *Cfr.*, *Ibidem*, art. 38.

³⁴⁵ *Cfr.*, *Ibidem*, art. 39.

Este Comité Rector estará encargado del *diseño, aprobación y promoción de políticas integrales en la materia; la instrumentación de mecanismos de coordinación entre todos los integrantes del SNF; y la integración e instrumentación de mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que en materia de fiscalización y control de recursos públicos generen las instituciones competentes.*³⁴⁶

Los integrantes del SNF deberán homologar los procesos, procedimientos, técnicas, criterios, estrategias, programas y normas profesionales en materia de auditoría y fiscalización.³⁴⁷ También implementarán las medidas aprobadas para el fortalecimiento y profesionalización del personal de los órganos de fiscalización. Para tal fin, el SNF fomentará el establecimiento de un programa de capacitación coordinado, que permita incrementar la calidad profesional del personal auditor y mejorar los resultados de la auditoría y fiscalización.³⁴⁸

Los integrantes del SNF, además, identificarán áreas comunes de auditoría y fiscalización para que contribuyan a la definición de sus respectivos programas anuales de trabajo y el cumplimiento de los mismos de manera coordinada; revisarán los ordenamientos legales que regulan su actuación para que, en su caso, realicen propuestas de mejora a los mismos que permitan un mayor impacto en el combate a la corrupción, y elaborarán y adoptarán un marco de referencia que contenga criterios generales para la prevención, detección y disuasión de actos de corrupción e incorporar las mejores prácticas para fomentar la transparencia y rendición de cuentas en la gestión gubernamental.³⁴⁹

³⁴⁶ *Ibídem*, art. 40.

³⁴⁷ *Ibídem*, art. 42.

³⁴⁸ *Ibídem*, art. 43.

³⁴⁹ *Ibídem*, art. 45.

Para el fortalecimiento del SNF, sus integrantes buscarán realizar una coordinación de trabajo efectiva; el fortalecimiento institucional; evitarán duplicidades y omisiones en el trabajo de los órganos de fiscalización, en un ambiente de profesionalismo y transparencia; buscarán mayor cobertura de la fiscalización de los recursos públicos, así como emitir información relevante en los reportes de auditoría y fiscalización, con lenguaje sencillo y accesible, que contribuya a la toma de decisiones públicas, la mejora de la gestión gubernamental, y a que el ciudadano común conozca cómo se gasta el dinero de sus impuestos, así como la máxima publicidad en los resultados de la fiscalización.³⁵⁰

Los integrantes del SNF celebrarán reuniones ordinarias cada seis meses y extraordinarias cuantas veces sea necesario, a fin de dar seguimiento al cumplimiento de los objetivos y acciones planteados en la LGSNA y demás legislación aplicable. Para ello, podrán valerse de los medios de presencia virtual que consideren pertinentes.³⁵¹

La Plataforma Digital Nacional (PDN)

El CC será el encargado de emitir las bases para el funcionamiento de la PDN, la cual permita cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones señaladas en la LGSNA y la LGRA, atendiendo a las necesidades de accesibilidad de los usuarios. Esta plataforma será administrada por la Secretaría Ejecutiva, a través de su Secretario Técnico.³⁵²

³⁵⁰ *Ibídem*, art. 46; Esta directriz resulta de máxima relevancia en lo que corresponde a transparencia y participación ciudadana.

³⁵¹ *Ibídem*, art. 47; El término “presencia virtual” hace referencia al uso de las tecnologías de la información y la comunicación, lo que incluye las aplicaciones y programas para comunicación a distancia.

³⁵² *Ibídem*, art. 48.

La PDN estará conformada por la información que a ella incorporen las autoridades integrantes del SNA y contará, al menos, con los siguientes sistemas electrónicos: *I. Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal; II. Sistema de los Servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas; III. Sistema nacional de Servidores públicos y particulares sancionados; IV. Sistema de información y comunicación del Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema Nacional de Fiscalización; V. Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción, y VI. Sistema de información pública de contrataciones.*³⁵³

Los integrantes del SNA y de los SLA promoverán la publicación de la información contenida en la plataforma en formato de datos abiertos, conforme a la LGTAIP y la demás normatividad aplicable. El SNA establecerá las medidas necesarias para garantizar la estabilidad y seguridad de la plataforma, promoviendo la homologación de procesos y la simplicidad del uso de los sistemas electrónicos por parte de los usuarios.³⁵⁴

Los sistemas de evolución patrimonial y de declaración de intereses, así como de los servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas, operarán en los términos de la LGRA. El Sistema de información pública de contrataciones contará con la información pública que remitan las autoridades competentes al CC a solicitud de éste, para el ejercicio de sus funciones y los objetivos de la LGSNA.³⁵⁵

El sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados tiene como finalidad que las sanciones impuestas a ellos por la comisión de faltas

³⁵³ *Ibidem*, art. 49.

³⁵⁴ *Ibidem*, art. 50.

³⁵⁵ *Ibidem*, art. 51.

administrativas y hechos de corrupción, queden inscritas dentro del mismo y su consulta deberá estar al alcance de las autoridades cuya competencia lo requiera.³⁵⁶

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 LGRA. Los registros de las sanciones relativas a responsabilidades administrativas no graves, quedarán registradas para efectos de eventual reincidencia, pero no serán públicas.³⁵⁷

El sistema de información y comunicación del SNA y del SNF será la herramienta digital que permita centralizar la información de todos los órganos integrantes de los mismos, incluidos los órdenes federal, estatal y, eventualmente, municipal.³⁵⁸

El sistema de información y comunicación del SNF deberá contemplar, al menos, los programas anuales de auditorías de los órganos de fiscalización de los tres órdenes de gobierno; los informes que deben hacerse públicos en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, así como la base de datos que permita el adecuado intercambio de información entre los miembros del SNF. El funcionamiento de este sistema de información se sujetará a las bases que emita el CC respecto a la PDN.³⁵⁹

³⁵⁶ *Ibídem*, art. 52.

³⁵⁷ *Ibídem*, art. 53.

³⁵⁸ *Ibídem*, art. 54.

³⁵⁹ *Ibídem*, art. 55.

El sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción será establecido de acuerdo a lo que determine el CC y será implementado por las autoridades competentes.³⁶⁰

Las recomendaciones del Comité Coordinador

El Secretario Técnico solicitará a los miembros del CC toda la información que estime necesaria para la integración del contenido del informe anual que deberá rendir el CC, incluidos los proyectos de recomendaciones. Asimismo, solicitará a las entidades de fiscalización superior y los OIC de los entes públicos que presenten un informe detallado del porcentaje de los procedimientos iniciados que culminaron con una sanción firme y a cuánto ascienden, en su caso, las indemnizaciones efectivamente cobradas durante el periodo del informe. Una vez culminada la elaboración del informe anual, se someterá para su aprobación ante el CC. Este informe anual deberá ser aprobado como máximo treinta días previos a que culmine el periodo anual de la presidencia.

En los casos en los que del informe anual se desprendan recomendaciones, el presidente del CC instruirá al Secretario Técnico para que las haga del conocimiento de las autoridades a las que se dirigen. Dichas autoridades podrán solicitar las aclaraciones y precisiones que estimen pertinentes en relación con el contenido de las recomendaciones.³⁶¹

Las recomendaciones no vinculantes que emita el CC a los entes públicos, serán públicas y de carácter institucional y estarán enfocadas al fortalecimiento de los procesos, mecanismos, organización, normas, así como acciones u omisiones que deriven del informe anual que presente el CC.³⁶²

³⁶⁰ *Ibídem*, art. 56.

³⁶¹ *Ibídem*, art. 57.

³⁶² *Ibídem*, art. 58.

Las recomendaciones deberán recibir respuesta fundada y motivada por parte de las autoridades a las que se dirijan, tanto en los casos en los que determinen su aceptación como en los casos en los que decidan rechazarlas. En caso de aceptarlas deberá informar las acciones concretas que se tomarán para darles cumplimiento. Toda la información relacionada con la emisión, aceptación, rechazo, cumplimiento y supervisión de las recomendaciones deberá estar contemplada en los informes anuales del CC.³⁶³

En caso de que el CC considere que las medidas de atención a la recomendación no están justificadas con suficiencia, que la autoridad destinataria no realizó las acciones necesarias para su debida implementación o cuando ésta sea omisa en los informes, podrá solicitar a dicha autoridad la información que considere relevante.³⁶⁴

Artículos transitorios

En el transitorio primero del *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* se estipula que el Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el DOF. Esto es, el 19 de julio de 2016.³⁶⁵

En el segundo transitorio se establece que, dentro del año siguiente a la entrada en vigor del Decreto, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las

³⁶³ *Ibídem*, art. 59.

³⁶⁴ *Ibídem*, art. 60.

³⁶⁵ DOF, *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*, transitorio primero, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016.

entidades federativas deberán expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes.³⁶⁶

En el transitorio cuarto, se determina que la LGSNA entrará en vigor al día siguiente de la publicación del Decreto. Dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigor del mismo, la Cámara de Senadores deberá designar a los integrantes de la Comisión de Selección.³⁶⁷

La Comisión de Selección nombrará a los integrantes del CPC.³⁶⁸ Se nombrará a un integrante que durará en su encargo un año, a quién corresponderá la representación del CPC ante el CC, un integrante que durará dos años en su encargo, uno que durará tres, otro cuatro y otro, cinco años. Los integrantes del CPC se rotarán la representación ante el CC en el mismo orden.

La sesión de instalación del CC del SNA, se llevará a cabo dentro del plazo de 60 días naturales posteriores a que se haya integrado en su totalidad el CPC. La SESNA deberá iniciar sus operaciones, a más tardar a los sesenta días siguientes a la sesión de instalación del CC. Para tal efecto, el Ejecutivo Federal proveerá los recursos humanos, financieros y materiales correspondientes en términos de las disposiciones aplicables.³⁶⁹

³⁶⁶ *Ibidem*, transitorio segundo; El avance en la expedición de las leyes y en las adecuaciones normativas de las entidades federativas fue desigual. Para mayor información consultar el proyecto “*Semáforo Anticorrupción*”, disponible en la siguiente liga: <http://semaforoanticorrupcion.mx/#/>.

³⁶⁷ *Ibidem*, transitorio cuarto.

³⁶⁸ Para más información respecto al nombramiento e instalación de la Comisión de Selección, así como del nombramiento e instalación del Comité de Participación Ciudadana, revisar el “Libro Blanco Comisión de Selección SNA”, disponible aquí: <http://comisionsna.mx/2017/06/29/libro-blanco/>.

³⁶⁹ *Ídem*.

2. Ley General de Responsabilidades Administrativas

La LGRA abrogó la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas y los títulos primero (Disposiciones generales), tercero (Responsabilidades Administrativas) y cuarto (Registro patrimonial de los servidores públicos) de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La Ley es de orden público y de observancia general en toda la República, y tiene por objeto distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y particulares, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran,³⁷⁰ así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes.

Además, establecer los principios y obligaciones que rigen la actuación de los servidores públicos, determinar los mecanismos para la prevención, corrección e investigación de responsabilidades administrativas; y crear las bases para que todo ente público establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público.³⁷¹

De acuerdo a la ley, los principios que los servidores públicos deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, son los de disciplina,

³⁷⁰ Por primera vez en una ley se establece el concepto de “faltas de particulares”, el cual hace referencia a aquellas acciones realizadas por sujetos particulares relacionadas con faltas administrativas graves de los servidores públicos.

³⁷¹ DOF, “*Ley General de Responsabilidades Administrativas*”, en *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*, 18/07/2016, art. 2, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016.

legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia.³⁷² A diferencia de esta, su antecesora, la LFRASP, solo establecía los de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.³⁷³

Para la efectiva aplicación de estos principios, los servidores públicos están obligados a observar diversas directrices, entre las que se encuentran: Actuar conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen a su empleo, cargo o comisión; conducirse con rectitud sin utilizar su empleo para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni buscar o aceptar compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización; actuar conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados, procurando en todo momento un mejor desempeño de sus funciones a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades; así como corresponder a la confianza que la sociedad les ha conferido.³⁷⁴

Tanto las autoridades de la Federación, como las entidades federativas, concurrirán en el cumplimiento del objeto y los objetivos de la Ley. El SNA, será el encargado de establecer las bases y principios de coordinación entre las autoridades competentes en la materia, en los tres órdenes de gobierno.³⁷⁵

En el ámbito de su competencia, son autoridades facultadas para aplicar la Ley: Las Secretarías; los OIC; la ASF y las Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas; los Tribunales; tratándose de las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos de los poderes judiciales, serán

³⁷² *Ibidem*, art. 7.

³⁷³ *Ídem*.

³⁷⁴ *Ídem*.

³⁷⁵ *Ibidem*, art. 8.

competentes para investigar e imponer las sanciones que correspondan, la SCJN y el CJF, conforme al régimen establecido en los artículos 94 y 109 de la Constitución y en su reglamentación interna correspondiente.

También serán autoridades facultadas los poderes judiciales de los estados y el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, así como sus consejos de la judicatura respectivos, de acuerdo a lo previsto en los artículos 116 y 122 de la Constitución, así como sus constituciones locales y reglamentaciones orgánicas correspondientes. Lo anterior, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior y de las Entidades de fiscalización de las entidades federativas, en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos; así como las unidades de responsabilidades de las empresas productivas del Estado.³⁷⁶

Sobre el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y particulares

Las SFP, los OIC y sus homólogos en las entidades federativas tendrán a su cargo, la investigación, substanciación y calificación de las faltas administrativas. Tratándose de actos u omisiones que hayan sido calificados como faltas administrativas no graves, las Secretarías y los OIC serán competentes para iniciar, substanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa. En el supuesto de que las autoridades investigadoras determinen en su calificación la existencia de faltas administrativas, así como la presunta responsabilidad del infractor, deberán elaborar el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa (IPRA) y presentarlo a la Autoridad substanciadora para que proceda en los términos previstos en la Ley.³⁷⁷

³⁷⁶ *Ibídem*, art. 9

³⁷⁷ *Ibídem*, art. 10

Además de estas atribuciones, los OIC serán competentes para implementar los mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales, así como de recursos públicos locales, según corresponda en el ámbito de su competencia; así como presentar denuncias por hechos que las leyes señalen como delitos ante la Fiscalía Anticorrupción o ante sus homólogos en el ámbito local.³⁷⁸

La ASF y las Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas serán competentes para investigar y substanciar el procedimiento por las faltas administrativas graves. En caso de que detecten posibles faltas administrativas no graves darán cuenta de ello a los OIC. En los casos en que, derivado de sus investigaciones, acontezca la presunta comisión de delitos, presentarán las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público competente.³⁷⁹

El TFJA y sus homólogos en las entidades federativas estarán facultados para resolver la imposición de sanciones por la comisión de faltas administrativas graves y de faltas de particulares.³⁸⁰

Cuando las Autoridades investigadoras determinen que de los actos u omisiones investigados se desprenden tanto la comisión de faltas administrativas graves como no graves por el mismo servidor público, por lo que hace a las faltas administrativas graves substanciarán el procedimiento a fin de que sea el TFJA o sus homólogos en las entidades federativas, quienes imponga la sanción que corresponda a dicha falta. Si los tribunales determinan que se cometieron tanto

³⁷⁸ *Ídem.*

³⁷⁹ *Ibidem*, art. 11.

³⁸⁰ *Ibidem*, art. 12.

faltas administrativas graves como faltas administrativas no graves, al graduar la sanción que proceda tomará en cuenta la comisión de éstas últimas.³⁸¹

Cuando los actos u omisiones de los servidores públicos materia de denuncias, queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo 109 de la Constitución, los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades facultadas para aplicar la LGRA turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.³⁸²

El procedimiento de responsabilidades administrativas

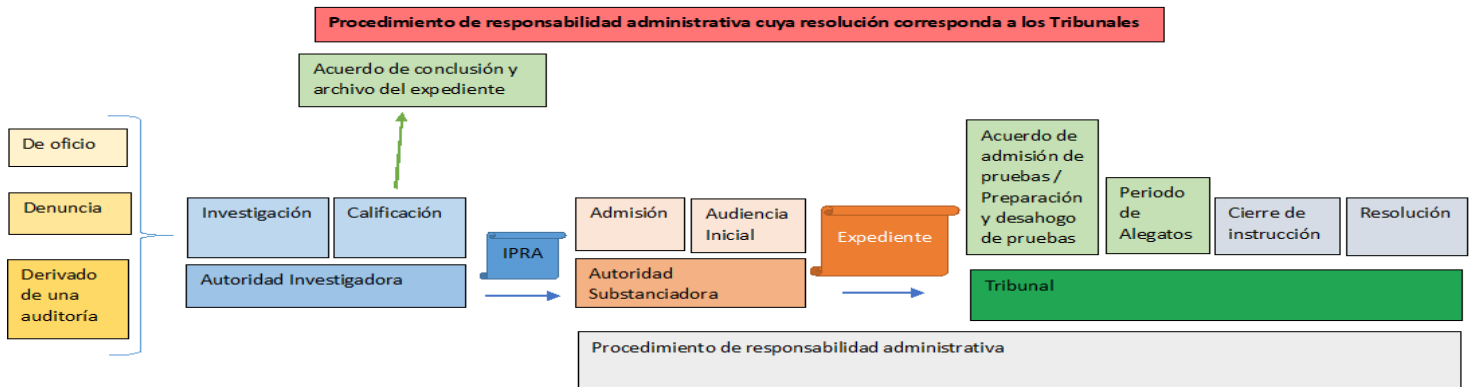
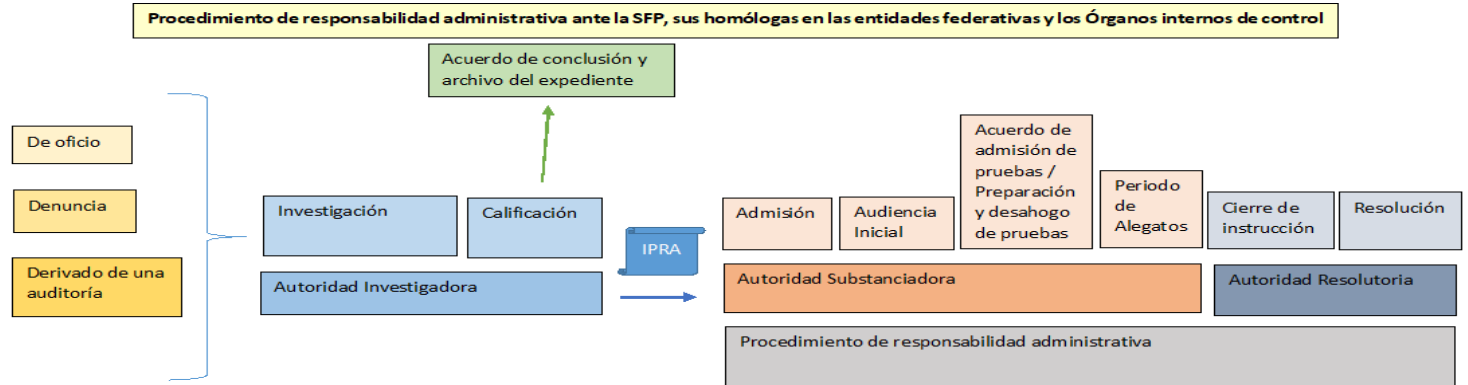
La LGRA contempla en su Libro Segundo las disposiciones de carácter adjetivo. En él, se describen las diferentes etapas del procedimiento de responsabilidades administrativas, desde su inicio hasta su conclusión, incluyendo lo relacionado con los principios que deben observarse, las medidas de apremio, las medidas cautelares, las pruebas, los recursos y otros elementos de carácter adjetivo.³⁸³

³⁸¹ *Ibídem*, art. 13.

³⁸² Principio Non bis in idem

³⁸³ *Ibídem*, Libro Segundo Disposiciones Adjetivas.

En la siguiente ilustración, tratamos de esquematizar las diferentes etapas del procedimiento. Para un estudio a profundidad sugerimos revisar la Ley.



La investigación por la presunta responsabilidad de Faltas administrativas iniciará de oficio, por denuncia o derivado de las auditorías practicadas por parte de las autoridades competentes o, en su caso, de auditores externos. Las denuncias podrán ser anónimas. En su caso, las autoridades investigadoras mantendrán con carácter de confidencial la identidad de las personas que denuncien las presuntas infracciones.³⁸⁴

Posterior a la detección de la presunta falta administrativa, las Autoridades Investigadoras (ya sea en las Secretarías, en los OIC, en la ASF, en las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, o en las unidades de responsabilidades de las Empresas productivas del Estado, dependiendo)

³⁸⁴ *Ibidem*, art. 91.

comenzarán e investigar si efectivamente se trata de tal. Para ello contarán con todas las facilidades y herramientas establecidas en la Ley.³⁸⁵

Concluidas la investigación, las Autoridades Investigadoras procederán al análisis de los hechos y de la información recabada, a efecto de determinar la existencia o inexistencia de actos u omisiones que la ley señale como falta administrativa y, en su caso, calificarla como grave o no grave.³⁸⁶

Una vez calificada la conducta, se incluirá la misma en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa (IPRA) y este se presentará ante la Autoridad Substanciadora a efecto de iniciar formalmente el procedimiento de responsabilidad administrativa. Si no se encuentran elementos suficientes para demostrar la existencia de la infracción y la presunta responsabilidad del infractor, se emitirá un acuerdo de conclusión y archivo del expediente, sin perjuicio de que pueda abrirse nuevamente la investigación si se presentan nuevos indicios o pruebas y no hubiere prescrito la facultad para sancionar.³⁸⁷

El procedimiento dará inicio formalmente cuando las autoridades substanciadoras, en el ámbito de su competencia, admitan el IPRA.³⁸⁸ La admisión del IPRA interrumpirá los plazos de prescripción y fijará la materia del procedimiento de responsabilidad administrativa.³⁸⁹ La autoridad a quien se encomiende la substanciación y, en su caso, resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa, deberá ser distinta de aquella encargada de la investigación.³⁹⁰

³⁸⁵ *Ibídem*, arts. 95-97.

³⁸⁶ *Ibídem*, art. 110.

³⁸⁷ *Ibídem*, art. 100.

³⁸⁸ *Ibídem*, art. 112.

³⁸⁹ *Ibídem*, art. 113.

³⁹⁰ *Ibídem*, art. 115.

El procedimiento de responsabilidad administrativa por faltas no graves

En el caso de que la Autoridad Substanciadora admita el IPRA, ordenará el emplazamiento del presunto responsable, debiendo citarlo para que comparezca personalmente a la celebración de la Audiencia Inicial y le hará saber de los derechos que le asisten. De igual manera, citará a las demás partes que deban concurrir al procedimiento.

En la Audiencia Inicial el presunto responsable rendirá su declaración y deberá ofrecer las pruebas que estime necesarias para su defensa; los terceros llamados al procedimiento, podrán manifestar lo que a su derecho convenga y ofrecer las pruebas que estimen conducentes; posterior a esto, la Autoridad Substanciadora declarará cerrada la Audiencia.

Posterior al cierre de la Audiencia Inicial, la Autoridad Substanciadora emitirá el Acuerdo de admisión de pruebas que corresponda, donde deberá ordenar las diligencias necesarias para su preparación y desahogo; concluido el desahogo de las pruebas, la Autoridad Substanciadora declarará abierto el periodo de alegatos; una vez transcurrido este periodo, la Autoridad Resolutora del asunto, de oficio, declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para oír la resolución que corresponda; la resolución, deberá notificarse personalmente al presunto responsable. En su caso, se notificará a los denunciante únicamente para su conocimiento, y al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, para los efectos de su ejecución.³⁹¹

El procedimiento de responsabilidad administrativa por faltas graves o de particulares

³⁹¹ *Ibíd.*, art. 208. Los plazos e información más detallada sobre el procedimiento se encuentran establecidos en este artículo.

Las Autoridades Substanciadoras procederán de la misma manera que para los asuntos relacionados con faltas administrativas no graves hasta el cierre de la Audiencia Inicial. Posterior a su conclusión, la Autoridad Substanciadora deberá enviar al Tribunal competente los autos originales del expediente.

Cuando el Tribunal reciba el expediente, deberá verificar que la falta descrita en el IPRA sea de las consideradas como graves. En caso de no serlo, fundando y motivando debidamente su resolución, enviará el expediente respectivo a la Autoridad Substanciadora que corresponda para que continúe con el procedimiento respectivo. De igual forma, de advertir el Tribunal que los hechos descritos por la autoridad investigadora en el IPRA corresponden a la descripción de una falta grave diversa, le ordenará a ésta realice la reclasificación que corresponda, pudiendo señalar las directrices que considere pertinentes para su debida presentación.

Una vez que el Tribunal haya decidido que el asunto corresponde a su competencia y, en su caso, se haya solventado la reclasificación, deberá notificar personalmente a las partes sobre la recepción del expediente. Cuando conste en autos que las partes han quedado notificadas, dictará el acuerdo de admisión de pruebas que corresponda, donde deberá ordenar las diligencias necesarias para su preparación y desahogo; concluido el desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes, y si no existieran diligencias pendientes para mejor proveer o más pruebas que desahogar, el Tribunal declarará abierto el periodo de alegatos.

Una vez transcurrido el periodo de alegatos, el Tribunal, de oficio, declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para oír la resolución que corresponda. La resolución, deberá notificarse personalmente al presunto responsable. En su caso, se notificará a los denunciados únicamente para su conocimiento, y al jefe

inmediato o al titular de la dependencia o entidad, para los efectos de su ejecución.³⁹²

Cumplimiento y ejecución de sanciones por faltas administrativas no graves

La ejecución de las sanciones por faltas administrativas no graves se llevará a cabo de inmediato, una vez que sean impuestas por las Secretarías o los OIC, y conforme se disponga en la resolución respectiva.³⁹³ Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se ejecutarán por el titular del Ente público correspondiente.³⁹⁴

Cumplimiento y ejecución de sanciones por faltas administrativas graves y faltas de particulares

Las sanciones económicas impuestas por los Tribunales constituirán créditos fiscales a favor de la Hacienda pública federal, local o municipal, o del patrimonio de los entes públicos, según corresponda. Dichos créditos fiscales se harán efectivos mediante el procedimiento administrativo de ejecución, por el SAT o la autoridad local competente, a la que será notificada la resolución emitida por el Tribunal respectivo.³⁹⁵

Cuando haya causado ejecutoria una sentencia en la que se determine la plena responsabilidad de un servidor público por faltas administrativas graves, el Magistrado girará oficio por el que comunicará la sentencia respectiva, así como los puntos resolutivos de esta para su cumplimiento. Cuando el servidor público

³⁹² *Ibídem*, art. 209. Los plazos e información más detallada sobre el procedimiento se encuentran establecidos en este artículo.

³⁹³ *Ibídem*, art. 222.

³⁹⁴ *Ibídem*, art. 223.

³⁹⁵ *Ibídem*, art. 224.

haya sido suspendido, destituido o inhabilitado, se dará vista a su superior jerárquico y a la Secretaría. Cuando se haya impuesto una indemnización y/o sanción económica al responsable, se dará vista al SAT o a las autoridades locales competentes en las entidades federativas.³⁹⁶

Cuando haya causado ejecutoria una sentencia en la que se determine la comisión de faltas de particulares, el Tribunal girará oficio por el que comunicará la sentencia respectiva, así como los puntos resolutiveos de esta para su cumplimiento. Cuando el particular haya sido inhabilitado para participar con cualquier carácter en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, el Tribunal ordenará su publicación al director del DOF, así como a los directores de los periódicos oficiales de las entidades federativas. Cuando se haya impuesto una indemnización y/o sanción económica al responsable, se dará vista al SAT o a las autoridades locales competentes en las entidades federativas.³⁹⁷

Cuando el particular tenga carácter de persona moral, sin perjuicio de lo establecido en el artículo que antecede, el Tribunal girará oficio por el que comunicará la sentencia respectiva, así como los puntos resolutiveos de ésta para su cumplimiento. Cuando se decrete la suspensión de actividades de la sociedad respectiva, se dará vista a la Secretaría de Economía, y al SAT, se inscribirá en el Registro Público de Comercio y se hará publicar un extracto de la sentencia que decrete esta medida, en el DOF y en uno de los diarios de mayor circulación en la localidad donde tenga su domicilio fiscal el particular. Cuando se decrete la disolución de la sociedad respectiva, los responsables procederán de conformidad con la Ley General de Sociedades Mercantiles en materia de disolución y liquidación de las sociedades, o en su caso, conforme a los códigos

³⁹⁶ *Ibídem*, art. 225.

³⁹⁷ *Ibídem*, art. 226.

sustantivos en materia civil federal o de las entidades federativas, según corresponda, y las demás disposiciones aplicables.³⁹⁸

Cuando haya causado ejecutoria una sentencia en la que se determine que no existe una falta administrativa grave o faltas de particulares, el Tribunal girará oficio por el que comunicará la sentencia respectiva, así como los puntos resolutive de ésta para su cumplimiento. En los casos en que haya decretado la suspensión del servidor público en su empleo, cargo o comisión, ordenará la restitución inmediata del mismo.³⁹⁹

Faltas Administrativas No Graves de los Servidores Públicos

Los servidores públicos tienen una serie de obligaciones que deben respetar. Entre ellas se encuentran, cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás servidores públicos como a los particulares con los que llegare a tratar; denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir y que puedan constituir faltas administrativas; presentar en tiempo y forma sus declaraciones de situación patrimonial y de intereses; rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones; entre otras.⁴⁰⁰

Si un servidor público no cumple con estas obligaciones, incurre en una falta administrativa no grave.

Faltas Administrativas Graves de los Servidores Públicos

³⁹⁸ *Ibíd*em, art. 227.

³⁹⁹ *Ibíd*em, art. 228.

⁴⁰⁰ *Ibíd*em, art. 50.

Si un servidor público comete una conducta de mayor gravedad que pueda o cause daños al erario público, comete una falta administrativa grave. Existen doce conductas enlistadas en la LGRA que pueden constituir faltas de este tipo:

Cohecho. Lo comete el servidor público que exija, acepte, obtenga o pretenda obtener, por sí o a través de terceros, con motivo de sus funciones, cualquier beneficio no comprendido en su remuneración como servidor público, que podría consistir en dinero; valores; bienes muebles o inmuebles, incluso mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que se tenga en el mercado; donaciones; servicios; empleos y demás beneficios indebidos para sí o para su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte.⁴⁰¹

Peculado. Lo comete el servidor público que autorice, solicite o realice actos para el uso o apropiación para sí o para las personas mencionadas en el *Cohecho*, de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.⁴⁰²

Desvío de recursos públicos. Lo comete el servidor público que autorice, solicite o realice actos para la asignación o desvío de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.⁴⁰³

Utilización indebida de información. Lo comete el servidor público que adquiera para sí o para las personas a que se refiere el *Cohecho*, bienes inmuebles, muebles y valores que pudieren incrementar su valor o, en general,

⁴⁰¹ *Ibídem*, art. 52.

⁴⁰² *Ibídem*, art. 53.

⁴⁰³ *Ibídem*, art. 54.

que mejoren sus condiciones, así como obtener cualquier ventaja o beneficio privado, como resultado de información privilegiada de la cual haya tenido conocimiento.⁴⁰⁴ Se considera información privilegiada la que obtenga el servidor público con motivo de sus funciones y que no sea del dominio público. Esta restricción será aplicable inclusive cuando el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, hasta por un plazo de un año.⁴⁰⁵

Abuso de funciones. Lo comete el servidor público que ejerza atribuciones que no tenga conferidas o se valga de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí o para las personas a las que se refiere el Cohecho o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público.⁴⁰⁶

Actuación bajo conflicto de interés. La comete el servidor público que intervenga por motivo de su empleo, cargo o comisión en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga conflicto de interés o impedimento legal.⁴⁰⁷

Contratación indebida. La comete el servidor público que autorice cualquier tipo de contratación, así como la selección, nombramiento o designación, de quien se encuentre impedido por disposición legal o inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o inhabilitado para realizar contrataciones con los entes públicos, siempre que en el caso de las inhabilitaciones, al momento de la

⁴⁰⁴ *Ibídem*, art. 55.

⁴⁰⁵ *Ibídem*, art. 56

⁴⁰⁶ *Ibídem*, art. 57.

⁴⁰⁷ *Ibídem*, art. 58.

autorización, éstas se encuentren inscritas en el sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados de la PDN.⁴⁰⁸

Enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés. Lo comete el servidor público que falte a la veracidad en la presentación de las declaraciones de situación patrimonial o de intereses, que tenga como fin ocultar, respectivamente, el incremento en su patrimonio o el uso y disfrute de bienes o servicios que no sea explicable o justificable, o un conflicto de interés.⁴⁰⁹

Tráfico de influencias. Lo comete el servidor público que utilice la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, para generar cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere el Cohecho.⁴¹⁰

Encubrimiento. Lo comete el servidor público que cuando en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir actos u omisiones que pudieren constituir faltas administrativas, realice deliberadamente alguna conducta para su ocultamiento.⁴¹¹

Desacato. Lo comete el servidor público que, tratándose de requerimientos o resoluciones de autoridades fiscalizadoras, de control interno, judiciales, electorales o en materia de defensa de los derechos humanos o cualquier otra competente, proporcione información falsa, así como no dé respuesta alguna, retrase deliberadamente y sin justificación la entrega de la información, a pesar

⁴⁰⁸ *Ibídem*, art. 59.

⁴⁰⁹ *Ibídem*, art. 60.

⁴¹⁰ *Ibídem*, art. 61.

⁴¹¹ *Ibídem*, art. 62.

de que le hayan sido impuestas medidas de apremio conforme a las disposiciones aplicables.

Obstrucción de la Justicia. Lo cometen los servidores públicos responsables de la investigación, substanciación y resolución de las faltas administrativas cuando: I. Realicen cualquier acto que simule conductas no graves durante la investigación de actos u omisiones calificados como graves; II. No inicien el procedimiento correspondiente ante la autoridad competente, dentro del plazo de treinta días naturales, a partir de que tengan conocimiento de cualquier conducta que pudiera constituir una falta administrativa grave, faltas de particulares o un acto de corrupción, y III. Revelen la identidad de un denunciante anónimo protegido bajo los preceptos establecidos en la LGRA.

Para efectos de esto último, 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.⁴¹²

Actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves

En el régimen de responsabilidades administrativas que establece la LGRA, los particulares también pueden ser sujetos de responsabilidad si cometen algún acto vinculado con faltas administrativas graves. La ley contempla 8 actos:

Soborno. Lo comete el particular que prometa, ofrezca o entregue cualquier beneficio indebido, ya sea dinero, valores, bienes muebles o inmuebles, donaciones, servicios u empleos a uno o varios servidores públicos, directamente o a través de terceros, a cambio de que dichos servidores públicos realicen o se abstengan de realizar un acto relacionado con sus funciones o con las de otro servidor público, o bien, abusen de su influencia real o supuesta, con el propósito

⁴¹² *Ibidem*, art. 64.

de obtener o mantener, para sí mismo o para un tercero, un beneficio o ventaja, con independencia de la aceptación o recepción del beneficio o del resultado obtenido.⁴¹³

Participación ilícita en procedimientos administrativos. La comete el particular que realice actos u omisiones para participar en procedimientos administrativos, sean federales, locales o municipales, no obstante que por disposición de ley o resolución de autoridad competente se encuentre impedido o inhabilitado para ello. También se considera participación ilícita en procedimientos administrativos, cuando un particular intervenga en nombre propio, pero en interés de otra u otras personas que se encuentren impedidas o inhabilitadas para participar en procedimientos administrativos federales, locales o municipales, con la finalidad de que ésta o éstas últimas obtengan, total o parcialmente, los beneficios derivados de dichos procedimientos. Ambos particulares serán sancionados.⁴¹⁴

Tráfico de influencias para inducir a la autoridad. Lo comete el particular que use su influencia, poder económico o político, real o ficticio, sobre cualquier servidor público, con el propósito de obtener para sí o para un tercero un beneficio o ventaja, o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público, con independencia de la aceptación del servidor o de los servidores públicos o del resultado obtenido.⁴¹⁵

Utilización de información falsa. Lo comete el particular que presente documentación o información falsa o alterada, o simule el cumplimiento de requisitos o reglas establecidos en los procedimientos administrativos, con el

⁴¹³ *Ibidem*, art. 66.

⁴¹⁴ *Ibidem*, art. 67.

⁴¹⁵ *Ibidem*, art. 68.

propósito de lograr una autorización, un beneficio, una ventaja o de perjudicar a persona alguna.⁴¹⁶

Obstrucción de facultades de investigación. La comete el particular que, teniendo información vinculada con una investigación de faltas administrativas, proporcione información falsa, retrase deliberada e injustificadamente la entrega de la misma, o no dé respuesta alguna a los requerimientos o resoluciones de autoridades investigadoras, substanciadoras o resolutoras, siempre y cuando le hayan sido impuestas previamente medidas de apremio conforme a las disposiciones aplicables.⁴¹⁷

Colusión. Lo comete el particular que ejecute con uno o más sujetos particulares, en materia de contrataciones públicas, acciones que impliquen o tengan por objeto o efecto obtener un beneficio o ventaja indebidos en las contrataciones públicas de carácter federal, local o municipal. También se considera colusión cuando los particulares acuerden o celebren contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre competidores, cuyo objeto o efecto sea obtener un beneficio indebido u ocasionar un daño a la Hacienda pública o al patrimonio de los entes públicos. Cuando la infracción se hubiere realizado a través de algún intermediario con el propósito de que el particular obtenga algún beneficio o ventaja en la contratación pública de que se trate, ambos serán sancionados.

La falta antes referida resultará aplicable respecto de transacciones comerciales internacionales. En estos supuestos la SFP será la autoridad competente para realizar las investigaciones que correspondan y podrá solicitar a las autoridades competentes su opinión técnica, así como a un estado extranjero la información que requiera para la investigación y substanciación de

⁴¹⁶ *Ibidem*, art. 69.

⁴¹⁷ *Ídem*.

los procedimientos referidos en la LGRA, en los términos previstos en los instrumentos internacionales de los que ambos estados sean parte y demás ordenamientos aplicables.⁴¹⁸

Uso indebido de recursos públicos. Lo comete el particular que realice actos mediante los cuales se apropie, haga uso indebido o desvíe del objeto para el que estén previstos los recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, cuando por cualquier circunstancia maneje, reciba, administre o tenga acceso a estos recursos. También se considera esta falta la omisión de rendir cuentas que comprueben el destino que se otorgó a dichos recursos.⁴¹⁹

Contratación indebida de ex servidores públicos. Lo comete el particular que contrate a quien haya sido servidor público durante el año previo, que posea información privilegiada que directamente haya adquirido con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, y directamente permita que el contratante se beneficie en el mercado o se coloque en situación ventajosa frente a sus competidores. En este supuesto también será sancionado el ex servidor público contratado.⁴²⁰

De las faltas de particulares en situación especial

Se consideran faltas de particulares en situación especial, aquéllas realizadas por candidatos a cargos de elección popular, miembros de equipos de campaña electoral o de transición entre administraciones del sector público, y líderes de sindicatos del sector público, que impliquen exigir, solicitar, aceptar, recibir o pretender recibir alguno de los beneficios a que se refiere el Cohecho, ya sea para sí, para su campaña electoral o para alguna de las personas a las

⁴¹⁸ *Ibídem*, art. 70; Para conocer lo que se debe entender por “transacción comercial internacional”, revisar el mismo artículo.

⁴¹⁹ *Ibídem*, art. 71.

⁴²⁰ *Ibídem*, art. 72.

que también se refiere el Cohecho, a cambio de otorgar u ofrecer una ventaja indebida en el futuro en caso de obtener el carácter de servidor público.⁴²¹

A los particulares que se encuentren en situación especial, incluidos los directivos y empleados de los sindicatos, podrán ser sancionados cuando incurran en actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves.⁴²²

De la prescripción de la responsabilidad administrativa

Para el caso de faltas administrativas no graves, las facultades de las Secretarías o de los OIC para imponer las sanciones prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado. Cuando se trate de faltas administrativas graves o faltas de particulares, el plazo de prescripción será de siete años, contados en los mismos términos que para las faltas no graves.

La prescripción se interrumpirá con la clasificación de las faltas como graves o no graves.⁴²³ Si se dejare de actuar en los procedimientos de responsabilidad administrativa originados con motivo del informe, y como

⁴²¹ Esta es la única parte del texto de la Ley que hace referencia al tema de la corrupción electoral. Se ha dicho que hace falta una normativa más extensa e incluso una nueva ley en la materia. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que existen instituciones y leyes encargadas específicamente del tema electoral. Habría que hacer un análisis de dichas leyes e instituciones y legislar donde existan lagunas.

⁴²² *Ibidem*, art. 73.

⁴²³ Respecto a la calificación ver art. 100 de la LGRA.

consecuencia de ello se produjera la caducidad de la instancia, la prescripción se reanudará desde el día en que se admitió el IPRA⁴²⁴.

En ningún caso, en los procedimientos de responsabilidad administrativa podrá dejar de actuarse por más de seis meses sin causa justificada; en caso de actualizarse dicha inactividad, se decretará, a solicitud del presunto infractor, la caducidad de la instancia. Los plazos se computarán en días naturales.⁴²⁵

Sanciones por faltas administrativas no graves

En los casos de responsabilidades administrativas no graves la SFP o los OIC impondrán las siguientes sanciones administrativas:

I. Amonestación pública o privada;

II. Suspensión del empleo, cargo o comisión;

III. Destitución de su empleo, cargo o comisión, y

IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

Las Secretarías y los OIC podrán imponer una o más de estas sanciones administrativas, siempre y cuando sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la trascendencia de la falta administrativa no grave. La suspensión del empleo, cargo o comisión que se imponga podrá ser de 1 a 30 días naturales. En caso de que se imponga como sanción la inhabilitación temporal, ésta no será menor de 3 meses ni podrá exceder de 1 año.⁴²⁶

⁴²⁴ Respecto al Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa (IPRA), ver art. 100 de la LGRA.

⁴²⁵ *Ibídem*, art. 74.

⁴²⁶ *Ibídem*, art. 75.

Para la imposición de las sanciones se deberán considerar los elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, así como el nivel jerárquico y los antecedentes del infractor (entre ellos, la antigüedad en el servicio); las condiciones exteriores y los medios de ejecución; y la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.

En caso de reincidencia de faltas administrativas no graves, la sanción que imponga el OIC no podrá ser igual o menor a la impuesta con anterioridad. Se considerará reincidente al que habiendo incurrido en una infracción que haya sido sancionada y hubiere causado ejecutoria, cometa otra del mismo tipo.⁴²⁷

Corresponde a las Secretarías y los OIC imponer las sanciones por faltas administrativas no graves, y ejecutarlas. Los OIC podrán abstenerse de imponer la sanción que corresponda siempre que el servidor público no haya sido sancionado previamente por la misma falta administrativa no grave, y no haya actuado de forma dolosa. Las Secretarías y los OIC dejarán constancia de la no imposición de la sanción.⁴²⁸

Sanciones para los servidores públicos por faltas graves

Las sanciones administrativas que imponga el TFJA y sus homólogos en las entidades federativas a los servidores públicos, derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves, consistirán en:

- I. Suspensión del empleo, cargo o comisión;
- II. Destitución del empleo, cargo o comisión;
- III. Sanción económica, y

⁴²⁷ *Ibídem*, art. 76.

⁴²⁸ *Ibídem*, art. 77.

IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

A juicio de los tribunales, podrán ser impuestas al infractor una o más de las sanciones, siempre y cuando sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la gravedad de la falta administrativa grave.

La suspensión del empleo, cargo o comisión que se imponga podrá ser de treinta a noventa días naturales. En caso de que se determine la inhabilitación, ésta será de 1 hasta 10 años si el monto de la afectación de la falta administrativa grave no excede de 200 veces el valor diario de la UMA, y de 10 a 20 años si dicho monto excede de dicho límite. Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se podrán imponer de 3 meses a un 1 de inhabilitación.⁴²⁹

En el caso de que la falta administrativa grave cometida por el servidor público le genere beneficios económicos, a sí mismo o a cualquiera de las personas a que se refiere el *cohecho*,⁴³⁰ se le impondrá sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos. En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios económicos obtenidos. Lo anterior, sin perjuicio de la imposición de las sanciones mencionadas anteriormente.

Los tribunales determinarán el pago de una indemnización cuando la falta administrativa grave provoque daños y perjuicios a la Hacienda pública federal,

⁴²⁹ *Ibídem*, art. 78.

⁴³⁰ *Ibídem*, art. 52; Dichas personas son: “*su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte*”.

local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos. En dichos casos, el servidor público estará obligado a reparar la totalidad de los daños y perjuicios causados y las personas que, en su caso, también hayan obtenido un beneficio indebido, serán solidariamente responsables.⁴³¹

Para la imposición de las sanciones por faltas administrativas graves, se deberán considerar los elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, así como los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones; el nivel jerárquico y los antecedentes del infractor (entre ellos la antigüedad en el servicio); las circunstancias socioeconómicas del servidor público; las condiciones exteriores y los medios de ejecución; la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y el monto del beneficio derivado de la infracción que haya obtenido el responsable.⁴³²

Sanciones por faltas de particulares

A los particulares que cometan actos vinculados con faltas administrativas graves o faltas de particulares en situación especial, se les impondrán las siguientes sanciones administrativas. Tratándose de personas físicas:

a) Sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos o, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de 10 hasta 150 mil veces el valor diario de la UMA;

b) Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, según corresponda, por un periodo que no será menor de 3 meses ni mayor de 8 años;

⁴³¹ *Ibídem*, art. 79

⁴³² *Ibídem*, art. 80.

c) Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda pública federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.

Tratándose de personas morales:

a) Sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos. En caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de 1000 hasta 1 millón 500 mil veces el valor diario de la UMA;

b) Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por un periodo que no será menor de 3 meses ni mayor de 10 años;

c) La suspensión de actividades, por un periodo que no será menor de 3 meses ni mayor de 3 años, la cual consistirá en detener, diferir o privar temporalmente a los particulares de sus actividades comerciales, económicas, contractuales o de negocios por estar vinculados a faltas administrativas graves previstas en la LGRA;

d) Disolución de la sociedad respectiva, la cual consistirá en la pérdida de la capacidad legal de una persona moral, para el cumplimiento del fin por el que fue creada por orden jurisdiccional y como consecuencia de la comisión, vinculación, participación y relación con una falta administrativa grave prevista en la LGRA;

e) Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda pública federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.

Para la imposición de sanciones a las personas morales deberá observarse, además, si son realizados por personas físicas que actúen a nombre

o representación de la persona moral y pretendan obtener mediante tales conductas beneficios para ella y si cuentan con una política de integridad.⁴³³

Las sanciones de suspensión y disolución de la sociedad, sólo serán procedentes cuando 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.

A juicio de los tribunales, podrán ser impuestas al infractor una o más de las sanciones señaladas, siempre que sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la gravedad de las faltas de particulares.

Se considera como atenuante en la imposición de sanciones a personas morales cuando los órganos de administración, representación, vigilancia o los socios de las personas morales denuncien o colaboren en las investigaciones proporcionando la información y los elementos que posean y resarzan los daños que se hubieren causado. Se considera como agravante, el hecho de que dichos órganos no denuncien los presuntos actos de corrupción de personas físicas que pertenezcan a ellas.⁴³⁴

Para la imposición de las sanciones por faltas de particulares se deberá considerar el grado de participación del o los sujetos en la falta; la reincidencia; la capacidad económica del infractor; el daño o puesta en peligro del adecuado desarrollo de la actividad administrativa del Estado; y el monto del beneficio, lucro, o del daño o perjuicio derivado de la infracción, cuando éstos se hubieren causado.⁴³⁵

⁴³³ Al respecto ver arts. 24 y 25 de la LGRA.

⁴³⁴ *Ibidem*, art. 81.

⁴³⁵ *Ibidem*, art. 82.

La imputación de responsabilidad administrativa por la comisión de faltas de particulares se determinará de manera autónoma e independiente de la participación de un servidor público. Las personas morales serán sancionadas por la comisión de faltas de particulares, con independencia de la responsabilidad a la que sean sujetos a este tipo de procedimientos las personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral o en beneficio de ella.⁴³⁶

Disposiciones comunes para la imposición de sanciones por faltas administrativas graves y faltas de particulares

La suspensión o la destitución del puesto de los servidores públicos serán impuestas por los tribunales y ejecutadas por el titular o servidor público competente del ente público correspondiente; la inhabilitación temporal para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, será impuesta por los tribunales y ejecutada en los términos de la resolución dictada; y las sanciones económicas serán impuestas por los tribunales y ejecutadas por el SAT en términos del Código Fiscal de la Federación o por la autoridad competente de la entidad federativa correspondiente.⁴³⁷

En los casos de sanción económica, los tribunales ordenarán a los responsables el pago que corresponda y, en el caso de daños y perjuicios que afecten a la Hacienda pública federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos, adicionalmente el pago de las indemnizaciones correspondientes. Dichas sanciones económicas tendrán el carácter de créditos fiscales.

⁴³⁶ *Ibídem*, art. 83.

⁴³⁷ *Ibídem*, art. 84.

Las cantidades que se cobren con motivo de las indemnizaciones por concepto de daños y perjuicios formarán parte de la Hacienda pública o del patrimonio de los entes públicos afectados.⁴³⁸

El monto de la sanción económica impuesta se actualizará, para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación, tratándose de contribuciones y aprovechamientos, o de la legislación aplicable en el ámbito local.⁴³⁹

Cuando el servidor público o los particulares presuntamente responsables de estar vinculados con una falta administrativa grave, desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes a juicio de los tribunales, se solicitará al SAT o la autoridad competente en el ámbito local, en cualquier fase del procedimiento, proceda al embargo precautorio de sus bienes, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse con motivo de la infracción cometida. Impuesta la sanción económica, el embargo precautorio se convertirá en definitivo y se procederá en los términos de la legislación aplicable.⁴⁴⁰

Beneficio de reducción de sanciones

La persona que haya realizado alguna de las faltas administrativas graves o 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. Esta confesión se podrá hacer ante la autoridad investigadora.⁴⁴¹

⁴³⁸ *Ibídem*, art. 85.

⁴³⁹ *Ibídem*, art. 86.

⁴⁴⁰ *Ibídem*, art. 87.

⁴⁴¹ *Ibídem*, art. 88.

La aplicación del beneficio de reducción de sanciones tendrá por efecto una reducción de entre el 50 y el 60 % del monto de las sanciones que se impongan al responsable, y de hasta el total, tratándose de la inhabilitación temporal por faltas de particulares. Para su procedencia será necesario que se cumpla con los requisitos que marca la Ley.⁴⁴²

El CC podrá recomendar mecanismos de coordinación efectiva a efecto de permitir el intercambio de información entre autoridades administrativas, autoridades investigadoras de órganos del Estado Mexicano y autoridades investigadoras dentro de su ámbito de competencia.⁴⁴³

Mecanismos de prevención

Para prevenir la comisión de faltas administrativas y hechos de corrupción, la SFP, las Secretarías Estatales,⁴⁴⁴ y los OIC, podrán implementar acciones para orientar el criterio que en situaciones específicas deberán observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, en coordinación con el SNA. Los servidores públicos deberán observar el código de ética que sea emitido por las Secretarías o los OIC, conforme a los lineamientos que emita el SNA.⁴⁴⁵

Los OIC deberán evaluar anualmente el resultado de las acciones específicas que hayan implementado en materia de prevención y proponer, en su caso, las modificaciones que resulten procedentes, informando de ello a la

⁴⁴² *Ibidem*, art. 89.

⁴⁴³ *Ibidem*, arts. 15 y 16.

⁴⁴⁴ Dado que se trata de una ley de carácter general, lo mandado aplica tanto para la Secretaría de la Función Política como para sus homólogas en las entidades federativas.

⁴⁴⁵ *Ibidem*, art. 16.

SFP.⁴⁴⁶ Deberán valorar las recomendaciones que haga el CC a las autoridades, con el objeto de adoptar las medidas necesarias para el fortalecimiento institucional en su desempeño y control interno. Deberán informar a dicho órgano de la atención que se dé a éstas y, en su caso, sus avances y resultados.⁴⁴⁷ De igual manera, los entes públicos deberán implementar los mecanismos de coordinación que determine el CC del SNA e informar a dicho órgano de los avances y resultados que estos tengan, a través de sus OIC.⁴⁴⁸

Para la selección de los integrantes de los OIC se deberán observar, además de los requisitos establecidos para su nombramiento, un sistema que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y los mecanismos más adecuados y eficientes para su adecuada profesionalización, atrayendo a los mejores candidatos para ocupar los puestos a través de procedimientos transparentes, objetivos y equitativos. Los titulares de los OIC de los Órganos constitucionales autónomos, así como de las unidades especializadas que los conformen, serán nombrados en términos de sus respectivas leyes.⁴⁴⁹

Las Secretarías podrán suscribir convenios de colaboración con las personas físicas o morales que participen en contrataciones públicas, así como con las cámaras empresariales u organizaciones industriales o de comercio, con la finalidad de orientarlas en el establecimiento de mecanismos de autorregulación que incluyan la instrumentación de controles internos y un programa de integridad que les permita asegurar el desarrollo de una cultura ética en su organización.⁴⁵⁰ En el diseño y supervisión de estos mecanismos, se

⁴⁴⁶ *Ibídem*, art. 17.

⁴⁴⁷ *Ibídem*, art. 18.

⁴⁴⁸ *Ibídem*, art. 19.

⁴⁴⁹ *Ibídem*, art. 20.

⁴⁵⁰ *Ibídem*, art. 21.

deberán considerar las mejores prácticas internacionales sobre controles, ética e integridad en los negocios, además de incluir medidas que inhiban la práctica de conductas irregulares, que orienten a los socios, directivos y empleados de las empresas sobre el cumplimiento del programa de integridad y que contengan herramientas de denuncia y de protección a denunciantes.⁴⁵¹

El CC del SNA deberá establecer los mecanismos para promover y permitir la participación de la sociedad en la generación de políticas públicas dirigidas al combate a las distintas conductas que constituyen faltas administrativas.⁴⁵²

Sobre la integridad de las personas morales

Como se mencionó anteriormente, las personas morales serán sancionadas cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen en su nombre o representación y pretendan obtener mediante tales conductas beneficios para ellas.⁴⁵³

En la determinación de la responsabilidad de las personas morales, se valorará si cuentan con una política de integridad. En la Ley se explica qué se considera por política de integridad y qué elementos la conforman.⁴⁵⁴

De los instrumentos de rendición de cuentas

La SESNA, llevará el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, a través de la PDN.⁴⁵⁵ La información relacionada con las declaraciones de situación

⁴⁵¹ *Ibídem*, art. 22.

⁴⁵² *Ibídem*, art. 23.

⁴⁵³ *Ibídem*, art. 24.

⁴⁵⁴ *Ibídem*, art. 25.

⁴⁵⁵ *Ibídem*, art. 26.

patrimonial y de intereses, podrá ser solicitada y utilizada por el MP, 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.⁴⁵⁶

Las declaraciones patrimoniales y de intereses serán públicas salvo los rubros cuya publicidad pueda afectar la vida privada o los datos personales protegidos por la Constitución. Para tal efecto, el CC, a propuesta del CPC, emitirá los formatos respectivos, garantizando que los rubros que pudieran afectar los derechos aludidos queden en resguardo de las autoridades competentes.⁴⁵⁷

Las Secretarías y los OIC, según sea el caso, deberán realizar una verificación aleatoria de las declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscal, así como de la evolución del patrimonio de los servidores públicos. De no existir ninguna anomalía expedirán la certificación correspondiente, la cual se anotará en el sistema. En caso contrario, iniciarán la investigación que corresponda.⁴⁵⁸

La Secretarías y los OIC de los entes públicos, según corresponda, serán responsables de inscribir y mantener actualizada en el sistema, la información

⁴⁵⁶ *Ibídem*, art. 28.

⁴⁵⁷ *Ibídem*, art. 29; Este artículo fue ampliamente criticado por la sociedad civil debido a la excepción a la publicidad en las declaraciones. Después de una amplia discusión, se resolvió que quedaría en manos del CPC y del CC emitir formatos adecuados que tuvieran un equilibrio entre la publicidad y el resguardo de la información sensible o personal.

⁴⁵⁸ *Ibídem*, art. 30.

correspondiente a los *declarantes*⁴⁵⁹ a su cargo. Asimismo, verificarán la situación o posible actualización de algún *conflicto de interés*,⁴⁶⁰ según la información proporcionada, llevarán el seguimiento de la evolución y la verificación de la situación patrimonial de los declarantes. Para tales efectos, las Secretarías podrán firmar convenios con las distintas autoridades que tengan a su disposición datos, información o documentos que puedan servir para verificar la información declarada por los servidores públicos.⁴⁶¹

Estarán obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses todos los servidores públicos. Asimismo, deberán presentar su declaración fiscal anual.⁴⁶² Existirá una declaración inicial, declaración de modificación patrimonial y una declaración de conclusión del encargo. Los plazos para estas se especifican en el artículo 33 de la Ley. Si transcurridos los plazos, no se hubiese presentado la declaración correspondiente, sin causa justificada, se iniciará inmediatamente la investigación por presunta responsabilidad por la comisión de las faltas administrativas.⁴⁶³

El CC, a propuesta del CPC, emitirá las normas y los formatos impresos; de medios magnéticos y electrónicos, bajo los cuales los declarantes deberán

⁴⁵⁹ *Ibídem*, art. 3, f. VIII, “*Declarante*”: El Servidor Público obligado a presentar declaración de situación patrimonial, de intereses y fiscal, en los términos de la LGRA.

⁴⁶⁰ *Ibídem*, art. 3, f. VI *Conflicto de Interés*: La posible afectación del desempeño imparcial y objetivo de las funciones de los servidores públicos en razón de intereses personales, familiares o de negocios.

⁴⁶¹ *Ibídem*, art. 31.

⁴⁶² *Ibídem*, art. 32.

⁴⁶³ *Ibídem*, art. 33.

presentar las declaraciones de situación patrimonial, así como los manuales e instructivos, observando lo respectivo al respeto a la privacidad.⁴⁶⁴

En la declaración inicial y de conclusión del encargo se manifestarán los bienes inmuebles, con la fecha y valor de adquisición. En las declaraciones de modificación patrimonial se manifestarán sólo las modificaciones al patrimonio, con fecha y valor de adquisición. En todo caso se indicará el medio por el que se hizo la adquisición.⁴⁶⁵ Las Secretarías y los OIC, estarán facultadas para llevar a cabo investigaciones o auditorías para verificar la evolución del patrimonio de los declarantes.⁴⁶⁶

En los casos en que la declaración de situación patrimonial del Declarante refleje un incremento en su patrimonio que no sea explicable o justificable en virtud de su remuneración como servidor público, las Secretarías y los OIC inmediatamente solicitarán sea aclarado el origen de dicho enriquecimiento. De no justificarse la procedencia de dicho enriquecimiento, procederán a integrar el expediente correspondiente para darle trámite conforme a lo establecido en la LGRA, y formularán, en su caso, la denuncia correspondiente ante el MP.⁴⁶⁷

Los Declarantes estarán obligados a proporcionar a las Secretarías y los OIC, la información que se requiera para verificar la evolución de su situación patrimonial, incluyendo la de sus cónyuges, concubinas o concubinarios y dependientes económicos directos. Sólo los titulares de las secretarías, o los servidores públicos en quien deleguen esta facultad, podrán solicitar a las autoridades competentes, la información en materia fiscal, o la relacionada con

⁴⁶⁴ *Ibídem*, art. 34. Al respecto, leer el art. 29 de la LGRA.

⁴⁶⁵ *Ibídem*, art. 35.

⁴⁶⁶ *Ibídem*, art. 36.

⁴⁶⁷ *Ibídem*, art. 37.

operaciones de depósito, ahorro, administración o inversión de recursos monetarios.⁴⁶⁸

Para los efectos de la LGRA y de la legislación penal, se computarán entre los bienes que adquieran los Declarantes o con respecto de los cuales se conduzcan como dueños, los que reciban o de los que dispongan su cónyuge, concubina o concubinario y sus dependientes económicos directos, salvo que se acredite que éstos los obtuvieron por sí mismos.⁴⁶⁹

En caso de que los servidores públicos, sin haberlo solicitado, reciban de un particular de manera gratuita la transmisión de la propiedad o el ofrecimiento para el uso de cualquier bien, con motivo del ejercicio de sus funciones, deberán informarlo inmediatamente a las Secretarías o al OIC. En el caso de recepción de bienes, los servidores públicos procederán a poner los mismos a disposición de las autoridades competentes en materia de administración y enajenación de bienes públicos.⁴⁷⁰

La Secretarías y los OIC, según corresponda, tendrán la potestad de formular la denuncia al MP, en su caso, cuando el sujeto a la verificación de la evolución de su patrimonio no justifique la procedencia lícita del incremento notoriamente desproporcionado de éste, representado por sus bienes, o de aquéllos sobre los que se conduzca como dueño, durante el tiempo de su empleo, cargo o comisión.⁴⁷¹ Cuando las Autoridades Investigadoras llegaren a formular denuncias ante el MP correspondiente, éstas serán coadyuvantes del mismo en el procedimiento penal respectivo.⁴⁷²

⁴⁶⁸ *Ibídem*, art. 38.

⁴⁶⁹ *Ibídem*, art. 39.

⁴⁷⁰ *Ibídem*, art. 40.

⁴⁷¹ *Ibídem*, art. 41.

⁴⁷² *Ibídem*, art. 42.

De la declaración de intereses

Se encuentran obligados a presentar declaración de intereses todos los servidores públicos que deban presentar la declaración patrimonial. Al efecto, las Secretarías y los OIC se encargarán de que las declaraciones sean integradas al sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal.⁴⁷³

El *conflicto de interés* es la posible afectación del desempeño imparcial y objetivo de las funciones de los servidores públicos en razón de intereses personales, familiares o de negocios; La declaración de intereses tendrá por objeto informar y determinar el conjunto de intereses de un servidor público a fin de delimitar cuándo éstos entran en conflicto con su función.⁴⁷⁴

El CC, a propuesta del CPC, expedirá las normas y los formatos impresos, de medios magnéticos y electrónicos, bajo los cuales los Declarantes deberán presentar la declaración de intereses, así como los manuales e instructivos, observando el derecho a la privacidad.⁴⁷⁵ La declaración de intereses deberá presentarse en los plazos arriba mencionados y le serán aplicables los procedimientos establecidos para el incumplimiento de dichos plazos.⁴⁷⁶ También deberá presentar la declaración en cualquier momento en que el servidor público, en el ejercicio de sus funciones, considere que se puede actualizar un posible conflicto de interés.⁴⁷⁷

Sistema de servidores públicos y particulares sancionados

⁴⁷³ *Ibidem*, art. 46.

⁴⁷⁴ *Ibidem*, arts. 47 y 3 F. VI.

⁴⁷⁵ Lo referente a la privacidad se estipula en el artículo 29 de la LGRA.

⁴⁷⁶ Los plazos y los procedimientos se encuentran en el artículo 33 de la LGRA.

⁴⁷⁷ LGRA Art. 48

En el sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados de la PDN se inscribirán y se harán públicas las constancias de sanciones o de inhabilitación que se encuentren firmes en contra de los servidores públicos o particulares que hayan sido sancionados por actos vinculados con faltas graves, así como la anotación de aquellas abstenciones que hayan realizado las autoridades investigadoras o el TFJA.

Los entes públicos, previo al nombramiento, designación o contratación de quienes pretendan ingresar al servicio público, deberán consultar el sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados de la PDN, con el fin de verificar si existen inhabilitaciones de dichas personas.⁴⁷⁸

Régimen de los servidores públicos que participan en contrataciones públicas

La PDN incluirá, en un sistema específico, los nombres y adscripción de los servidores públicos que intervengan en procedimientos para contrataciones públicas, ya sea en la tramitación, atención y resolución para la adjudicación de un contrato, otorgamiento de una concesión, licencia, permiso o autorización y sus prórrogas, así como la enajenación de bienes muebles y aquellos que dictaminan en materia de avalúos, el cual será actualizado quincenalmente. Los formatos y mecanismos para registrar la información serán determinados por el CC. Toda esta información deberá ser puesta a disposición de todo público a través de un portal de Internet.⁴⁷⁹

Del protocolo de actuación en contrataciones

El CC expedirá el protocolo de actuación que las Secretarías y los OIC implementarán. Dicho protocolo de actuación deberá ser cumplido por los

⁴⁷⁸ *Ibídem*, art. 27.

⁴⁷⁹ *Ibídem*, art. 43

servidores públicos inscritos en el sistema específico de la PDN y, en su caso, aplicarán los formatos que se utilizarán para que los particulares formulen un manifiesto de vínculos o relaciones de negocios, personales o familiares, así como de posibles conflictos de interés, bajo el principio de máxima publicidad y en los términos de la normatividad aplicable en materia de transparencia. El sistema específico de la PDN incluirá la relación de particulares, personas físicas y morales, que se encuentren inhabilitados para celebrar contratos con los entes públicos derivado de procedimientos administrativos diversos a los previstos por la LGRA.⁴⁸⁰

Las Secretarías y los OIC deberán supervisar la ejecución de los procedimientos de contratación pública por parte de los contratantes para garantizar que se lleva a cabo en los términos de las disposiciones en la materia, llevando a cabo las verificaciones procedentes si descubren anomalías.⁴⁸¹

Artículos Transitorios

En el *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* se estipula, en su transitorio Tercero, que la LGRA entrará en vigor al año siguiente de la entrada en vigor del Decreto, esto es, el 19 de julio de 2017.

En tanto entra en vigor la Ley, continuará aplicándose la legislación en materia de Responsabilidades Administrativas, en el ámbito federal y de las entidades federativas, que se encuentre vigente. El cumplimiento de las obligaciones previstas en la LGRA, una vez que entre en vigor, serán exigibles,

⁴⁸⁰ *Ibidem*, art. 44.

⁴⁸¹ *Ibidem*, art. 45.

en lo que resulta aplicable, hasta en tanto el CC del SNA, emita los lineamientos, criterios y demás resoluciones conducentes de su competencia.

Los procedimientos administrativos iniciados por las autoridades federales y locales con anterioridad a la entrada en vigor de la LGRA, serán concluidos conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio. A la fecha de entrada en vigor de la LGRA, todas las menciones a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos previstas en las leyes federales y locales, así como en cualquier disposición jurídica, se entenderán referidas a la LGRA.

Una vez en vigor la LGRA y hasta en tanto el CC del SNA determina los formatos para la presentación de las declaraciones patrimonial y de intereses, los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno presentarán sus declaraciones en los formatos que, a la entrada en vigor de la Ley, se utilicen en el ámbito federal.

Con la entrada en vigor de la LGRA quedarán abrogadas la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, y se derogarán los Títulos Primero, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como todas aquellas disposiciones que se oponían a lo previsto en la LGRA.⁴⁸²

3. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa

La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (LOTFJA) se publicó el 18 de julio de 2016 y entró en vigor al día siguiente. Abrogó la Ley

⁴⁸² DOF, *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*, Transitorio Tercero.

Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de 6 de diciembre de 2007. Es de orden público e interés general y tiene por objeto determinar la integración, organización, atribuciones y funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA).⁴⁸³

El TFJA es un órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena. Forma parte del SNA y por lo tanto está sujeto a las bases establecidas en el artículo 113 de la Constitución, en la Ley General del SNA y en la misma LOTFJA.⁴⁸⁴

Las resoluciones que emita el Tribunal deben apegarse a los principios de legalidad, máxima publicidad, respeto a los derechos humanos, verdad material, razonabilidad, proporcionalidad, presunción de inocencia, tipicidad y debido proceso.⁴⁸⁵

El presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados para el TFJA, deberá ser ejercido con autonomía y conforme a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y las disposiciones legales aplicables, y estará sujeto a evaluación y control.⁴⁸⁶

La competencia del Tribunal

⁴⁸³ DOF, “*Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*”, en *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*, 18/07/2016, art. 1, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016.

⁴⁸⁴ *Ídem*.

⁴⁸⁵ *Ídem*.

⁴⁸⁶ *Ídem*.

El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las *resoluciones definitivas*, actos administrativos y procedimientos estipulados en la Ley.⁴⁸⁷ Entre estos se encuentran: los decretos y acuerdos de carácter general diversos a los reglamentos cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación;⁴⁸⁸ las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales; las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la APF centralizada y paraestatal, y las empresas productivas del Estado; así como, las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos federales cuando las leyes señalen expresamente la competencia del tribunal.

De igual manera, contra las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dichos ordenamientos, además de los órganos constitucionales autónomos; las sanciones y demás

⁴⁸⁷ *Ibíd*em, art. 3; Las resoluciones se considerarán *definitivas* cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

⁴⁸⁸ Respecto a la distinción entre leyes autoaplicativas y heteroaplicativas véase: SCJN, “*Leyes autoaplicativas y heteroaplicativas. distinción basada en el concepto de individualización incondicionada*”, 1004936, 138, Pleno, Novena Época, Apéndice 1917, septiembre 2011, Tomo II, Procesal Constitucional 2, Amparo contra leyes Primera Parte - SCJN Segunda Sección - *Procedencia del amparo indirecto contra leyes*, p. 3738.

<https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/1004/1004936.pdf>.

resoluciones emitidas por la ASF, en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; entre otras.⁴⁸⁹

El Tribunal conocerá también de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, cuando se consideren contrarias a la ley.⁴⁹⁰

En materia anticorrupción, el Tribunal conocerá de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y de particulares vinculados con faltas graves promovidas por la SFP y los OIC de los entes públicos federales, o por la ASF, para la imposición de sanciones. De igual manera, fincará a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales.⁴⁹¹

Para la prevención de los conflictos de interés de los Magistrados del Tribunal, la Ley establece las causas que les impiden conocer de los asuntos. Entre estas se encuentran: tener parentesco con alguno de los interesados, sus representantes, patronos o defensores; tener amistad íntima o enemistad manifiesta con alguna de esas personas; contar con interés personal en el asunto, o tenerlo su cónyuge o concubino, o sus parientes; haber solicitado, aceptado o recibido, dinero, bienes, cualquier tipo de dádivas, sobornos, presentes o servicios de alguno de los interesados; haber sido Juez o Magistrado en el mismo asunto, en otra instancia; entre otros.⁴⁹²

⁴⁸⁹ DOF, “*Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa ...*”, cit., art. 3.

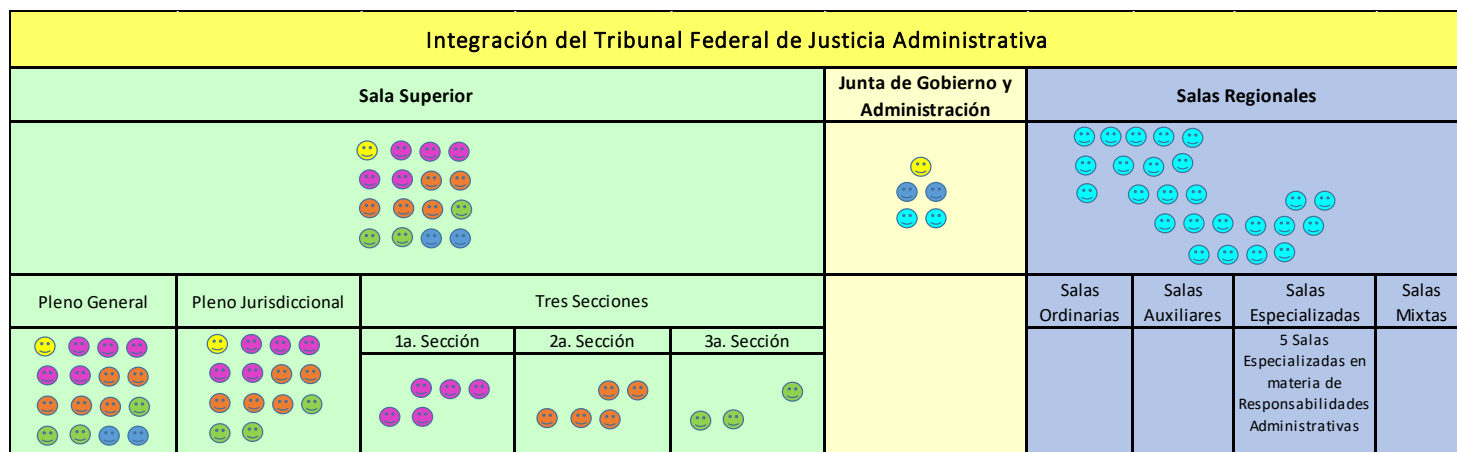
⁴⁹⁰ *Ídem*.

⁴⁹¹ *Ibídem*, art. 4.

⁴⁹² *Ibídem*, art. 5.

Integración y funcionamiento del Tribunal

Para visualizar con mayor facilidad la integración del Tribunal utilizaremos el siguiente esquema:



El Tribunal se integra por tres órganos colegiados: La Sala Superior; la Junta de Gobierno y Administración, y las Salas Regionales.⁴⁹³

La Sala Superior

La Sala Superior se integra por 16 Magistrados. Funciona en un Pleno General, en Pleno Jurisdiccional, y en tres Secciones. De los Magistrados de la Sala Superior, 14 ejercerán funciones jurisdiccionales, uno de los cuales presidirá el Tribunal y 2 formarán parte de la Junta de Gobierno y Administración.⁴⁹⁴

Los plenos y secciones de la Sala Superior

El Pleno General se conformará por el presidente del Tribunal, por los 13 Magistrados que integran las secciones de la Sala Superior y por los 2

⁴⁹³ *Ibídem*, art. 6.

⁴⁹⁴ *Ibídem*, art. 7.

Magistrados de la Sala Superior que forman parte de la Junta de Gobierno y Administración.⁴⁹⁵

El Pleno Jurisdiccional estará integrado por el presidente del Tribunal y por los 10 Magistrados integrantes de la primera y segunda secciones de la Sala Superior.⁴⁹⁶

De las 3 secciones, la primera y la segunda sección cuentan con competencia administrativa y fiscal, y la tercera con competencia en responsabilidades administrativas.⁴⁹⁷

Las secciones primera y segunda estarán integradas cada una por 5 Magistrados de Sala Superior. La sección tercera se compondrá de 3 Magistrados de Sala Superior, quienes integrarán Pleno General. Por la naturaleza de su especialización no integrarán el Pleno Jurisdiccional, ni podrán ser designados como integrantes de la Junta de Gobierno y Administración.

La sección tercera contará con Salas especializadas en materia de responsabilidades administrativas que le estarán adscritas para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales.⁴⁹⁸

Atribuciones del Pleno General

⁴⁹⁵ *Ibídem*, art. 9.

⁴⁹⁶ *Ibídem*, art. 10.

⁴⁹⁷ *Ibídem*, art. 13.

⁴⁹⁸ *Ibídem*, art. 14.

Dentro de las facultades del Pleno General se encuentran las de elegir de entre los Magistrados de la Sala Superior al presidente del Tribunal y aprobar su proyecto de presupuesto; elegir y, en su caso, sustituir a los Magistrados de Sala Superior y de las Salas Regionales, y a los que se integrarán a la Junta de Gobierno y Administración; designar al Titular del OIC a propuesta del presidente del Tribunal; cada 5 años, presentar el diagnóstico cualitativo y cuantitativo sobre el trabajo de las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, el cual deberá ser remitido para su consideración al CC del SNA, por conducto de su secretariado ejecutivo, a efecto de que emita recomendaciones sobre la creación o supresión de Salas Especializadas en la materia, entre otras.⁴⁹⁹

Atribuciones del Pleno Jurisdiccional

Algunas de las facultades del Pleno Jurisdiccional son: la de establecer, modificar y suspender la jurisprudencia del Tribunal, aprobar las tesis y precedentes del Pleno Jurisdiccional, así como ordenar su publicación en la Revista del Tribunal; resolver las contradicciones de criterios, tesis o jurisprudencias sustentados por las Salas Regionales y Secciones de Sala Superior, según sea el caso, determinando cuál de ellos debe prevalecer, lo cual constituirá jurisprudencia; conocer de asuntos de responsabilidades en los que se encuentren involucrados magistrados de salas regionales y la ejecución de sus sanciones, entre otras.⁵⁰⁰

Atribuciones de las Secciones de la Sala Superior

⁴⁹⁹ *Ibidem*, art. 16.

⁵⁰⁰ *Ibidem*, art. 17.

Como se dijo anteriormente, la primera y la segunda sección de la Sala Superior cuentan con competencia administrativa y fiscal, por lo que no se describirán sus facultades. Las mismas se encuentran estipuladas en la Ley.⁵⁰¹

Atribuciones de la Sección Tercera de la Sala Superior

La Tercera Sección cuenta con competencia en responsabilidades administrativas y dentro de sus facultades se encuentran: resolver el recurso de apelación que interpongan las partes en contra de las resoluciones dictadas por las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas; ejercer su facultad de atracción para resolver los procedimientos administrativos sancionadores por faltas graves, cuya competencia primigenia corresponda a las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, siempre que los mismos revistan los requisitos de importancia y trascendencia. Entendiendo por lo primero, que el asunto pueda dar lugar a un pronunciamiento novedoso o relevante en materia de Responsabilidades Administrativas, y, por lo segundo, que sea necesario sentar un criterio que trascienda la resolución del caso, a fin de que sea orientador a nivel nacional.

Además, las de resolver el recurso de reclamación que proceda en los términos de la LGRA; fijar jurisprudencia; conocer de asuntos que le sean turnados para sancionar responsabilidades administrativas que la ley determine como graves en casos de servidores públicos y de los particulares que participen en dichos actos; conocer del recurso por medio del cual se califica como grave la falta administrativa que se investiga contra un servidor público; imponer las medidas precautorias y medidas cautelares que le soliciten, cuando sean procedentes; fincar a los servidores públicos y particulares responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y

⁵⁰¹ *Ibídem*, art. 18.

perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

También, imponer a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, así como posibles nombramientos o encargos públicos del orden federal, en las entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales, según corresponda.

Además, sancionar a las personas morales 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. En estos casos podrá procederse a 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 sea definitiva.⁵⁰²

Atribuciones de la Junta de Gobierno y Administración

La Junta de Gobierno y Administración es el órgano del Tribunal que tiene a su cargo la administración, vigilancia, disciplina y carrera jurisdiccional. Cuenta con autonomía técnica y de gestión para el adecuado cumplimiento de sus funciones.⁵⁰³ El presidente del Tribunal lo será también de esta Junta.⁵⁰⁴ Se integrará por el Presidente del Tribunal, quien también lo será de la Junta, y por

⁵⁰² *Ibídem*, art. 20.

⁵⁰³ *Ibídem*, art. 21.

⁵⁰⁴ *Ibídem*, art. 26.

dos magistrados de Sala Superior y dos de Sala Regional quienes serán electos, en forma escalonada, por el Pleno General por periodos de 2 años sin poder ser reelectos para el periodo inmediato siguiente. Estos magistrados no ejercerán funciones jurisdiccionales.⁵⁰⁵

Dentro de sus facultades, en lo que respecta al tema anticorrupción, se encuentran: aprobar la formulación del proyecto de presupuesto del Tribunal; realizar la evaluación interna de los servidores públicos que le requiera el Pleno General; aprobar los nombramientos de los servidores públicos jurisdiccionales y administrativos; proponer al Pleno General el Estatuto de Carrera; autorizar los programas permanentes de capacitación, especialización y actualización en las materias competencia del Tribunal para sus servidores públicos, considerando, en materia de responsabilidades administrativas, los criterios que en su caso emita el CC del SNA.

Además, nombrar, remover, suspender y resolver todas las cuestiones que se relacionen con los nombramientos de los servidores públicos de la carrera jurisdiccional; regular y supervisar las adquisiciones de bienes y servicios, las obras y los arrendamientos que contrate el Tribunal y comprobar que se apeguen a las leyes y disposiciones en dichas materias; dirigir la buena marcha del Tribunal dictando las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos administrativos y aplicar las sanciones que correspondan; recibir y atender las visitas de verificación ordenadas por la ASF y supervisar que se solventen las observaciones que formule; integrar y desarrollar los subsistemas de información estadística sobre el desempeño del Tribunal, que contemple por lo menos el número de asuntos atendidos, su materia, su cuantía, la duración de los procedimientos, el rezago y las resoluciones confirmadas, revocadas o

⁵⁰⁵ *Ibídem*, art. 22.

modificadas. En materia de responsabilidades administrativas tomará en consideración los criterios y políticas que al efecto emita el SNA.⁵⁰⁶

Salas Regionales Ordinarias, Auxiliares, Especializadas o Mixtas

Las Salas Regionales se dividen de la siguiente forma:⁵⁰⁷

I. Ordinarias: Conocerán de los asuntos a que se refiere el artículo 3 de la Ley, con excepción de aquéllos que sean competencia exclusiva de las Salas Especializadas y de las Secciones;

II. Auxiliares: Apoyarán a las Salas Regionales con carácter de Ordinarias o Especializadas, en el dictado de las sentencias definitivas, diversas a las que se tramiten en la vía sumaria. Su circunscripción territorial la determinará el Pleno General a propuesta de la Junta de Gobierno y Administración, de acuerdo a los estudios cualitativos y cuantitativos;

III. Especializadas: Atenderán las materias específicas, con la jurisdicción, competencia y sedes que se determinen en la Ley o en el Reglamento Interior del Tribunal, de acuerdo a los estudios y propuesta de la Junta de Gobierno y Administración, con base en las necesidades del servicio, y

IV. Mixtas: Serán aquellas que contengan dos de las funciones anteriores.

Las Salas Regionales del Tribunal estarán integradas por tres Magistrados cada una, con jurisdicción en la circunscripción territorial y sede que les sea

⁵⁰⁶ *Ibídem*, art. 23.

⁵⁰⁷ *Ibídem*, art. 28.

asignada en el Reglamento Interior del Tribunal, o en la Ley.⁵⁰⁸ Para estos efectos, el territorio nacional se dividirá en regiones con los límites territoriales que se determinen en el Reglamento Interior del Tribunal, conforme a los estudios y propuesta de la Junta de Gobierno y Administración, con base en las cargas de trabajo y los requerimientos de administración de justicia, así como la disponibilidad presupuestaria del Tribunal.⁵⁰⁹ La designación y permanencia de los presidentes de las Salas Regionales se encuentra estipulado en el artículo 32 de la LOTFJA y sus atribuciones en el 33 de la misma.

Salas regionales ordinarias

Las Salas Regionales Ordinarias conocerán de los juicios por razón de territorio, atendiendo al lugar donde se encuentre el domicilio fiscal del demandante.

Además de los juicios a que se refiere el artículo 3 de la Ley, las Salas Regionales conocerán de aquellos que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos estipulados en el artículo 35, entre los que se encuentran: las resoluciones definitivas relacionadas con la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la APF; las dictadas por autoridades administrativas en materia de licitaciones públicas; las que nieguen la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, declaren improcedente su reclamación, o cuando habiéndola otorgado no satisfaga al reclamante, y las que por repetición impongan la obligación a los servidores públicos de resarcir al Estado los pagos correspondientes a la indemnización; las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente,

⁵⁰⁸ *Ibidem*, art. 29.

⁵⁰⁹ *Ibidem*, art. 30.

respecto de los supuestos anteriormente descritos; las dictadas en los juicios promovidos por los Secretarios de Acuerdos, Actuarios y demás personal del tribunal, en contra de sanciones derivadas de actos u omisiones que constituyan faltas administrativas no graves, impuestas por la Junta de Gobierno y Administración o por el OIC, en aplicación de la LGRA,⁵¹⁰ y las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indicaron anteriormente.⁵¹¹

Salas Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas

El Tribunal contará con Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas. Cada una tendrá competencia respecto de las entidades que conformen las cinco circunscripciones administrativas, mismas que determinará el Pleno General a propuesta de la Junta de Gobierno y Administración, de acuerdo a estudios cualitativos y cuantitativos.⁵¹²

Las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas conocerán de los procedimientos y resoluciones a que se refiere el artículo 4 de la Ley.⁵¹³ Tendrán las siguientes facultades: resolverán respecto de las faltas administrativas graves, investigadas y substanciadas por la ASF y los OIC respectivos, según sea el caso, ya sea que el procedimiento se haya seguido por denuncia, de oficio o derivado de las auditorías practicadas por las autoridades competentes; impondrán sanciones que correspondan a los

⁵¹⁰ Las Salas Regionales actuarán como órgano de apelación por sanciones impuestas por la Junta de Gobierno y Administración por faltas administrativas no graves al personal del Tribunal.

⁵¹¹ *Ibídem*, art. 35.

⁵¹² *Ibídem*, art. 37.

⁵¹³ De las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y particulares vinculados con faltas graves.

servidores públicos y particulares, personas físicas o morales, que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades. De igualo manera, fincar a los responsables el pago de las cantidades por concepto de responsabilidades resarcitorias, las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al Patrimonio de los entes públicos federales, locales o municipales; y dictar las medidas preventivas y cautelares para evitar que el procedimiento sancionador quede sin materia, y el desvío de recursos obtenidos de manera ilegal.

Además, conocerán de los procedimientos, resoluciones definitivas o actos administrativos siguientes: las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la APF; las que nieguen la indemnización o que por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado.

También, de las resoluciones definitivas que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la LGRA, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento; y las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la legislación aplicable, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dichos ordenamientos.⁵¹⁴

⁵¹⁴ *Ibídem*, art. 38.

Los Magistrados instructores de las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas tendrán la atribución de admitir, prevenir, reconducir o mejor proveer, la acción de responsabilidades contenida en el informe de presunta responsabilidad administrativa; admitir o tener por contestada la demanda, en sentido negativo; admitir, desechar y tramitar los incidentes y recursos que le competan, formular los proyectos de resolución, de aclaraciones de la resolución y someterlos a la consideración de la Sala; dictar los acuerdos o providencias de trámite necesarios para instruir el procedimiento sancionatorio, incluyendo la imposición de las medidas de apremio necesarias para hacer cumplir sus determinaciones, acordar las promociones de las partes y los informes de las autoridades y atender la correspondencia necesaria, autorizándola con su firma; formular el proyecto de resolución definitiva y, en su caso, el que recaiga a la instancia de apelación o ejecutoria; y las demás estipuladas en el artículo 39 de la Ley.⁵¹⁵

Salas Regionales Auxiliares

Las Salas Auxiliares ejercerán jurisdicción material mixta y territorial en toda la República, y tendrán su sede en el lugar que determine el Reglamento Interior del Tribunal. Dichas Salas auxiliarán a las Salas Regionales, a las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas y a las Secciones tanto en el dictado de las sentencias definitivas, como en la instrucción de los juicios, según lo defina la Junta de Gobierno y Administración.⁵¹⁶

Las Salas Auxiliares también auxiliarán a las Salas Regionales y a las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas en la instancia de aclaración y en el cumplimiento de ejecutorias del Poder Judicial de la Federación, cuando corresponda a sentencias dictadas por ellas mismas, en

⁵¹⁵ *Ibídem*, art. 39.

⁵¹⁶ *Ibídem*, art. 40.

los juicios instruidos por las Salas Regionales que se determinen por el Pleno General de la Sala Superior, en los términos de lo establecido por el artículo 16, fracción X, de la Ley.⁵¹⁷

Sobre el Personal del Tribunal

El Tribunal tendrá los servidores públicos que se establecen en el artículo 42 de la Ley, los cuales incluyen, a los Magistrados de Sala Superior; los de Sala Regional; los de Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas; los Magistrados Supernumerarios de Sala Regional; a los Secretarios de Acuerdos; Actuarios; al Titular del Órgano Interno de Control; entre otros. Dichos servidores públicos son considerados personal de confianza. El Tribunal contará además con el personal profesional, administrativo y técnico necesario para el desempeño de sus funciones, de conformidad con lo que establezca su presupuesto.⁵¹⁸

Los Magistrados de la Sala Superior serán designados por el presidente de la República y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo quince años improrrogables. Los Magistrados de Sala Regional, de Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas y los Magistrados Supernumerarios de Sala Regional serán designados por el presidente de la República y ratificados por mayoría de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo diez años, al cabo de los cuales podrán ser ratificados por una sola ocasión para otro periodo igual, excepción hecha de los Magistrados de las Salas Especializadas en materia de

⁵¹⁷ *Ibídem*, art. 41.

⁵¹⁸ *Ibídem*, art. 42.

Responsabilidades Administrativas, cuyo nombramiento en ningún caso podrá ser prorrogable.⁵¹⁹

Para las designaciones anteriores, el titular del Ejecutivo Federal acompañará una justificación de la idoneidad de las propuestas, para lo cual hará constar la trayectoria profesional y académica de la persona, a efecto de que sea valorada dentro del procedimiento de ratificación por parte del Senado. Para ello, conforme a la normatividad de ese Órgano Legislativo, se desahogarán las comparecencias correspondientes, en que se garantizará la publicidad y transparencia de su desarrollo. Las Comisiones Legislativas encargadas del dictamen correspondiente, deberán solicitar información a las autoridades, relativas a antecedentes penales y/o administrativos que consideren necesarias para acreditar la idoneidad de las propuestas.⁵²⁰

Algunas de las causas por las que los Magistrados podrán ser removidos de sus cargos, previo procedimiento seguido ante la Junta de Gobierno y Administración y resuelto por el Pleno de la Sala Superior, incluyen: incurrir en violaciones graves a los derechos humanos previstos en la Constitución y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; incurrir en responsabilidad administrativa grave en términos de la LGRA; haber sido condenado por delito doloso; utilizar, en beneficio propio o de terceros, la información confidencial o reservada de que disponga en razón de su cargo; entre otros.⁵²¹

Para ser Magistrado se necesita ser mexicano por nacimiento; estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos; ser mayor de 35 años de edad a la fecha del nombramiento; contar con buena reputación y haberse

⁵¹⁹ *Ibidem*, art. 43.

⁵²⁰ *idem*.

⁵²¹ *Ibidem*, art. 44.

distinguido por su honorabilidad, competencia y excelencia profesional en el ejercicio de la actividad jurídica; ser licenciado en derecho con título registrado, expedido cuando menos 10 años antes del nombramiento, y contar como mínimo con 8 años de experiencia en materia fiscal, administrativa o en materia de fiscalización, responsabilidades administrativas, hechos de corrupción o rendición de cuentas.⁵²² Son causas de retiro forzoso de los Magistrados del Tribunal, padecer incapacidad física o mental para desempeñar el cargo, así como cumplir 75 años de edad.⁵²³

El Tribunal contará con un sistema profesional de carrera jurisdiccional, basado en los principios de honestidad, eficiencia, capacidad y experiencia, el cual comprenderá a los servidores públicos especificados en la Ley.⁵²⁴ El sistema abarcará las fases de ingreso, promoción, permanencia y retiro de dichos servidores públicos, de manera que se procure la excelencia por medio de concursos y evaluaciones periódicas, y de acuerdo con los procedimientos y criterios establecidos en el Estatuto correspondiente.

El presidente del Tribunal será electo por el Pleno General de la Sala Superior en la primera sesión del año siguiente a aquél en que concluya el periodo del presidente en funciones. Durará en su cargo 3 años y no podrá ser reelecto para ningún otro periodo.⁵²⁵

Dentro de las atribuciones del presidente del Tribunal se encuentran: Representar al Tribunal, a la Sala Superior, al Pleno General y Jurisdiccional de la Sala Superior y a la Junta de Gobierno y Administración, ante toda clase de autoridades; atender los recursos de reclamación de responsabilidad patrimonial

⁵²² *Ibídem*, art. 45.

⁵²³ *Ibídem*, art. 46.

⁵²⁴ *Ibídem*, art. 51.

⁵²⁵ *Ibídem*, arts. 52 y 53.

en contra de las actuaciones atribuidas al propio Tribunal; formar parte del CC del SNA; ejercer la facultad de atracción de los juicios con características especiales a efecto de someterlos al Pleno para su resolución; rendir anualmente ante la Sala Superior un informe dando cuenta de la marcha del Tribunal y de las principales jurisprudencias establecidas por el Pleno y las Secciones; rendir un informe anual al Senado basado en indicadores en materia de responsabilidades administrativas, tomando en consideración las directrices y políticas que emita el CC del SNA; entre otras.⁵²⁶ La competencia de los demás miembros del Tribunal se encuentra establecida en los artículos 55 a 61 de la Ley.

Los Magistrados, secretarios, actuarios y oficiales jurisdiccionales estarán impedidos para desempeñar cualquier otro empleo, cargo o comisión público o privado, excepto los de carácter docente u honorífico. También estarán impedidos para ejercer su profesión bajo cualquier causa.⁵²⁷

El Tribunal contará con un OIC, cuyo Titular ejercerá las facultades a que se refiere la fracción III del artículo 109 de la Constitución y la LGRA.⁵²⁸ Corresponde al Titular resolver sobre las responsabilidades de los servidores públicos que se establecen en la Ley,⁵²⁹ e imponer, en su caso, las sanciones administrativas correspondientes en términos de la LGRA; vigilar el cumplimiento

⁵²⁶ *Ibídem*, art. 54.

⁵²⁷ *Ibídem*, art. 66.

⁵²⁸ *Ibídem*, art. 62.

⁵²⁹ Los establecidos en el art. 42 F. XII a XIV y último párrafo. Estos son: Secretarios Técnicos, Operativos o Auxiliares; Director del Centro de Estudios sobre Justicia Administrativa; los demás que con el carácter de mandos medios y superiores señale el Reglamento Interior del Tribunal y se encuentren previstos en el presupuesto autorizado; y el personal profesional, administrativo y técnico necesario para el desempeño de las funciones del Tribunal, de conformidad con lo que establezca su presupuesto.

de los acuerdos y demás normas que expida la Junta de Gobierno y Administración; comprobar el cumplimiento por parte de los órganos administrativos del Tribunal de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, egresos, financiamiento, patrimonio y fondos; llevar el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos del Tribunal; inspeccionar y vigilar el cumplimiento de las normas y disposiciones relativas a los sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios y recursos materiales del Tribunal, y las demás que determinen las leyes, reglamentos y acuerdos generales correspondientes.⁵³⁰

Precedentes, tesis y jurisprudencia

La jurisprudencia y precedentes que deban establecer la Sala Superior actuando en Pleno o Secciones y los criterios aislados que pronuncien las Salas Regionales en los asuntos de sus competencias, se regirán por las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.⁵³¹

La Coordinación de compilación y sistematización de tesis, es el órgano competente para compilar y sistematizar los criterios aislados precedentes y jurisprudencias emitidas por los órganos colegiados del Tribunal. Su Titular deberá satisfacer los requisitos exigidos para ser Secretario de Acuerdos y tendrá el personal subalterno que fije la Junta de Gobierno y Administración. Llevará a cabo todas aquellas tareas que fueren necesarias para la adecuada difusión virtual de las tesis y jurisprudencias que hubieren emitido los órganos colegiados

⁵³⁰ *Ibídem*, art. 67.

⁵³¹ *Ibídem*, art. 68.

del Tribunal.⁵³² La Junta de Gobierno y Administración, vigilará que las publicaciones de la Revista se realicen con oportunidad.⁵³³

Artículos Transitorios

En el *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* se estipula, en su transitorio quinto, que la LOTFJA, entrará en vigor al día siguiente de la publicación del Decreto.

A partir de la entrada en vigor de la Ley, se abroga la *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, publicada en el DOF el 6 de diciembre del 2007.

El Reglamento Interior del Tribunal que se encuentra vigente a la entrada en vigor de la Ley, seguirá aplicándose en aquello que no se oponga a ésta, hasta que el Pleno General expida el nuevo Reglamento Interior de conformidad con lo previsto en la misma, lo cual deberá hacer en un plazo de noventa días a partir de su entrada en vigor.⁵³⁴

Los servidores públicos que venían ejerciendo encargos administrativos que desaparecen o se transforman conforme a lo dispuesto por la Ley, continuarán desempeñando los mismos cargos hasta que la Junta de Gobierno y Administración acuerde la creación de los nuevos órganos administrativos y decida sobre las designaciones mediante acuerdos específicos.

⁵³² *Ibidem*, art. 69.

⁵³³ *Ibidem*, art. 70.

⁵³⁴ Actualmente, se encuentra en vigor el Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y aún no se ha expedido el nuevo Reglamento, <http://transparencia.tfja.gob.mx/cesmdfa/01/reglam/ritfjfa17.pdf>.

Los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que a la entrada en vigor de la Ley se encuentren en ejercicio de sus cargos, continuarán en ellos hasta concluir el periodo para el cual fueron designados, de acuerdo con la Ley que se abroga. Al término de dicho periodo entregarán la Magistratura, sin perjuicio de que el Tribunal pueda proponerlos, previa evaluación de su desempeño, de ser elegibles, para ser nombrados como Magistrados en términos de lo dispuesto por la nueva Ley.

Los juicios iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la LOTFJA y aquellos que se verifiquen antes de la entrada en vigor de la LGRA, continuarán tramitándose hasta su resolución final conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio.

En los casos de nombramientos de Magistrados que integren la Tercera Sección, y las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, el Titular del Ejecutivo Federal deberá enviar sus propuestas al Senado, a más tardar en el periodo ordinario de Sesiones del Congreso de la Unión inmediato anterior a la entrada en vigor de la LGRA.⁵³⁵

Los Magistrados a que se refiere el párrafo anterior, mantendrán su adscripción a la Sección Tercera y a las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, al menos durante los primeros 5 años del ejercicio de su encargo. Lo anterior, sin perjuicio de que los Magistrados podrán permanecer en dichas adscripciones durante todo su encargo, de conformidad con lo previsto en la fracción VII del artículo 16 de la LOTFJA.

A partir de la entrada en vigor de la LGRA, el Tribunal contará con 5 Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, de conformidad con lo previsto en el artículo 37 de la LOTFJA y hasta en tanto, al

⁵³⁵ A la fecha (mayo 2019) aún no han sido nombrados dichos magistrados.

menos, el Pleno ejercita la facultad a que se refiere a la fracción XI del artículo 16 de la LOTFJA que se expide por virtud del Decreto.

Para efectos del artículo 52 de la LOTFJA, el presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no podrá ser nombrado presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el periodo inmediato al que concluye.

Todas las referencias que en las leyes se haga al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se entenderán referidas al Tribunal Federal de Justicia Administrativa.⁵³⁶

4. Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en Materia de Control Interno del Ejecutivo Federal

El 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, modificó una serie de artículos para que la ley quedara en armonía con el SNA.⁵³⁷

Atribuciones de la Secretaría de la Función Pública

⁵³⁶ DOF, “Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional...” *cit.*, transitorio quinto.

⁵³⁷ SCJN, *Sistema de Consulta de Ordenamientos: “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”*; para este capítulo, se realizó un comparativo de los textos de la Ley, antes y después del Decreto de 18 de julio de 2016, <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=dBwlr2Y8dQHxR0t4KBWx2QE4O5lhUI5ZKi8uoJX3/dINHbmREfBqmdoxLypV LgM>.

El principal cambio fue establecer a la SFP como dependencia del Poder Ejecutivo de la Unión⁵³⁸ y dotarla de ciertas atribuciones que anteriormente correspondían a la SHCP.⁵³⁹

De manera general, a la SFP corresponde ahora:⁵⁴⁰ organizar y coordinar el sistema de control interno y la evaluación de la gestión gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos; concertar con las dependencias y entidades de la APF y validar los indicadores para la evaluación de la gestión gubernamental; así como expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control interno de la APF.

De igual manera, vigilar, en colaboración con las autoridades que integren el CC del SNA, el cumplimiento de las normas de control interno y fiscalización, establecer las bases generales para la realización de auditorías internas,

⁵³⁸ *Ibidem*, art. 16; esta dependencia existía con anterioridad, pero fue eliminada mediante Decreto publicado el 2 de enero de 2013, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283959&fecha=02/01/2013.

⁵³⁹ Para conocer las atribuciones que se eliminaron y modificaron a la SHCP, revisar el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal antes de la reforma del 18 de julio de 2016, en el *Sistema de Consulta de Ordenamientos* de la SCJN disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=dBwlr2Y8dQHxR0t4KBWx2QE4O5lhUI5ZKi8uoJX3/dINHbmREfBqmdoxLyepVLgM>.

⁵⁴⁰ *Ibidem*, art. 37; este artículo se encontraba derogado por Decreto de 2 de enero de 2013; varios de los asuntos que le corresponden despachar a la SFP, ya se encontraban regulados en las leyes anteriores a la reforma publicada el 2 de enero de 2013 donde se desaparece la SFP.

transversales y externas; así como realizar las auditorías que se requieran en sustitución o apoyo de sus propios OIC.

También, vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la APF y de la PGR, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio; organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades y emitir las normas para que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados, respectivamente, con criterios de eficacia, legalidad, eficiencia y simplificación administrativa; así como, realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias.

Conducir las políticas, establecer las normas y emitir las autorizaciones y criterios correspondientes en materia de planeación y administración de recursos humanos, contratación del personal, Servicio Profesional de Carrera, estructuras orgánicas y ocupacionales.

Fiscalizar directamente o a través de los OIC, que las dependencias y entidades cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, arrendamiento financiero, servicios y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales.

Designar y remover a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño; designar y remover para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación de la gestión gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la APF centralizada y comisarios públicos de los órganos de vigilancia de las entidades de la misma y de la PGR; así como normar y controlar su desempeño.

Designar y remover a los titulares de los OIC de las dependencias y entidades de la APF y de la PGR, así como de las unidades administrativas equivalentes en las empresas productivas del Estado, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la SFP. Asimismo, designar y remover a los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de los OIC; 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.

Colaborar en el marco del SNA y del SNF, en el establecimiento de las bases y principios de coordinación necesarios, que permitan el mejor cumplimiento de las responsabilidades de sus integrantes; informar periódicamente al CC, así como al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la APF y de la PGR, así como del resultado de la revisión del ingreso, manejo, custodia y ejercicio de recursos públicos federales, y promover ante las autoridades competentes, las acciones que procedan para corregir las irregularidades detectadas.

Llevar y normar el registro de servidores públicos de la APF, recibir y registrar las declaraciones patrimoniales y de intereses que deban presentar, así como verificar su contenido mediante las investigaciones que resulten pertinentes. También registrar la información sobre las sanciones administrativas que, en su caso, les hayan sido impuestas.

Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades; conocer e investigar las conductas de los servidores públicos de la APF que puedan constituir responsabilidades administrativas, así como substanciar los procedimientos correspondientes conforme a lo establecido en la LGRA, por sí, o por conducto de los OIC que correspondan a cada área de la APF, para lo cual

podrán aplicar las sanciones que correspondan en los casos que no sean de la competencia del TFJA y, cuando se trate de faltas administrativas graves, ejercer la acción de responsabilidad ante ese Tribunal; así como presentar las denuncias correspondientes ante la FECC y ante otras autoridades competentes.

Establecer mecanismos internos para la APF que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades y sus modificaciones.

Establecer y conducir la política general de las contrataciones públicas, propiciando las mejores condiciones de contratación conforme a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, imparcialidad y honradez; emitir las normas que se requieran en la materia; proporcionar, en su caso, asesoría normativa con carácter preventivo en los procedimientos de contratación que realicen las dependencias y entidades de la APF y promover la coordinación y cooperación con los demás Poderes, a efecto de propiciar la homologación de políticas, normativas y criterios que permita contar con un sistema de contrataciones públicas articulado a nivel nacional.

Definir la política de gobierno digital, gobierno abierto y datos abiertos en el ámbito de las dependencias y entidades; formular y conducir la política general de la APF para establecer acciones que propicien la integridad y la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquélla genere; así como promover dichas acciones hacia la sociedad.

Ejercer las facultades que la Constitución le otorga a los OIC para revisar, mediante las auditorías, el ingreso, manejo, custodia y ejercicio de recursos públicos federales; implementar las políticas de coordinación que promueva el CC en materia de combate a la corrupción en la APF; emitir normas, lineamientos

específicos y manuales que, dentro del ámbito de su competencia, integren disposiciones y criterios que impulsen la simplificación administrativa.

Seleccionar a los integrantes de los OIC, garantizando la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública, atrayendo a los mejores candidatos para ocupar los puestos, a través de procedimientos transparentes, objetivos y equitativos.

Finalmente, emitir el Código de Ética de los servidores públicos del gobierno federal y las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública; entre otras.⁵⁴¹

Por otro lado, se agrega que el nombramiento del Secretario de la Función Pública, que somete el Presidente a ratificación del Senado, deberá estar acompañado de la declaración de interés de la persona propuesta, en los términos previstos en la LGRA.⁵⁴²

Atribuciones y facultades de los Órganos Internos de Control

El texto de la Ley también se modifica para establecer las atribuciones y facultades de los OIC y de las *Unidades encargadas de la función de auditoría* de la SFP, que reemplazan algunas de las atribuciones y facultades de los Titulares de las Secretarías de Estado y de las *Unidades de auditoría preventiva*.

De igual manera, se aumentan los elementos que deberán contener los informes que estas autoridades rindan ante la SFP y se realizan las adecuaciones necesarias para armonizar la ley y las obligaciones de las autoridades con el SNA.⁵⁴³

⁵⁴¹ *Ibidem*, art. 37.

⁵⁴² *Ídem*.

⁵⁴³ *Ibidem*, art. 44.

Los titulares de los OIC de las dependencias y entidades de la APF y de sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, serán responsables de mantener el control interno de la dependencia o entidad a la que se encuentren adscritos. Asimismo, tendrán como función apoyar la política de control interno y la toma de decisiones relativas al cumplimiento de los objetivos y políticas institucionales, así como al óptimo desempeño de servidores públicos y órganos, a la modernización continua y desarrollo eficiente de la gestión administrativa y al correcto manejo de los recursos públicos. Los OIC de las sociedades nacionales de crédito, así como aquéllos de otras entidades que cuenten con un régimen específico de control interno, se sujetarán a las funciones y organización establecidas en las disposiciones mediante las que se crea la respectiva entidad.⁵⁴⁴

Los OIC, en ejercicio de su función de auditoría, se regirán por las leyes y disposiciones sobre adquisiciones, obra pública, presupuesto, contabilidad, procedimiento administrativo, transparencia y acceso a la información, responsabilidades, combate a la corrupción y otras afines a la materia y por las bases y principios de coordinación que emitan el CC del SNA y la SFP respecto de dichos asuntos, así como sobre la organización, funcionamiento y supervisión de los sistemas de control interno, mejora de gestión en las dependencias y entidades de la APF y presentación de informes por parte de dichos órganos.

Las unidades encargadas de la función de auditoría de la SFP y los OIC de la APF formarán parte del SNF e incorporarán en su ejercicio las normas técnicas y códigos de ética, de conformidad con la LGSNA y las mejores prácticas que considere el Sistema.

Los titulares de las unidades encargadas de la función de auditoría de la SFP y de los OIC, entregarán informes al titular de la Secretaría, sobre hallazgos

⁵⁴⁴ *Idem.*

en la gestión y recomendaciones en relación con las acciones correctivas, preventivas y oportunidades de mejora respecto de la calidad y eficiencia de los distintos procesos internos y sobre la relación de los procedimientos por faltas administrativas y de sanciones aplicadas; las acciones de responsabilidad presentadas ante el TFJA y las sanciones correspondientes; las denuncias por actos de corrupción que presenten ante la FECC; así como un informe detallado del porcentaje de los procedimientos iniciados por los OIC que culminaron con una sanción firme y a cuánto ascienden, en su caso, las indemnizaciones efectivamente cobradas durante el periodo del informe.

Con base en dichos informes, así como de las recomendaciones y las bases y principios de coordinación que emita el CC del SNA, tanto las dependencias y entidades, así como la SFP, implementarán las acciones pertinentes para mejora de la gestión. Conforme a lo dispuesto en las leyes en la materia, así como en las bases y principios de coordinación emitidas por el CC, los titulares de los OIC encabezarán comités de control y desempeño institucional para el seguimiento y evaluación general de la gestión.

Artículos transitorios

En el *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*⁵⁴⁵ se establece, en el artículo primero transitorio, que el Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el DOF, tomando en consideración lo previsto en el Decreto por el que se expide la LGRA.

⁵⁴⁵ DOF, *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*, 18/07/2016, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445044&fecha=18/07/2016.

En el segundo transitorio, se deroga el segundo transitorio del *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, publicado en el DOF el 2 de enero de 2013.

En lo que respecta al tercer transitorio se estipula que, por lo que respecta a las atribuciones de la SHCP a que se refieren las fracciones XXIX, XXX y XXXIII del artículo 31 de la LOAPF, éstas entrarán en vigor cuando el Titular del Poder Ejecutivo Federal expida las reformas a los reglamentos interiores de las Secretarías de Estado afectadas por el Decreto, las cuales debieron realizarse en un plazo no mayor a 90 días naturales, contados a partir de la entrada en vigor del Decreto, y que deben prever las modificaciones necesarias para la readscripción de los órganos desconcentrados que corresponda.

Las facultades con que cuentan las unidades administrativas y órganos desconcentrados que, por virtud del Decreto, pasen a formar parte de otras dependencias, continuarán vigentes en términos de los reglamentos interiores que las rigen, hasta en tanto sean emitidos los nuevos reglamentos interiores, conforme a lo mencionado en el párrafo anterior.

Los derechos laborales del personal que, en virtud de lo dispuesto en el Decreto, pase de una dependencia a otra, se respetaran conforme a la ley. Los recursos humanos, financieros y materiales con que cuenten las unidades administrativas de las dependencias cuyas funciones cambian por el Decreto a otras Secretarías de Estado, se transferirán a éstas, a fin de apoyar el cumplimiento de los programas y metas que les corresponden.

Los oficiales mayores de las dependencias a que se refiere el Decreto serán responsables del proceso de transferencia de los recursos mencionados, por lo que proveerán y acordarán lo necesario para dar cumplimiento al Decreto, así como de la elaboración de la información necesaria para la integración de la Cuenta Pública en el ámbito de su competencia.

La SHCP podrá dictar los lineamientos y disposiciones de carácter general que estime necesarios para la transferencia de los recursos humanos, financieros y materiales y la debida ejecución de lo dispuesto en el artículo transitorio.

Las menciones contenidas en otras leyes, reglamentos y en general en cualquier disposición, respecto de las Secretarías cuyas funciones se reformaron por virtud del Decreto, se entenderán referidas a las dependencias que, respectivamente, adquieren tales funciones, de manera enunciativa, las contenidas en la Ley General de Bienes Nacionales.

Los programas aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016 continuarán siendo ejecutados hasta el final de dicho ejercicio por las dependencias que hayan mantenido o a las que les hayan sido transferidas las atribuciones y unidades administrativas u organismos desconcentrados relacionadas con dichos programas.

5. Reforma al Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción

El *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en materia de Combate a la Corrupción*, reformó diversos artículos con la finalidad de modificar los anteriormente denominados *Delitos Cometidos por Servidores Públicos* e introducir los *Delitos por hechos de corrupción*.⁵⁴⁶

⁵⁴⁶ SCJN, *Sistema de Consulta de Ordenamientos: "Código Penal Federal"*; para este capítulo se realizó un comparativo de los textos de la Ley, antes y después del Decreto de 18 de julio de 2016, <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=BHGCbWrG7ukiUiW/WEuu/ipc3NxyTuF7hBx/RnUQ0ZCUmO8i+LosEAVDbBR91Da6>.

Para muchos especialistas, este cambio no implicó una modificación sustancial pues prácticamente se trata de los mismos delitos salvo algunos cambios menores y una nueva denominación del Título que los engloba.⁵⁴⁷ Así, la principal modificación es el cambio de nombre del Título Décimo, anteriormente llamado “*Delitos Cometidos por Servidores Públicos*” y ahora, “*Delitos por hechos de corrupción*”. En la exposición de motivos de la reforma, los legisladores explican que era necesario, de acuerdo al contexto de la creación del SNA, hacer “énfasis” en que los tipos penales que prevé el Título Décimo tienen una “relación” con la corrupción.⁵⁴⁸

En el Título Décimo se define al *servidor público* como toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la APF centralizada o en la del D.F., organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, empresas productivas del Estado,⁵⁴⁹ en los órganos

⁵⁴⁷ Opinión de diversos especialistas en el Coloquio “*¿Existe el delito de corrupción?*”, coordinado por el Dr. Enrique Díaz Aranda, llevado a cabo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el 10 de junio de 2019.

⁵⁴⁸ Senado de la República, *Dictamen de las comisiones unidas de justicia; y de estudios legislativos, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código penal federal en materia de combate a la corrupción*, p. 63, http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/Prog_leg_LXIII/080_DOJ_18jul16.pdf.

⁵⁴⁹ Con la reforma, se adicionan a la definición de servidor público, a las personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en las Empresas productivas del Estado. Esto debido a que también ellas ejercen recursos federales. Al respecto revisar la página 64 del Dictamen de las comisiones unidas de justicia y de estudios legislativos, disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/reu/docs/dictamen_140616_1.pdf

constitucionales autónomos, en el Congreso de la Unión, o en el Poder Judicial Federal, o que manejen recursos económicos federales.⁵⁵⁰

También se establece que las disposiciones contenidas en el 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 materia federal.⁵⁵¹

Se menciona que 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 ese Título, por lo que se entiende que los particulares que participen en la comisión de los delitos por hechos de corrupción, serán sancionados de igual manera que los servidores públicos.⁵⁵²

Con la reforma, se establece que se impondrán a los responsables de la comisión de los delitos por hechos de corrupción, de manera adicional a las sanciones que se especifiquen para cada delito, 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,

⁵⁵⁰ SCJN, *Sistema de Consulta de Ordenamientos: “Código Penal ...”, cit., art. 212.*

⁵⁵¹ *Ídem*; Con la reforma, se elimina de la definición de servidor público a aquellos servidores públicos que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el poder Judicial del Distrito Federal. Esto debido a que el Congreso de la Unión carece de facultades para legislar respecto de los servidores públicos del D.F. Al respecto revisar la página 64 del Dictamen de las comisiones unidas de justicia y de estudios legislativos, disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/reu/docs/dictamen_140616_1.pdf

⁵⁵² *Ídem.*

concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación, por un plazo de 1 a 20 años.⁵⁵³

Para la imposición de estas sanciones, se establece que existirán dos criterios: Uno será por un plazo de 1 hasta 10 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 200 veces el valor diario de la UMA, y dos, será por un plazo de 10 a 20 años si el monto excede el límite señalado.⁵⁵⁴

El juez deberá considerar, en caso de que el responsable tenga el carácter de servidor público, los elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba cuando incurrió en el delito.

Cuando el responsable tenga el carácter de particular, el juez deberá imponer la sanción de inhabilitación para desempeñar un cargo público, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, considerando, en su caso, los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones; las circunstancias socioeconómicas del responsable; las condiciones exteriores y los medios de ejecución; y el monto del beneficio que haya obtenido el responsable. La categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena.⁵⁵⁵

Cuando los delitos de ejercicio ilícito de servicio público, uso ilícito de atribuciones y facultades, tráfico de influencia, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito, sean cometidos por servidores públicos electos popularmente o cuyo nombramiento este sujeto a ratificación de alguna de las

⁵⁵³ *Ídem.*

⁵⁵⁴ *Ídem.*

⁵⁵⁵ *Ídem.*

Cámaras del Congreso de la Unión, las penas previstas serán aumentadas hasta en un tercio.⁵⁵⁶

Para la individualización de las sanciones, el Juez tomará en cuenta 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. La categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena.⁵⁵⁷

Cuando los delitos de abuso de autoridad, intimidación y cohecho, sean cometidos por servidores públicos miembros de alguna corporación policiaca, aduanera o migratoria, las penas previstas serán aumentadas hasta en una mitad.⁵⁵⁸

⁵⁵⁶ *Ídem.*

⁵⁵⁷ *Ibidem*, art. 213; Anterior a la reforma, en este artículo se estipulaba que, para la individualización de las sanciones previstas en el Título Décimo, el juez tomaría en cuenta *si el servidor público era trabajador de base o funcionario o empleado de confianza. Ahora, se establece que tomará en cuenta el nivel jerárquico del servidor público y el grado de responsabilidad del encargo.*

⁵⁵⁸ *Ibidem*, art. 213 Bis; Anterior a la reforma, se establecía que se impondrían a estos servidores públicos las penas de destitución e inhabilitación de 1 a 8 años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. El motivo para eliminar este texto, así como muchos otros que establecían sanciones de destitución e inhabilitación, es debido a que ahora en el artículo 212 ya se prevén estas sanciones de manera genérica para todos los delitos de corrupción.

A continuación, se realiza una descripción general de los delitos por hechos de corrupción y se describen los principales cambios que ocurrieron con la reforma.⁵⁵⁹

Ejercicio ilícito de servicio público

El delito de *Ejercicio indebido de servicio público* cambia a denominarse *Ejercicio ilícito de servicio público*.⁵⁶⁰ De manera general comete este delito el servidor público que ejerza sus funciones sin haber tomado posesión legítima del mismo o sin cumplir los requisitos para ello. Para estos primeros supuestos, con la reforma se aumentan las sanciones: anteriormente eran de 3 días a 1 año de prisión y multa de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente en el D.F., ahora pasan a ser de 1 a 3 años de prisión y de 30 a 100 días multa.

También lo comete el servidor público que tenga conocimiento de que pueden resultar afectados el patrimonio o los intereses de alguna institución⁵⁶¹ y

⁵⁵⁹ Tal como se explicó en el Marco Teórico del presente trabajo de investigación, en nuestro sistema jurídico no existe como tal el *delito de corrupción*, si no que diferentes tipos penales son denominados en su conjunto *Delitos por hechos de corrupción*.

⁵⁶⁰ *Ibidem*, art. 214; *ilícito* es un concepto que resulta más preciso que el de *indebido* pues la vaguedad de este último genera incertidumbre y dificultad para los operadores jurídicos en cuanto a su exacta definición. Al respecto consultar el *Dictamen de las comisiones unidas de justicia; y de estudios legislativos, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal Federal en materia de combate a la corrupción*, disponible en:

http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/reu/docs/dictamen_140616_1.pdf, p.71.

⁵⁶¹ Con la reforma, se agrega a las empresas productivas del Estado y se quita al Distrito Federal y al Poder Judicial del Distrito Federal, como una de estas

no informe por escrito a su superior jerárquico, o lo evite si estaba dentro de sus facultades; el que altere documentación; el que rinda informes falsos o niegue la verdad; o el que teniendo la obligación de custodiar personas, lugares u objetos, les propicie daño o pérdida. Para estos segundos supuestos, se mantiene la pena de prisión de 2 a 7 años de prisión, pero se modifica la pena de multa, anteriormente contemplada de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente en el D.F., a 30 a 150 días multa.

Tanto para los primeros como para los segundos supuestos, se eliminan del texto del artículo las sanciones de destitución e inhabilitación, por ya contemplarse de manera genérica estas sanciones para todos los delitos por hechos de corrupción. Para los primeros supuestos, la destitución era solo en su caso y la inhabilitación era de 1 mes a 2 años. En el caso de los segundos, la destitución era obligatoria y la inhabilitación era de 2 a 7 años.⁵⁶²

Abuso de autoridad

Este delito cuenta con diversos supuestos para su comisión. De manera general lo comete el servidor público que, para impedir la ejecución de una norma, el cobro de algún impuesto o el cumplimiento de alguna resolución judicial, emplee a la fuerza pública; o el que, ejerciendo sus funciones, hiciera violencia a una persona sin causa legítima o la insultare.⁵⁶³

También, el que retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una

instituciones. La razón de agregar y eliminar estas instituciones esta explicada notas arriba.

⁵⁶² Como se mencionó anteriormente, las penas de destitución e inhabilitación se estipulan en el artículo 212 y son genéricas a todos los delitos por hechos de corrupción y por un plazo de 1 a 20 años.

⁵⁶³ *Ibídem*, art. 215.

solicitud; o el que estando encargado de administrar justicia, se niegue injustificadamente a despachar un negocio pendiente dentro de los términos establecidos por la ley; o el elemento de la fuerza pública que, requerido legalmente por una autoridad competente para que le preste auxilio, se niegue a dárselo o retrase el mismo injustificadamente.⁵⁶⁴

De igual manera, el que en el ejercicio de sus funciones, otorgue empleo o cargo público, o contratos que sean remunerados, a sabiendas de que no se prestará el servicio para el que se les nombró, o no se cumplirá el contrato otorgado; o el que autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado,⁵⁶⁵ o el que otorgue cualquier identificación en que se acredite como servidor público a cualquier persona que realmente no desempeñe ese cargo.⁵⁶⁶

Para los supuestos mencionados en los párrafos anteriores, se mantiene la pena de prisión de 1 a 8 años, pero se modifica la pena de multa, anteriormente contemplada de 50 hasta 300 días multa, de 50 hasta 100 días multa.⁵⁶⁷

También comete este delito el servidor público que, estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad,⁵⁶⁸ sin los requisitos legales, reciba como detenida a una persona o la mantenga privada de su libertad, sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente, niegue que está detenida, o no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente; o cuando teniendo conocimiento de una

⁵⁶⁴ *Ídem.*

⁵⁶⁵ Con la reforma se agrega también a quien esté inhabilitado *para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.*

⁵⁶⁶ *Ídem.*

⁵⁶⁷ *Ídem.*

⁵⁶⁸ Con la reforma, en esta fracción se cambia el término *readaptación social* por *reinserción social* y se agrega a los centros de arraigo.

privación ilegal de la libertad no la denunciase inmediatamente a la autoridad competente o no la haga cesar.⁵⁶⁹

De igual manera, 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; obtenga o solicite, sin derecho alguno o causa legítima, para sí o para cualquier otra persona, parte del sueldo de alguno de sus subalternos, dádivas u otros bienes o servicios;⁵⁷⁰ u obligue a un inculpado a declarar, usando la incomunicación, la intimidación o la tortura.⁵⁷¹

Además, el que obligue a declarar a los abogados, ministros de culto, periodistas, médicos, entre otros, acerca de la información obtenida con motivo del desempeño de su actividad; omita el registro de la detención correspondiente o dilate injustificadamente poner al detenido a disposición de la autoridad correspondiente; o el que incumpla con la obligación de impedir la ejecución de las conductas de privación de la libertad.⁵⁷²

Para todos estos segundos supuestos, se mantiene la pena de prisión de 2 a 9 años, pero se modifica la pena de multa, anteriormente contemplada de 70 hasta 400 días multa, de 70 hasta 150 días multa.⁵⁷³

⁵⁶⁹ *Ídem.*

⁵⁷⁰ Con la reforma, a este supuesto se agrega que lo comete el que además de obtener, *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 y servicios.*

⁵⁷¹ Con la reforma, se agregan además los *tratos crueles, inhumanos o degradantes.*

⁵⁷² *Ídem.*

⁵⁷³ *Ídem.*

Tanto para los primeros supuestos como para los segundos, se eliminan del texto del artículo las sanciones de destitución e inhabilitación.⁵⁷⁴ Para los primeros aplicaba la destitución e inhabilitación de 1 a 8 años. Para los segundos, aplicaba la destitución e inhabilitación de 2 a 9 años.

Coalición de servidores públicos

Este delito lo cometen los servidores públicos que se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley, reglamento u otras disposiciones de carácter general,⁵⁷⁵ impedir su ejecución o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas.⁵⁷⁶

Se especifica que no cometen este delito los trabajadores que se coaliguen en ejercicio de sus derechos constitucionales o que hagan uso del derecho de huelga.

Con la reforma, se mantiene la sanción de 2 a 7 años de prisión para quien cometa el delito, pero se modifica la multa, anteriormente de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, a de 30 a 300 veces el valor diario de la UMA en el momento de la comisión del delito.

Al igual que en otros delitos, se elimina la sanción de destitución e inhabilitación de 2 a 7 años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.⁵⁷⁷

Uso ilícito de atribuciones y facultades

⁵⁷⁴ Por las razones explicada en citas anteriores.

⁵⁷⁵ Con la reforma se agrega “*u otras disposiciones de carácter general*”.

⁵⁷⁶ *Ibidem*, art. 216.

⁵⁷⁷ Por las razones explicadas en citas anteriores.

El delito cambia su nombre de *Uso indebido de atribuciones y facultades* a *Uso ilícito de atribuciones y facultades*.⁵⁷⁸ De manera general comete este delito el servidor público que ilícitamente⁵⁷⁹ otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación; otorgue permisos, licencias, adjudicaciones⁵⁸⁰ o autorizaciones de contenido económico; otorgue franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social, en general sobre los ingresos fiscales, y sobre precios y tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados en la APF;⁵⁸¹ otorgue, realice o contrate obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, con recursos públicos; contrate deuda o realice colocaciones de fondos y valores con recursos públicos.⁵⁸²

También comete este delito el servidor público que, a sabiendas de la ilicitud del acto, y en perjuicio del patrimonio o del servicio público o de otra persona, niegue el otorgamiento o contratación de las operaciones antes mencionadas (concesiones, permisos, licencias, adjudicaciones, etc.), existiendo todos los requisitos establecidos en la normatividad aplicable para su otorgamiento; o el que siendo responsable de administrar y verificar directamente

⁵⁷⁸ *Ibídem*, art. 217.

⁵⁷⁹ Con la reforma, se cambia la palabra *indebidamente* por *ilícitamente*.

⁵⁸⁰ Con la reforma, se agrega la palabra *adjudicaciones*.

⁵⁸¹ Con la reforma, se elimina *y del Distrito Federal*, ya que no puede agregarse a los órganos de gobierno del Distrito Federal pues el Congreso de la Unión carece de facultades para legislar respecto de sus servidores públicos.

⁵⁸² Con la reforma, se divide un inciso del artículo para hacer dos diferentes.

el cumplimiento de los términos de una concesión, permiso, asignación o contrato, se haya abstenido de cumplir con dicha obligación.⁵⁸³

De igual manera comete el delito de atribuciones y facultades, toda persona que solicite o promueva la realización, el otorgamiento o la contratación indebidos de las operaciones antes mencionadas o sea parte en las mismas; así como 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.⁵⁸⁴

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 supuestos de este delito.⁵⁸⁵

Al que cometa el delito de uso ilícito de atribuciones y facultades, se le impondrán de 6 meses a 12 años de prisión. La sanción de multa se modifica, anteriormente era de 100 a 300 días multa, y ahora es de 30 a 150 días multa. Se elimina la destitución e inhabilitación de 6 meses a 12 años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.⁵⁸⁶

Finalmente, al particular que en su carácter de contratista, permisionario, asignatario, titular de una concesión de prestación de un servicio público de explotación, aprovechamiento o uso de bienes del dominio de la Federación, con la finalidad de obtener un beneficio para sí o para un tercero, genere y utilice

⁵⁸³ Los dos supuestos mencionados en este párrafo se agregan con la reforma.

⁵⁸⁴ Con la reforma, se eliminan las palabras *a sabiendas* y *pública*, con la finalidad de sancionar al servidor público ya sea que sepa o no, que le está dando una aplicación, ya sea pública o no, distinta a los fondos públicos a su cargo.

⁵⁸⁵ Este párrafo se agrega en su totalidad con la reforma.

⁵⁸⁶ Debido a lo mencionado en citas anteriores.

información falsa o alterada, respecto de los rendimientos o beneficios que obtenga, y cuando estando legalmente obligado a entregar a una autoridad información sobre los rendimientos o beneficios que obtenga, la oculte, se le impondrán de 3 meses a 9 años de prisión y de 30 a 100 días multa.⁵⁸⁷

Conclusión

De manera general, comete este delito el servidor público que, a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento, exija dinero, valores, servicios o cualquiera otra cosa indebida, o en mayor cantidad que la señalada por la Ley.⁵⁸⁸

Anteriormente, cuando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente no excedía del equivalente de 500 veces el salario mínimo diario vigente en el D.F. en el momento de cometerse el delito, o no fuera valuable, se imponían de 3 meses a 2 años de prisión, multa de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente en el D.F. en el momento de cometerse el delito, y destitución e inhabilitación de 3 meses a 2 años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Con la reforma, se establece que cuando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente no exceda del equivalente de 500 días de UMA en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de 3 meses a 2 años de prisión y de 30 a 100 días multa. Se elimina la destitución y la inhabilitación.⁵⁸⁹

Además, anteriormente se establecía que cuando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente excedía de 500 veces el salario mínimo diario vigente en el D.F. en el momento de cometerse el delito, se imponían de 2 a 12 años de

⁵⁸⁷ *Ibidem*, art. 217 Bis; este artículo se adiciona con la reforma.

⁵⁸⁸ *Ibidem*, art. 218.

⁵⁸⁹ Las penas de destitución e inhabilitación se eliminan debido a las razones referidas en citas anteriores.

prisión, multa de 300 a 500 veces el salario mínimo diario vigente en el D.F. en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de 2 a 12 años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Con la reforma, se establece que cuando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente exceda de 500 días de UMA en el momento de cometerse el delito, se impondrán de 2 a 12 años de prisión y multa de 100 a 150 días multa. Se elimina la destitución y la inhabilitación ⁵⁹⁰

Intimidación

De manera general, comete este delito el servidor público que, por sí o a través de otro, 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 LGRA.⁵⁹¹

También lo comete el servidor público que, con motivo de la referida querrela, denuncia o información, realice una conducta ilícita u omita una lícita debida que lesione los intereses de las personas que las presenten o aporten, o de algún tercero con quien dichas personas guarden algún vínculo familiar, de negocios o afectivo.

Anteriormente se estipulaba que, al que cometiera el delito de intimidación se le impondrían de 2 a 9 años de prisión, multa de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente en el D.F. en el momento de cometerse el delito, destitución e inhabilitación de 2 a 9 años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión

⁵⁹⁰ Las penas de destitución e inhabilitación se eliminan debido a las razones referidas en citas anteriores.

⁵⁹¹ *Ibidem*, art. 219; anteriormente se estipulaba “o por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”. Se hace la adecuación a la LGRA.

públicos. El artículo mantiene la pena de 2 a 9 años de prisión, pero modifica la sanción de 30 a 100 días multa. Se elimina la destitución y la inhabilitación.⁵⁹²

Ejercicio abusivo de funciones

Este delito lo comete, de manera general, el servidor público que en el desempeño de su empleo, ilícitamente⁵⁹³ otorgue por sí o a través de otro, contratos, concesiones, permisos, etc. o efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que le produzca beneficios económicos, a él o a sus parientes, amigos, socios, etc.⁵⁹⁴

Anteriormente se estipulaba que al que cometiera este delito se le impondrían las siguientes sanciones: cuando la cuantía a que ascendieran las operaciones no excediera del equivalente a 500 veces el salario mínimo diario vigente en el D.F. en el momento de cometerse el delito, se impondrían de 3 meses a 2 años de prisión, multa de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente en el D.F. en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de 3 meses a 2 años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Cuando la cuantía a que ascendieran las operaciones excediera de 500 veces el salario mínimo diario vigente en el D.F. en el momento de cometerse el delito, se impondrían de 2 a 12 años de prisión, multa de 300 veces a 500 veces el salario mínimo diario vigente y destitución e inhabilitación de 2 a 12 años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

La reforma modifica que cuando la cuantía a que asciendan las operaciones no exceda del equivalente a 500 veces el valor diario de la UMA en el momento de cometerse el delito, se impondrán de 3 meses a 2 años de prisión

⁵⁹² Las penas de destitución e inhabilitación se eliminan debido a las razones referidas en citas anteriores.

⁵⁹³ Anteriormente decía *indebidamente*.

⁵⁹⁴ *Ibídem*, art. 220.

y de 30 a 100 días multa. Mientras que cuando la cuantía a que asciendan las operaciones exceda de 500 veces el valor diario de la UMA, se impondrán de 2 a 12 años de prisión y de 100 a 150 días multa. En ambos casos se eliminan la destitución y la inhabilitación.⁵⁹⁵

Tráfico de influencia

Este delito lo comete el servidor público que por sí o a través de alguien más, promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su cargo. También lo comete cualquier persona que promueve la conducta ilícita del servidor público o se preste a esa promoción o gestión.⁵⁹⁶

Además, lo comete el servidor público que, por sí, o a través de alguien más, indebidamente, solicite o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto materia del cargo de otro servidor público, que produzca beneficios económicos para él o para sus parientes, amigos, socios, etc.

También, el particular que, sin estar autorizado legalmente para intervenir en un negocio público, afirme tener influencia ante los servidores públicos facultados para tomar decisiones dentro de dichos negocios, e intervenga ante ellos para promover la resolución ilícita de los mismos, a cambio de obtener un beneficio para sí o para otro.⁵⁹⁷

Anteriormente se establecía que al que cometiera el delito de tráfico de influencia, se le impondrían de 2 a 6 años de prisión, multa de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente en el D.F. en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de 2 a 6 años para desempeñar otro empleo, cargo o

⁵⁹⁵ Por las razones explicadas en citas anteriores.

⁵⁹⁶ *Ibidem*, art. 221.

⁵⁹⁷ El precepto que se describe en este párrafo fue agregado con la reforma.

comisión públicos. Posterior a la reforma, se mantiene la sanción de 2 a 6 años de prisión, pero se modifica la multa de 30 a 100 días multa. Se eliminan la destitución y la inhabilitación.⁵⁹⁸

Cohecho

Comete este delito el servidor público que, por sí o a través de alguien más, solicite o reciba ilícitamente⁵⁹⁹ para sí o para otro, dinero o cualquier beneficio⁶⁰⁰, o acepte una promesa, para hacer o dejar de realizar un acto propio de sus funciones⁶⁰¹ inherentes a su empleo, cargo o comisión.⁶⁰²

También es cometido por el que dé, prometa o entregue cualquier beneficio a algún servidor público,⁶⁰³ para que haga u omita un acto relacionado con sus funciones, a su empleo, cargo o comisión.

Por otro lado, con la reforma se adiciona que también comete el delito de cohecho el legislador federal que, en el ejercicio de sus funciones o atribuciones, y en el marco del proceso de aprobación del presupuesto de egresos respectivo, gestione o solicite: la asignación de recursos a favor de un ente público, exigiendo u obteniendo, para sí o para un tercero, una comisión, dádiva o contraprestación, en dinero o en especie, distinta a la que le corresponde por el ejercicio de su

⁵⁹⁸ Se eliminan la destitución e inhabilitación por las razones explicadas en citas anteriores.

⁵⁹⁹ Anteriormente decía *indebidamente*.

⁶⁰⁰ Anteriormente decía *dádiva*.

⁶⁰¹ Anteriormente decía *un acto relacionado con sus funciones*

⁶⁰² *Ibídem*, art. 222.

⁶⁰³ Anteriormente se establecía que cometía el delito el que “*de manera espontánea diera u ofreciera dinero o cualquier otra dádiva a algún servidor público*”. Para conocer qué se debe entender por *Servidor Público* revisar el artículo 212 del CPF.

encargo; o el otorgamiento de contratos de obra pública o de servicios a favor de determinadas personas físicas o morales. Además, se estipula que se aplicará la misma pena a cualquier persona que gestione, solicite, a nombre o en representación del legislador federal, las asignaciones de recursos u otorgamiento de contratos antes mencionadas.

De igual manera, se modifican las sanciones: anteriormente se determinaba que cuando la cantidad o el valor de la dádiva o promesa no excediera del equivalente de 500 veces el salario mínimo diario vigente en el D.F. en el momento de cometerse el delito, o no fuera valuable, se impondrían de 3 meses a 2 años de prisión, de 30 a 300 días multa y destitución e inhabilitación de 3 meses a 2 años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando la cantidad o el valor de la dádiva, promesa o prestación excediera de 500 veces el salario mínimo diario vigente en el D.F. en el momento de cometerse el delito, se impondrían de 2 a 14 años de prisión, de 300 a 1000 días multa y destitución e inhabilitación de 2 a 14 años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Posterior a la reforma se establece que cuando la cantidad o el valor de la dádiva, de los bienes o la promesa no exceda del equivalente de 500 veces el valor diario de la UMA en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, igualmente se impondrán de 3 meses a 2 años de prisión, pero de 30 a 100 días multa. Y cuando la cantidad o el valor de la dádiva, los bienes, promesa o prestación exceda de 500 veces el valor diario de la UMA en el momento de cometerse el delito, igualmente se impondrán de 2 a 14 años de prisión, pero de 100 a 150 días multa. Para ambos casos se elimina la destitución y la inhabilitación.⁶⁰⁴

⁶⁰⁴ Se eliminan la destitución e inhabilitación por las razones explicadas en citas anteriores.

Se mantiene el texto que establece que en ningún caso se devolverá a los responsables del delito de cohecho, el dinero o dádivas entregadas, y que las mismas se aplicarán en beneficio del Estado.

Cohecho a servidores públicos extranjeros

Respecto a este delito se establece que se impondrán las penas previstas para el delito de Cohecho, al que con el propósito de obtener o retener para sí o para otra persona ventajas indebidas en el desarrollo o conducción de transacciones comerciales internacionales, ofrezca, prometa o dé, por sí o a través de otra persona, dinero o cualquiera otra dádiva, ya sea en bienes o servicios a un servidor público extranjero, en su beneficio o el de un tercero, para que dicho servidor público gestione o se abstenga de gestionar la tramitación o resolución de asuntos relacionados con las funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión; o a un servidor público extranjero, en su beneficio o el de un tercero, para que gestione la tramitación o resolución de cualquier asunto que se encuentre fuera del ámbito de las funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión; o a cualquier persona para que acuda ante un servidor público extranjero y le requiera o le proponga llevar a cabo la tramitación o resolución de cualquier asunto relacionado con las funciones inherentes al empleo, cargo o comisión de este último.⁶⁰⁵

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

⁶⁰⁵ *Ibídem*, art. 22 bis.

Cuando alguno de los supuestos de este delito se cometa a nombre o bajo el amparo de una persona jurídica, sociedad, corporación, o empresa , ⁶⁰⁶ el juez impondrá a la persona moral hasta 1000 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.

Peculado

Este delito lo comete todo servidor público que para su beneficio o el de una tercera persona física o moral,⁶⁰⁷ distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado o a un particular,⁶⁰⁸ si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito, en posesión⁶⁰⁹ o por otra causa.⁶¹⁰

Además, lo comete el servidor público que ilícitamente⁶¹¹ utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el delito de *uso ilícito de atribuciones y facultades* con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier persona.

También lo comete cualquier persona que solicite o acepte realizar las promociones o denigraciones antes referidas, a cambio de fondos públicos o del

⁶⁰⁶ De acuerdo a lo estipulado en el artículo 11 del CPF.

⁶⁰⁷ Anteriormente decía *para usos propios o ajenos*

⁶⁰⁸ Anteriormente decía *al Estado, al organismo descentralizado o a un particular*

⁶⁰⁹ Anteriormente no se establecía *en posesión*.

⁶¹⁰ *Ibídem*, art. 223.

⁶¹¹ Anteriormente decía *indebidamente*.

disfrute de los beneficios derivados de los actos a que se refiere el delito de uso ilícito de atribuciones y facultades.

Finalmente, lo comete también cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público federal y estando obligada legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó.

En lo que respecta a las sanciones, se establecía que cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente no excedía del equivalente de 500 veces el salario mínimo diario vigente en el D.F. en el momento de cometerse el delito, o no fuera valuable, se impondrían de 3 meses a 2 años de prisión, multa de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente en el D.F. en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de 3 meses a 2 años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente excedía de 500 veces el salario mínimo diario vigente en el D.F. en el momento de cometerse el delito, se impondrían de 2 a 14 años de prisión, multa de 300 a 500 veces el salario mínimo diario vigente en el D.F. en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de 2 a 14 años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Posterior a la reforma, se establece que cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente no exceda del equivalente de 500 veces el valor diario de la UMA en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán, igualmente, de 3 meses a 2 años de prisión, pero de 30 a 100 días multa.

Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente exceda de 500 veces el valor diario de la UMA en el momento de cometerse el

delito, se impondrán, igualmente, de 2 a 14 años de prisión, pero de 100 a 150 días multa. En ambos casos se eliminan las penas de destitución e inhabilitación.⁶¹²

Cuando los recursos materia del peculado sean aportaciones federales para los fines de seguridad pública se aplicará hasta un tercio más de las penas señaladas en los párrafos anteriores.

Enriquecimiento ilícito

En el Código se estipula que se sancionará a quien, con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito. De acuerdo al mismo, 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 aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño.⁶¹³

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.

⁶¹² Se eliminan la destitución e inhabilitación por las razones explicadas en citas anteriores.

⁶¹³ *Ibidem*, art. 224. Anteriormente se establecía “en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.”

Diversos especialistas han criticado este delito argumentando que se trata de un *delito imposible* o difícil de probar, dado que el acto que pudiera dar origen al enriquecimiento ilícito tendría que ser alguno de los otros delitos por hechos de corrupción, y al ser así, se sancionaría al servidor público por esa otra conducta y no por enriquecimiento ilícito. Además, pareciera que lo que se está pensando es el resultado de una acción y no la acción en sí misma.⁶¹⁴

Sin embargo, al respecto, la jurisprudencia ha argumentado que:

Para determinar que un servidor público se ha enriquecido ilícitamente (núcleo esencial del delito), se requiere la comprobación previa de determinados hechos o circunstancias, como son la calidad del acusado como servidor público (sujeto calificado), la situación patrimonial del mismo al iniciar y al concluir sus funciones, la remuneración percibida durante el desempeño de su cargo, y la circunstancia real del patrimonio que en la actualidad cuente el sujeto, para poder de esa forma arribar a un proceso lógico y natural en el que se advierta con nitidez y con un mínimo de sentido común que existe una desproporción sustancial entre lo percibido por el servidor público con motivo de su empleo, cargo o comisión y lo que realmente cuenta en su haber patrimonial. Estos hechos y circunstancias concatenados entre sí, generan la presunción iuris tantum de que el sujeto activo se ha enriquecido de manera ilícita, lo que constituye prueba circunstancial que acredita el cuerpo del delito y la responsabilidad del mismo, los cuales en todo caso pueden ser

⁶¹⁴ Opinión de diversos especialistas en el Coloquio “¿Existe el delito de corrupción?”, coordinado por el Dr. Enrique Díaz Aranda, llevado a cabo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el 10 de junio de 2019.

desvirtuados a través del acreditamiento por parte del servidor público, de la licitud del aumento sustancial de su patrimonio.⁶¹⁵

De igual manera, se ha argumentado que el hecho de que el servidor público sea quien debe *acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño*, es un desplazamiento de la carga probatoria al inculpado. Sin embargo, también la jurisprudencia ha argumentado que no debe entenderse así, sino como *el derecho de defensa que goza para desvirtuar los elementos de prueba en su contra*.⁶¹⁶

En lo que respecta a las sanciones, en primer lugar, se establece que se sancionará con decomiso en beneficio del Estado de aquellos bienes cuya procedencia no se logre acreditar.⁶¹⁷

Además, anteriormente se establecía que cuando el monto a que ascendiera el enriquecimiento ilícito no excediera del equivalente de 5 mil veces el salario mínimo diario vigente en el D.F., se impondrían de 3 meses a 2 años de prisión, multa de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente en el D.F. al momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de 3 meses a 2 años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Esto se modifica

⁶¹⁵ Al respecto revisar: SCJN, *Enriquecimiento ilícito. El artículo 109 constitucional que lo prevé, no contiene un régimen de excepción a las garantías individuales para los servidores públicos*, Novena Época, Núm. de Registro: 186275, Instancia: Pleno, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, agosto de 2002, Materia(s): Constitucional, Penal, Tesis: P. XXXVI/2002, p. 7.

⁶¹⁶ Ídem.

⁶¹⁷ Anteriormente se establecía: *de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*.

y se establece que cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito no exceda del equivalente de 5 mil veces el valor diario de la UMA se impondrán, igualmente, de 3 meses a 2 años de prisión, pero de 30 a 100 días multa. Se elimina la destitución y la inhabilitación.⁶¹⁸

Finalmente, se establecía que cuando el monto a que ascendiera el enriquecimiento ilícito excediera del equivalente de 5 mil veces el salario mínimo diario vigente en el D.F., se impondrían de 2 a 14 años de prisión, multa de 300 a 500 veces el salario mínimo diario vigente en el D.F. al momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de 2 a 14 años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Posterior a la reforma se establece que cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito exceda del equivalente de 5 mil veces el valor diario de la UMA se impondrán, de igual manera, de 2 a 14 años de prisión, pero una multa de 100 a 150 días multa. Se elimina la destitución y la inhabilitación.⁶¹⁹

Artículos transitorios

En el *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción*,⁶²⁰ se establece, en el transitorio primero que el Decreto entrará en vigor a partir del nombramiento que el Senado de la República realice del Titular de la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción, creada en términos de lo establecido en el segundo párrafo del

⁶¹⁸ Por las razones explicadas en citas anteriores.

⁶¹⁹ Por las razones explicadas en citas anteriores.

⁶²⁰ DOF, DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción, 18/07/2016,

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445043&fecha=18/07/2016.

Artículo Décimo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la CPEUM, en materia político-electoral, publicado en el DOF el 10 de febrero de 2014, a través del 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 DOF el 12 de marzo de 2014.⁶²¹

En el Segundo se establece que, a partir de la entrada en vigor del Decreto, para el caso en que las reformas contenidas en el mismo contemplen una descripción legal de una conducta delictiva que en los artículos reformados se contemplaban como delito y por virtud de las reformas, se denomina, penaliza o agrava de forma diversa, siempre y cuando las conductas y los hechos respondan a la descripción que ahora se establecen, se estará a lo siguiente:

I. En los casos de hechos que constituyan alguno de los delitos reformados por el Decreto, cuando se tenga conocimiento de los mismos, el Ministerio Público iniciará la investigación de conformidad con la traslación del tipo que resulte;

II. En las investigaciones iniciadas, en los que aún no se ejercite la acción penal, el Ministerio Público ejercerá ésta de conformidad con la traslación del tipo que resulte;

III. En los procesos incoados, en los que aún no se formulen conclusiones acusatorias el Ministerio Público las formulará de conformidad con la traslación del tipo que resulte;

⁶²¹ Respecto al debate que en la actualidad ha generado el nombramiento del Fiscal Anticorrupción y la entrada en vigor de los Delitos por Hechos de Corrupción revisar: Raphael, Ricardo, *Los delitos de corrupción en la zona fantasma*, Periódico El Universal, 14/03/2019, <https://www.eluniversal.com.mx/columna/ricardo-raphael/nacion/los-delitos-de-corrupcion-en-la-zona-fantasma>.

IV. En los procesos pendientes de dictarse sentencia en primera y segunda instancia, el juez o el Tribunal, respectivamente podrán efectuar la traslación del tipo de conformidad con la conducta que se haya probado y sus modalidades, y

V. La autoridad ejecutora al aplicar alguna modalidad de beneficio para el sentenciado, considerará las penas que se hayan impuesto, en función de la traslación del tipo, según las modalidades correspondientes.

En el Tercero transitorio se establece que, una vez que entre en vigencia la *Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes* que establece el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73, la fracción XIII del artículo 215 quedará derogada y los procedimientos iniciados por hechos que ocurran a partir de dicha entrada en vigor, se seguirán conforme a lo establecido en la misma. Los procedimientos iniciados antes de la vigencia de dicha ley continuarán su sustanciación de conformidad con el Código Penal Federal.

Finalmente, en el transitorio Cuarto se establece que, las personas sentenciadas continuarán cumpliendo la pena de conformidad con lo establecido en la legislación vigente en el momento en que la misma haya quedado firme.

6. Reforma a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República

El *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República* (LOPGR),⁶²² modificó

⁶²² La LOPGR quedó abrogada con la entrada en vigor de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República de 14 de diciembre de 2018, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNlj8Cx5cRMW+d9MvF09G5At6gBc2ORaszuoolU96uWN>.

diversos artículos con la finalidad de establecer a la *Fiscalía especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción*,⁶²³ sus atribuciones y las adecuaciones normativas acordes con el SNA.⁶²⁴

El texto de la Ley se modifica para agregar dentro de los auxiliares de la PGR y del Ministerio Público de la Federación, a los *Fiscales Especializados*.⁶²⁵

Se establece la FECC como un órgano con autonomía técnica y operativa para investigar y perseguir los hechos que la ley considera como delitos por hechos de corrupción. Contará con el personal sustantivo, directivo, administrativo y auxiliar capacitados para el debido cumplimiento de sus funciones, así como con las unidades administrativas necesarias para el seguimiento de las investigaciones.⁶²⁶

Para el desarrollo de sus funciones se auxiliará de la unidad administrativa en materia de Servicios Periciales y contará con Agentes del Ministerio Público Especializados en anticorrupción. Su titular presentará anualmente al Procurador General de la República un informe sobre actividades sustantivas y sus resultados, el cual será público, en términos de lo previsto en la Ley General de

⁶²³ También conocida como Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FECC)

⁶²⁴ SCJN, *Sistema de Consulta de Ordenamientos: "Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República"*; para este capítulo se realizó un comparativo de los textos de la Ley, antes y después del Decreto de 18 de julio de 2016, <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=iNe8TcPHpMMO/ASvajxKkITp/Ew29yj8vRAmOdzWA9ScKnH/e1zIC3iSBvRzGoRB>.

⁶²⁵ *Ibíd.*, art. 10.

⁶²⁶ *Ibíd.*, art. 10 Bis.

Transparencia y Acceso a la Información Pública, y demás disposiciones aplicables en la materia. Dicho informe será remitido a su vez, al CC del SNA y al Senado de la República.⁶²⁷

El titular de la Fiscalía, al igual que su personal de confianza, agentes del Ministerio Público de la Federación, agentes de la Policía Federal Ministerial y peritos miembros del Servicio Profesional de Carrera o de designación especial, estarán sujetos a la LGRA, así como al régimen especial de la materia previsto en la Ley orgánica de la PGR. Su actuación será fiscalizada por la ASF, la Visitaduría General y el OIC, conforme a sus respectivas competencias.⁶²⁸

El titular de la Fiscalía elaborará su anteproyecto de presupuesto para enviarlo a la SHCP por conducto de la PGR, para que se integre en el PPEF correspondiente, que envíe para su aprobación a la Cámara de Diputados. En el PEF se identificará el monto aprobado a la Fiscalía, para el respectivo ejercicio fiscal.⁶²⁹

La FECC contará con diversas atribuciones entre las que se encuentran: ejercer las que la Constitución, las leyes, los Reglamentos y demás disposiciones jurídicas confieren al Ministerio Público de la Federación en lo relativo a los hechos que la ley considera como delitos en materia de corrupción, con excepción de los cometidos por servidores públicos de la misma PGR;⁶³⁰ participar como integrante en el CC del SNA; nombrar, previo acuerdo con el Procurador, a los titulares de las unidades administrativas y direcciones

⁶²⁷ *Ídem.*

⁶²⁸ *Ídem.*

⁶²⁹ *Ídem.*

⁶³⁰ *Ibídem, art. 10 Ter; la Visitaduría General será la encargada de la investigación de los delitos que cometan los servidores públicos de la misma PGR de acuerdo al artículo 21 de la LOPGR.*

generales de la FECC, salvo aquellas que no realicen funciones sustantivas, en cuyo caso, el nombramiento y su remoción serán exclusivos del Fiscal Especializado.

Contar con los agentes del Ministerio Público de la Federación y policías de investigación, miembros del servicio profesional de carrera, que le estarán adscritos y resulten necesarios para la atención de los casos que correspondan a la Fiscalía, sobre los que ejercerá mando directo; proponer al Procurador el nombramiento de los agentes del Ministerio Público por designación especial que reúnan amplia experiencia profesional en la materia de corrupción; proponer a la unidad administrativa competente el contenido teórico práctico de los programas de capacitación, actualización y especialización, respecto de los agentes del Ministerio Público adscritos a la Fiscalía Especializada.

De igual manera, coordinar y supervisar la actuación de la policía de investigación; diseñar e implementar estrategias y líneas de acción para combatir los delitos de corrupción; implementar planes y programas destinados a detectar la comisión de estos delitos en el ámbito de su competencia; e instrumentar mecanismos de colaboración con otras autoridades para la elaboración de estrategias y programas tendientes a combatirlos.

Emitir los acuerdos, circulares, instructivos, bases y demás normas administrativas necesarias que rijan la actuación de la Fiscalía; fortalecer e implementar, mecanismos de cooperación y colaboración con autoridades de los tres órdenes de gobierno para la investigación de los delitos de corrupción; diseñar e implementar proyectos, estudios y programas permanentes de información y fomento de la cultura de la denuncia y de la legalidad en materia anticorrupción; e implementar mecanismos de colaboración con autoridades que ejerzan facultades de fiscalización a fin de fortalecer el desarrollo de las investigaciones.

También, requerir a las instancias de gobierno la información que resulte útil o necesaria para sus investigaciones, la que por ningún motivo le podrá ser negada, incluso anteponiendo el secreto bancario, fiduciario o cualquiera otro de similar naturaleza; diseñar, integrar e implementar sistemas y mecanismos de análisis de la información fiscal, financiera y contable para que pueda ser utilizada por ésta y otras unidades competentes de la Procuraduría, en especial la relacionada con la investigación de los delitos de corrupción; coadyuvar con otras áreas competentes de la Procuraduría, en el desarrollo de herramientas de inteligencia con metodologías interdisciplinarias de análisis e investigación de las distintas variables criminales, socioeconómicas y financieras, para conocer la evolución de las actividades relacionadas con los delitos de corrupción.

Generar sus propias herramientas metodológicas para el efecto de identificar los patrones de conducta que pudieran estar relacionados con operaciones con recursos de procedencia ilícita; emitir guías y manuales técnicos, en conjunto con la Coordinación General de Servicios Periciales y la Unidad Especializada en Análisis Financiero para la formulación de dictámenes en materia de análisis fiscal, financiero y contable que requieran los agentes del Ministerio Público de la Federación en el cumplimiento de sus funciones de investigación y persecución de los delitos de corrupción.

Conducir la investigación para la obtención de datos o medios de prueba vinculados a delitos de corrupción; suscribir programas de trabajo y proponer al Procurador la celebración de convenios con las entidades federativas para tener acceso directo a la información disponible en los Registros Públicos de la Propiedad, así como de las unidades de inteligencia patrimonial de las entidades federativas, para la investigación y persecución de los delitos de corrupción; ejercer la facultad de atracción de los delitos del orden común; dirigir, coordinar y realizar la investigación de los hechos que presuntamente constituyan delitos del fuero federal en materia de su competencia y del orden común, en los que ejerza la facultad de atracción;

Ordenar el aseguramiento de bienes propiedad del imputado, así como de aquellos respecto de los cuales se conduzcan como dueños, o dueños beneficiarios o beneficiario controlador, cuyo valor equivalga al producto, los instrumentos u objetos del hecho delictivo cuando éstos hayan desaparecido o no se localicen por causa atribuible al imputado; promover la extinción de dominio de los bienes de los imputados o sentenciados, así como de aquellos respecto de los cuales se conduzcan como dueños, o dueños beneficiarios o beneficiario controlador, cuyo valor equivalga a los bienes desaparecidos o no localizados por causa atribuible al imputado o sentenciado, cuando estos bienes estén vinculados con delitos de corrupción que sean susceptibles de la acción de extinción de dominio.

Decidir sobre el destino de los recursos que le sean asignados, a fin de cubrir todas las necesidades que surjan en el desempeño de sus facultades; someter a consideración del Procurador el ejercicio de las facultades que le otorga el artículo 107 Constitucional a efecto de solicitar a la SCJN el ejercicio de su facultad de atracción, en los casos que ésta proceda y que sean de su competencia, entre otras.⁶³¹

Se establece que las fiscalías especializadas se equiparán jerárquica y administrativamente a una Subprocuraduría y sus titulares deberán ser ciudadanos mexicanos por nacimiento; tener cuando menos 35 años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de 10 años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso.⁶³²

Se establece también que el Fiscal Especializado, fundada y motivadamente, podrá solicitar al Consejo de Profesionalización la destitución de

⁶³¹ *Ídem.*

⁶³² *Ibídem*, art.10 Quáter.

los agentes del Ministerio Público y de la policía que le estén adscritos cuando no cumplan con los requisitos para permanecer en su cargo.⁶³³

En lo respectivo a la Visitaduría General, se establece que los delitos en que incurran sus servidores públicos, incluyendo a su titular, serán investigados y perseguidos por el Procurador General de la República o por el servidor público en quien se delegue la facultad.⁶³⁴ Las faltas administrativas que cometan los servidores públicos de la Visitaduría, incluyendo a su titular, en términos de lo previsto en el régimen especial de la materia previsto en los Capítulos VIII y IX de la LOPGR, con excepción de las que se prevén en la LGRA que corresponden al OIC, serán investigadas y sustanciadas por el Procurador General de la República o por el servidor público en quien se delegue la facultad, quien podrá imponer las sanciones que correspondan.⁶³⁵

Cuando la Visitaduría tenga conocimiento de hechos que pudieran ser constitutivos de una falta administrativa, sin perjuicio de sus facultades establecidas en la LOPGR, deberá presentar la denuncia correspondiente como parte ante el OIC para que éste proceda en los términos de la LGRA.⁶³⁶

Finalmente, se establece que las faltas administrativas en que incurran los servidores públicos de la PGR que no encuadren en el régimen especial previsto en los Capítulos VIII y IX de la LOPGR, serán del conocimiento del OIC en los términos de la LGRA.⁶³⁷

Artículos transitorios

⁶³³ *Ibidem*, art. 13.

⁶³⁴ *Ibidem*, art. 21.

⁶³⁵ *Ídem*.

⁶³⁶ *Ídem*.

⁶³⁷ *Ibidem*, art. 80.

Respecto a los transitorios del *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*,⁶³⁸ en el primero se establece que el Decreto entrará en vigor a partir del nombramiento que el Senado de la República realice del Titular de la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción, creada en términos de lo establecido en el segundo párrafo del Artículo Décimo Octavo Transitorio del *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la CPEUM, en materia político-electoral*, publicado en el DOF el 10 de febrero de 2014, a través del 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 DOF el 12 de marzo de 2014.

En el Segundo se estipula que para la operación de la FECC durante el ejercicio 2016, se estará a lo previsto en el Artículo Tercero Transitorio del Decreto de Presupuesto de Egresos 2016. En lo que respecta al Tercero, se determina que la Cámara de Diputados realizará las acciones necesarias para proveer de recursos a la FECC. El presupuesto aprobado deberá cubrir los capítulos de servicios personales, materiales y suministros, así como de servicios generales necesarios para cumplir con sus funciones. Finalmente, en el Cuarto, se establece que todas las disposiciones que se opongan al Decreto quedarán derogadas a partir de su entrada en vigor.

7. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

Mediante el *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*

⁶³⁸ DOF, DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, 18/07/2016, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445050&fecha=18/07/2016.

Coordinación Fiscal, y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental,⁶³⁹ publicado el 18 de julio de 2016, se expidió la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) y se abrogó la antigua Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación publicada el 29 de mayo de 2009.

Aspectos generales

La Ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar los artículos 73 fracción XXIV, 74, fracciones II y VI, y 79 de la CPEUM en materia de revisión y fiscalización de: la Cuenta Pública; las situaciones irregulares que se denuncien respecto al ejercicio fiscal en curso o a ejercicios anteriores distintos al de la Cuenta Pública en revisión; la aplicación de las fórmulas de distribución, ministración y ejercicio de las participaciones federales; y el destino y ejercicio de los recursos provenientes de financiamientos contratados por los estados y municipios, que cuenten con la garantía de la Federación.

En este orden de ideas, la ley establece que la ASF podrá fiscalizar las operaciones que involucren recursos públicos federales o participaciones federales a través de contrataciones, subsidios, transferencias, donativos, fideicomisos, fondos, mandatos, asociaciones público privadas o cualquier otra figura jurídica y el otorgamiento de garantías sobre empréstitos de Estados y Municipios, entre otras operaciones.

También establece la organización de la ASF, sus atribuciones, incluyendo aquéllas para conocer, investigar y substanciar la comisión de faltas

⁶³⁹ DOF, *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 General de Contabilidad Gubernamental*, 18/07/2016,

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445046&fecha=18/07/2016.

administrativas que detecte en sus funciones de fiscalización; así como su evaluación, control y vigilancia por parte de la Cámara de Diputados.⁶⁴⁰

En ella, podemos encontrar un amplio glosario en el que se establece qué debemos entender por *Auditoría Superior de la Federación; Auditorías; Cuenta Pública; Entes Públicos; Entidades fiscalizadas; Entidades fiscalizadoras locales; Faltas administrativas graves*; entre otros.⁶⁴¹

Las normas que se aplicarán de forma supletoria, a falta de disposición expresa en la LFRCF, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; la Ley General de Contabilidad Gubernamental; la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios; la Ley de Coordinación Fiscal; la Ley de Ingresos; el Código Fiscal de la Federación; la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; la Ley General de Responsabilidades Administrativas; Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, y el Presupuesto de Egresos, así como las disposiciones relativas del derecho común federal, sustantivo y procesal, en ese orden.⁶⁴²

El informe de Avance de Gestión Financiera

Este informe lo rendirán los poderes de la unión y los entes públicos federales de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara de Diputados sobre los avances físicos y financieros de los programas federales aprobados para el análisis correspondiente de dicha Cámara, presentado como un apartado específico del segundo informe trimestral del ejercicio

⁶⁴⁰ *Ibídem*, art. 1.

⁶⁴¹ *Ibídem*, art. 4. Se recomienda revisarlo para el caso de duda en algún término.

⁶⁴² *Ibídem*, art. 7.

correspondiente al que se refiere el artículo 107 de la ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.⁶⁴³

El contenido del Informe de Avance de Gestión Financiera se referirá a los programas a cargo de los poderes de la Unión y los entes públicos federales, para conocer el grado de cumplimiento de los objetivos, metas y satisfacción de necesidades en ellos proyectados y contendrá el flujo contable de ingresos y egresos al 30 de junio del año en que se ejerza el Presupuesto de Egresos y el avance del cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el Presupuesto de Egresos. Lo anterior, sin perjuicio de lo previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. La ASF realizará un análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera 30 días posteriores a la fecha de su presentación y lo entregará a la Comisión.⁶⁴⁴

La Fiscalización de la Cuenta Pública

La Cuenta Pública es el informe que integra la SHCP y presenta a la Cámara de Diputados para su revisión y fiscalización. Contiene la información contable, presupuestaria, programática y complementaria de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Órganos Autónomos y de cada ente público del Sector Paraestatal, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 74, fracción VI, de la CPEUM y en los artículos 46 y 53 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.⁶⁴⁵

La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el

⁶⁴³ *Ibidem*, art. 4, F. XIX.

⁶⁴⁴ *Ibidem*, art. 12.

⁶⁴⁵ Cfr., SHCP, Gob.mx, “Cuenta Pública”, <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/>.

31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior.⁶⁴⁶

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha autoridad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos. La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la ASF y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización.⁶⁴⁷

La fiscalización de la Cuenta Pública que realiza la ASF se lleva a cabo de manera posterior al término de cada ejercicio fiscal, una vez que el programa anual de auditoría esté aprobado y publicado en su página de internet; tiene carácter externo y por lo tanto se efectúa de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización que realicen los OIC.⁶⁴⁸

La fiscalización de la Cuenta Pública comprende, por un lado, la fiscalización de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas para comprobar

⁶⁴⁶ Cámara de Diputados, *Constitución Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, última reforma publicada DOF 27-01-2016, México, 1917, art. 74 F. VI., <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>.

⁶⁴⁷ *Idem*.

⁶⁴⁸ DOF, “*Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación...*” *op. cit.*, art. 6.

el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, y demás disposiciones legales aplicables, en cuanto a los ingresos y gastos públicos, así como la deuda pública, incluyendo la revisión del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos 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; y, por el otro, la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas federales.⁶⁴⁹ La fiscalización de la Cuenta Pública deberá llevarse a cabo conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.⁶⁵⁰

El objeto de la fiscalización de la Cuenta Pública

El objeto de la fiscalización de la Cuenta Pública es, en primer lugar, evaluar los resultados de la gestión financiera. Esto incluye la ejecución de la Ley de Ingresos y el ejercicio del Presupuesto de Egresos para verificar la forma y términos en que los ingresos fueron recaudados, obtenidos, captados y administrados; constatar que los recursos provenientes de financiamientos y otras obligaciones y empréstitos se contrataron, recibieron y aplicaron de conformidad con lo aprobado; y revisar que los egresos se ejercieron en los conceptos y partidas autorizados, incluidos, entre otros aspectos, la contratación de servicios y obra pública, las adquisiciones, arrendamientos, subsidios, aportaciones, donativos, transferencias, aportaciones a fondos, fideicomisos y demás instrumentos financieros, así como cualquier esquema o instrumento de pago a largo plazo.

⁶⁴⁹ *Ibidem*, art. 2.

⁶⁵⁰ *Ibidem*, art. 3.

De igual manera, si se cumplió con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental; contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; almacenes y demás activos; recursos materiales, y demás normatividad aplicable al ejercicio del gasto público; así como si la captación, recaudación, administración, custodia, manejo, ejercicio y aplicación de recursos federales, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, y si los actos, contratos, convenios, mandatos, fondos, fideicomisos, prestación de servicios públicos, operaciones o cualquier acto que las entidades fiscalizadas, celebren o realicen, relacionados con el ejercicio del gasto público federal, se ajustaron a la legalidad, y si no han causado daños o perjuicios, o ambos, en contra de la Hacienda Pública Federal o, en su caso, del patrimonio de los entes públicos de la Federación.

También comprobar si el ejercicio de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos se ha ajustado a los criterios señalados en los mismos. Esto es, si las cantidades correspondientes a los ingresos y a los egresos, se ajustaron o corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas; si los programas y su ejecución se ajustaron a los términos y montos aprobados en el Presupuesto de Egresos, y si los recursos provenientes de financiamientos y otras obligaciones se obtuvieron en los términos autorizados y se aplicaron con la periodicidad y forma establecidas por las leyes y demás disposiciones aplicables, y si se cumplieron los compromisos adquiridos en los actos respectivos.

El segundo objeto de la fiscalización de la Cuenta Pública es verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Esto incluye, realizar auditorías del desempeño de los programas, verificando la eficiencia, la eficacia y la economía en el cumplimiento de los objetivos de los mismos; si se cumplieron las metas de los indicadores aprobados en el Presupuesto de Egresos y si dicho cumplimiento tiene relación con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas

sectoriales, así como si se cumplieron los objetivos de los programas y las metas de gasto que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres.

El tercer objeto de la fiscalización es promover las acciones o denuncias correspondientes para la imposición de las sanciones administrativas y penales por las faltas graves que se adviertan derivado de sus auditorías e investigaciones, así como dar vista a las autoridades competentes cuando detecte la comisión de faltas administrativas no graves para que continúen la investigación respectiva y promuevan la imposición de las sanciones que procedan.⁶⁵¹

Las observaciones que, en su caso, emita la ASF derivado de la fiscalización superior, podrán derivar en: acciones y previsiones, incluyendo solicitudes de aclaración, pliegos de observaciones, informes de presunta responsabilidad administrativa, promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, denuncias de hechos ante la FECC y denuncias de juicio político; así como en recomendaciones.⁶⁵²

Atribuciones de la ASF para la fiscalización de la Cuenta Pública

Para la fiscalización de la Cuenta Pública, la ASF tendrá la atribución de realizar, conforme al programa anual de auditorías aprobado, las auditorías e investigaciones. Para la práctica de Auditorías, la ASF podrá solicitar información y documentación durante el desarrollo de las mismas. Podrá iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, sin perjuicio

⁶⁵¹ *Ibídem*, art. 14.

⁶⁵² *Ibídem*, art. 15.

de que las observaciones o recomendaciones que, en su caso realice, deberán referirse a la información definitiva presentada en la Cuenta Pública.⁶⁵³

También tendrá la atribución de establecer los lineamientos técnicos y criterios para las auditorías y su seguimiento, procedimientos, investigaciones, encuestas, métodos y sistemas necesarios para la fiscalización superior; así como proponer las modificaciones a los principios, normas, procedimientos, métodos y sistemas de registro y contabilidad; las disposiciones para el archivo, guarda y custodia de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso, gasto y deuda pública; así como todos aquellos elementos que posibiliten la adecuada rendición de cuentas y la práctica idónea de las auditorías.

Proponer al Consejo Nacional de Armonización Contable modificaciones a la forma y contenido de la información de la Cuenta Pública y a los formatos de integración correspondientes; practicar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, conforme a los indicadores establecidos en el Presupuesto de Egresos y tomando en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales, regionales, operativos anuales, y demás programas de las entidades fiscalizadas a efecto de verificar el desempeño de los mismos y, en su caso, el uso de recursos públicos federales.

Verificar que las entidades fiscalizadas que hubieren captado, manejado o ejercido recursos públicos, lo hayan realizado conforme a los programas aprobados y montos autorizados, así como en el caso de los egresos, con cargo a las partidas correspondientes, con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables.

Verificar obras, bienes adquiridos y servicios contratados por las entidades fiscalizadas para comprobar si los recursos de las inversiones y los gastos

⁶⁵³ *Ibídem*, art. 17.

autorizados a las entidades fiscalizadas se ejercieron en los términos de las disposiciones aplicables; así como requerir a los auditores externos copia de todos los informes y dictámenes de las auditorías y revisiones por ellos practicadas a las entidades fiscalizadas y de ser requerido, el soporte documental.

También, requerir a terceros que hubieran contratado con las entidades fiscalizadas obra pública, bienes o servicios mediante cualquier título legal y a cualquier entidad o persona física o moral, pública o privada, o aquellas que hayan sido subcontratados por terceros, la información relacionada con la documentación justificativa y comprobatoria del ejercicio de recursos públicos a efecto de realizar las compulsas correspondientes.

Solicitar, obtener y tener acceso a toda la información y documentación, que a juicio de la ASF sea necesaria para llevar a cabo la auditoría correspondiente, sin importar el carácter de confidencial o reservado de la misma, que obren en poder de las entidades fiscalizadas y las autoridades.

Fiscalizar los recursos públicos federales que la Federación haya otorgado a entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México, fideicomisos, fondos, mandatos o, cualquier otra figura análoga, personas físicas o morales, públicas o privadas, cualesquiera que sean sus fines y destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado;

Investigar, en el ámbito de su competencia, los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o presunta conducta ilícita, o comisión de faltas administrativas y promover las responsabilidades administrativas, para lo cual la unidad administrativa a cargo de las investigaciones de la ASF presentará el informe de presunta responsabilidad administrativa correspondiente, ante la autoridad substanciadora de la misma ASF, para que ésta, de considerarlo procedente, turne y presente el expediente, ante el TFJA o, en el caso de las no graves, ante el OIC. Presentar denuncias y querellas penales.

Recurrir, a través de la unidad administrativa a cargo de las investigaciones de la ASF, las determinaciones del TFJA y de la FECC; participar en el CC del SNA; solicitar a las entidades fiscalizadas información del ejercicio en curso, respecto de procesos concluidos, para la planeación de la fiscalización de la Cuenta Pública; comprobar la existencia, procedencia y registro de los activos y pasivos de las entidades fiscalizadas, de los fideicomisos, fondos y mandatos o cualquier otra figura análoga, para verificar la razonabilidad de las cifras mostradas en los estados financieros consolidados y particulares de la Cuenta Pública; fiscalizar el financiamiento público.

Además, solicitar la información financiera, incluyendo los registros contables, presupuestarios, programáticos y económicos, así como los reportes institucionales y de los sistemas de contabilidad gubernamental que los entes públicos están obligados a operar con el propósito de consultar la información contenida en los mismos, entre otras.⁶⁵⁴

La ASF podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información y documentación 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 de Egresos en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se trate de auditorías sobre el desempeño. Las observaciones, incluyendo las acciones y recomendaciones que la ASF emita, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión. Lo anterior, sin perjuicio de que, de encontrar en la revisión que se practique presuntas responsabilidades a cargo de servidores públicos o particulares, correspondientes a otros ejercicios fiscales, se dará vista a la unidad administrativa a cargo de las investigaciones de la ASF para que

⁶⁵⁴ *Ibídem*, art. 17.

proceda a formular las promociones de responsabilidades administrativas o las denuncias correspondientes.⁶⁵⁵

La ASF tendrá acceso a contratos, documentos, datos, archivos y documentación justificativa y comprobatoria relativa al ingreso, gasto público y cumplimiento de los objetivos de los programas de los entes públicos, así como a la demás información que resulte necesaria para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública siempre que al solicitarla se expresen los fines a que se destine dicha información.⁶⁵⁶

La ASF deberá emitir los criterios relativos a la ejecución de auditorías, mismos que deberán sujetarse a las disposiciones establecidas en la LFRCF y publicarse en el DOF.⁶⁵⁷

Los entes públicos facilitarán los auxilios que requiera la ASF para el ejercicio de sus funciones. Los servidores públicos, 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 o participaciones federales, deberán proporcionar la información y documentación que solicite la ASF para efectos de sus auditorías e investigaciones, 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.

De no proporcionar la información, los responsables serán sancionados en los términos de la LGRA y, en su caso, en términos de la legislación penal aplicable.⁶⁵⁸ La ASF podrá imponer multas, cuando los servidores públicos y las

⁶⁵⁵ *Ibidem*, art. 22.

⁶⁵⁶ *Ibidem*, art. 23.

⁶⁵⁷ *Ibidem*, art. 8.

⁶⁵⁸ *Ibidem*, art. 9.

personas físicas no atiendan los requerimientos, salvo que exista disposición legal o mandato judicial que se los impida, o por causas ajenas a su responsabilidad.⁶⁵⁹

Del contenido del Informe General y su análisis

La ASF tendrá un plazo que vence el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, para rendir un Informe General a la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia de la ASF, mismo que tendrá carácter público. La Cámara remitirá copia del Informe General al CC del SNA y al CPC.⁶⁶⁰

El Informe General contendrá, como mínimo, un resumen de las auditorías realizadas y las observaciones realizadas; las áreas claves con riesgo identificadas en la fiscalización; un resumen de los resultados de la fiscalización del gasto federalizado, participaciones federales y la evaluación de la deuda fiscalizable; la descripción de la muestra del gasto público auditado, señalando la proporción respecto del ejercicio de los poderes de la Unión, la Administración Pública Federal, el gasto federalizado y el ejercido por órganos constitucionales autónomos.

Además, derivado de las Auditorías, en su caso y dependiendo de la relevancia de las observaciones, un apartado donde se incluyan sugerencias a la Cámara para modificar disposiciones legales a fin de mejorar la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas; un apartado que contenga un análisis sobre las proyecciones de las finanzas públicas contenidas en los Criterios Generales de Política Económica para el ejercicio fiscal

⁶⁵⁹ *Ibidem*, art. 10.

⁶⁶⁰ *Ibidem*, art. 33.

correspondiente y los datos observados al final del mismo; y la demás información que se considere necesaria.⁶⁶¹

De los Informes Individuales

Los informes individuales de auditoría que concluyan durante el periodo respectivo deberán ser entregados a la Cámara, por conducto de la Comisión, el último día hábil de los meses de junio y octubre, así como el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública.⁶⁶²

Los Informes Individuales de auditoría contendrán, como mínimo, los criterios de selección, el objetivo, el alcance, los procedimientos de auditoría aplicados y el dictamen de la revisión. También los nombres de los servidores públicos de la ASF a cargo de realizar la auditoría o, en su caso, de los despachos o profesionales independientes contratados para llevarla a cabo; el cumplimiento, en su caso, de las disposiciones jurídicas; los resultados de la fiscalización efectuada; las observaciones, recomendaciones, acciones, con excepción de los informes de presunta responsabilidad administrativa, y en su caso denuncias de hechos, y un apartado específico en cada una de las auditorías realizadas donde se incluyan una síntesis de las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado en relación con los resultados y las observaciones que se les hayan hecho durante las revisiones.

Asimismo, considerará, en su caso, el cumplimiento de los objetivos de aquellos programas que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres, así como la erradicación de la violencia y cualquier forma de discriminación de género. Estos informes individuales tendrán el carácter de públicos, y se mantendrán en la página de Internet de la ASF, en formatos abiertos conforme a

⁶⁶¹ *Ibidem*, art. 34.

⁶⁶² *Ibidem*, art. 35.

lo establecido en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.⁶⁶³

La ASF dará cuenta a la Cámara en los informes individuales de las observaciones, recomendaciones y acciones y, en su caso, de la imposición de las multas respectivas, y demás acciones que deriven de los resultados de las auditorías practicadas.⁶⁶⁴

La ASF informará a la Cámara, por conducto de la Comisión, del estado que guarda la solventación de observaciones a las entidades fiscalizadas, respecto a cada uno de los Informes individuales que se deriven de las funciones de fiscalización. Para tal efecto, el reporte será semestral y deberá ser presentado a más tardar los días primero de los meses de mayo y noviembre de cada año, con los datos disponibles al cierre del primer y tercer trimestres del año, respectivamente. El informe semestral se elaborará con base en los formatos que al efecto establezca la Comisión e incluirá invariablemente los montos efectivamente resarcidos a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, derivados de la fiscalización de la Cuenta Pública y en un apartado especial, la atención a las recomendaciones, así como el estado que guarden las denuncias penales presentadas y los procedimientos de responsabilidad administrativa promovidos en términos de la LGRA y la LFRCF.

Asimismo, deberá publicarse en la página de Internet de la ASF en la misma fecha en que sea presentado y se mantendrá de manera permanente en la página en Internet. En dicho informe, la ASF dará a conocer el seguimiento específico de las promociones de los informes de presunta responsabilidad administrativa, a fin de identificar a la fecha del informe las estadísticas sobre dichas promociones identificando también las sanciones que al efecto hayan

⁶⁶³ *Ibidem*, art. 36.

⁶⁶⁴ *Ibidem*, art. 37.

procedido. Respecto de los pliegos de observaciones, en dicho informe se dará a conocer el número de pliegos emitidos, su estatus procesal y las causas que los motivaron. En cuanto a las denuncias penales formuladas ante la FECC o las autoridades competentes, en dicho informe la ASF dará a conocer la información actualizada sobre la situación que guardan las denuncias penales, el número de denuncias presentadas, las causas que las motivaron, las razones sobre su procedencia o improcedencia, así como, en su caso, la pena impuesta.⁶⁶⁵

Tratándose del Informe General, del Informe específico y de los Informes Individuales, la información contenida en los mismos será publicada en la página de internet de la ASF, en formatos abiertos conforme a lo establecido en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, siempre y cuando no se revele información que se considere temporalmente reservada o que forme parte de un proceso de investigación. La información reservada se incluirá una vez que deje de serlo.⁶⁶⁶

De las Acciones y Recomendaciones derivadas de la Fiscalización

El Titular de la ASF enviará a las entidades fiscalizadas, dentro de un plazo de 10 días hábiles siguientes a que haya sido entregado a la Cámara, el informe individual que contenga las acciones y las recomendaciones que les correspondan, para que, en un plazo de 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones pertinentes.⁶⁶⁷

La ASF deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles, contados a partir de su recepción, sobre las respuestas emitidas por las entidades

⁶⁶⁵ *Ibidem*, art. 38.

⁶⁶⁶ *Ibidem*, art. 5.

⁶⁶⁷ *Ibidem*, art. 39.

fiscalizadas, en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las acciones y recomendaciones.⁶⁶⁸

Antes de emitir sus recomendaciones, la ASF analizará con las entidades fiscalizadas las observaciones que dan motivo a las mismas. En las reuniones de resultados preliminares y finales las entidades fiscalizadas a través de sus representantes o enlaces suscribirán conjuntamente con el personal de las áreas auditoras correspondientes de la ASF, las Actas en las que consten los términos de las recomendaciones que, en su caso, sean acordadas y los mecanismos para su atención. Lo anterior, sin perjuicio de que la ASF podrá emitir recomendaciones en los casos en que no logre acuerdos con las entidades fiscalizadas.

La información, documentación o consideraciones aportadas por las entidades fiscalizadas para atender las recomendaciones en los plazos convenidos, deberán precisar las mejoras realizadas y las acciones emprendidas. En caso contrario, deberán justificar la improcedencia de lo recomendado o las razones por las cuales no resulta factible su implementación. Dentro de los 30 días posteriores a la conclusión del plazo, la ASF enviará a la Cámara un reporte final sobre las recomendaciones correspondientes a la Cuenta Pública en revisión, detallando la información anterior.⁶⁶⁹

La ASF, podrá promover, en cualquier momento en que cuente con los elementos necesarios, el informe de presunta responsabilidad administrativa ante el Tribunal; así como la denuncia de hechos ante la Fiscalía Especializada, la denuncia de juicio político ante la Cámara, o los informes de presunta responsabilidad administrativa ante el OIC competente.⁶⁷⁰

⁶⁶⁸ *Ibídem*, art. 41.

⁶⁶⁹ *Ibídem*, art. 42.

⁶⁷⁰ *Ibídem*, art. 43.

La conclusión de la revisión de la Cuenta Pública

La Comisión de Vigilancia realizará un análisis de los informes individuales, de los informes específicos, y del Informe General y lo enviará a la Comisión de Presupuesto. A este efecto y a juicio de la Comisión de Vigilancia, se podrá solicitar a las comisiones ordinarias de la Cámara una opinión sobre aspectos o contenidos específicos de dichos informes.

El análisis de la Comisión podrá incorporar aquellas sugerencias que juzgue conveniente y que haya hecho la ASF, para modificar disposiciones legales que pretendan mejorar la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas.⁶⁷¹ En aquellos casos en que la Comisión detecte errores en el Informe General o bien, considere necesario aclarar o profundizar el contenido del mismo, podrá solicitar a la ASF la entrega por escrito de las explicaciones pertinentes, así como la comparecencia del Titular de la ASF o de otros servidores públicos de la misma, a fin de realizar las aclaraciones correspondientes, sin que ello implique la reapertura del Informe General. La Comisión podrá formular recomendaciones a la ASF, las cuales serán incluidas en las conclusiones sobre el Informe General.⁶⁷²

La Comisión de Presupuesto estudiará el Informe General, el análisis de la Comisión de Vigilancia y el contenido de la Cuenta Pública. Asimismo, la Comisión de Presupuesto someterá a votación del Pleno el dictamen correspondiente a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública. El dictamen deberá contar con el análisis pormenorizado de su contenido y estar sustentado en conclusiones técnicas del Informe General y recuperando las discusiones técnicas realizadas y el análisis de la Comisión de Vigilancia. La aprobación del dictamen no suspende el trámite

⁶⁷¹ *Ibídem*, art. 44.

⁶⁷² *Ibídem*, art. 45.

de las acciones promovidas por la ASF, mismas que seguirán el procedimiento previsto en la LFRCF.⁶⁷³

La fiscalización de los recursos federales administrados o ejercidos por órdenes de gobierno locales y por particulares, y las participaciones federales

La Fiscalización del Gasto Federalizado

La ASF fiscalizará, conforme al programa anual de auditoría que deberá aprobar y publicar en el DOF, directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México. Asimismo, fiscalizará directamente 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, sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

La ASF revisará el origen de los recursos con los que se pagan los sueldos y salarios del personal que preste o desempeñe un servicio personal subordinado en dichos órdenes de gobierno, para determinar si fueron cubiertos con recursos federales o locales, en términos de lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal y las disposiciones aplicables. Para tal efecto la ASF determinará en su programa anual de auditorías la muestra a fiscalizar para el año correspondiente.⁶⁷⁴

La ASF llevará a cabo las auditorías como parte de la revisión de la Cuenta Pública y podrá fiscalizar los recursos federales correspondientes al ejercicio fiscal en curso o a años anteriores al de la Cuenta Pública en revisión.⁶⁷⁵

⁶⁷³ *Ibídem*, art. 46.

⁶⁷⁴ *Ibídem*, art. 47.

⁶⁷⁵ *Ibídem*, art. 48.

Cuando se acrediten afectaciones a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales de las entidades federativas, municipios o alcaldías de la Ciudad de México, la ASF procederá a formularles el pliego de observaciones correspondiente. Asimismo, en los casos en que sea procedente, la unidad administrativa a cargo de las investigaciones de la ASF promoverá el informe de presunta responsabilidad administrativa para la imposición de las sanciones correspondientes.⁶⁷⁶

La Fiscalización de las Participaciones Federales

La ASF fiscalizará las participaciones federales⁶⁷⁷ conforme a la facultad establecida en el artículo 79, fracción I, párrafo segundo, de la CPEUM y lo hará de manera directa. En la fiscalización superior de las participaciones federales se revisarán los procesos realizados por el Gobierno Federal, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, e incluirá: la aplicación de las fórmulas de distribución de las participaciones federales; la oportunidad en la ministración de los recursos; el ejercicio de los recursos conforme a las disposiciones locales aplicables, y el financiamiento y otras obligaciones e instrumentos financieros garantizados con participaciones federales; en su caso, el cumplimiento de los objetivos de los programas financiados con estos recursos, conforme a lo previsto en los presupuestos

⁶⁷⁶ *Ibidem*, art. 49.

⁶⁷⁷ Las Participaciones a Entidades Federativas o Ramo 28 son los recursos asignados a los estados y los municipios en los términos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal y los Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, <http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/28/participaciones.html>.

locales; y la deuda de las entidades federativas garantizada con participaciones federales.⁶⁷⁸

La Fiscalización Superior de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios que cuenten con Garantía del Gobierno Federal.

La ASF tiene la obligación de fiscalizar las garantías que otorgue el Gobierno Federal sobre los financiamientos y otras obligaciones contratados por los Estados y Municipios, de acuerdo a lo estipulado en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. De igual manera, debe fiscalizar el destino y ejercicio de los recursos correspondientes a la deuda pública contratada que hayan realizado dichos gobiernos estatales y municipales.⁶⁷⁹

En la fiscalización de las garantías que otorgue el Gobierno Federal, la ASF revisará que el mecanismo jurídico empleado como fuente de pago de las obligaciones no genere gastos administrativos superiores a los costos promedio en el mercado; asimismo que la contratación de los empréstitos se dé bajo las mejores condiciones de mercado, así como que se hayan destinado los recursos a una inversión pública productiva, reestructura o refinanciamiento.⁶⁸⁰

Si del ejercicio de las facultades de fiscalización se encontrara alguna irregularidad será aplicable el régimen de responsabilidades administrativas, debiéndose accionar los procesos sancionatorios correspondientes.⁶⁸¹

Serán financiamientos o empréstitos contratados por las entidades federativas y municipios que cuentan con garantía de la Federación, los que,

⁶⁷⁸ *Ibídem*, art. 50.

⁶⁷⁹ *Ibídem*, art. 52.

⁶⁸⁰ *Ibídem*, art. 54.

⁶⁸¹ *Ibídem*, art. 55.

conforme a la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, tengan ese carácter.⁶⁸²

La ASF, verificará y fiscalizará la instrumentación, ejecución y resultados de las estrategias de ajuste convenidas para fortalecer las finanzas públicas de las Entidades Federativas y los municipios, con base en la Ley de la materia y en los convenios que para ese efecto se suscriban con las Entidades Federativas y los municipios, para la obtención de la garantía del Gobierno Federal.⁶⁸³

La Fiscalización del Cumplimiento de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios

La ASF, respecto de las reglas presupuestarias y de ejercicio, y de la contratación de deuda pública y obligaciones previstas en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, deberá fiscalizar la observancia de las reglas de disciplina financiera, de acuerdo a los términos establecidos en esa ley; la contratación de los financiamientos y otras obligaciones de acuerdo a las disposiciones previstas y dentro de los límites establecidos por el sistema de alertas de la misma; y el cumplimiento de inscribir y publicar la totalidad de sus financiamientos y otras obligaciones en el registro público único establecido en dicha Ley.⁶⁸⁴

La fiscalización durante el ejercicio fiscal en curso o de ejercicios anteriores

Para los efectos de lo previsto en el párrafo quinto de la fracción I del artículo 79 de la CPEUM, cualquier persona podrá presentar denuncias fundadas cuando se presuma el manejo, aplicación o custodia irregular de recursos

⁶⁸² *Ibidem*, art. 56.

⁶⁸³ *Ibidem*, art. 57.

⁶⁸⁴ *Ibidem*, art. 58.

públicos federales, o de su desvío, en los supuestos previstos en la LFRCF, la ASF, previa autorización de su Titular, podrá revisar la gestión financiera de las entidades fiscalizadas, durante el ejercicio fiscal en curso, así como respecto a ejercicios fiscales distintos al de la Cuenta Pública en revisión. Las denuncias podrán presentarse a la Cámara de Diputados, a la Comisión de Vigilancia o directamente a la ASF.⁶⁸⁵

Las denuncias que se presenten deberán estar fundadas con documentos y evidencias mediante los cuales se presuma el manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos o de su desvío. El escrito de denuncia deberá contar, como mínimo, con el ejercicio en que se presentan los presuntos hechos irregulares, y la descripción de los mismos. Al escrito de denuncia deberán acompañarse los elementos de prueba, cuando sea posible, que se relacionen directamente con los hechos denunciados. La ASF deberá proteger en todo momento la identidad del denunciante.⁶⁸⁶

Las denuncias deberán referirse a presuntos daños o perjuicios a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos, en algunos de los siguientes supuestos para su procedencia:

- Desvío de recursos hacia fines distintos a los autorizados;
- Irregularidades en la captación o en el manejo y utilización de los recursos públicos;
- Actos presuntamente irregulares en la contratación y ejecución de obras, contratación y prestación de servicios públicos, adquisición de bienes, y otorgamiento de permisos, licencias y concesiones entre otros;

⁶⁸⁵ *Ibídem*, art. 59.

⁶⁸⁶ *Ibídem*, art. 60.

- La comisión recurrente de irregularidades en el ejercicio de los recursos públicos;
- Inconsistencia en la información financiera o programática de cualquier entidad fiscalizada que oculte o pueda originar daños o perjuicios a su patrimonio.

La ASF informará al denunciante la resolución que tome sobre la procedencia de iniciar la revisión correspondiente.⁶⁸⁷

El Titular de la ASF, con base en el dictamen técnico jurídico que al efecto emitan las áreas competentes de la ASF, autorizará, en su caso, la revisión de la gestión financiera correspondiente, ya sea del ejercicio fiscal en curso o de ejercicios anteriores a la Cuenta Pública en revisión.⁶⁸⁸

La ASF deberá reportar, en los informes correspondientes, el estado que guarden las observaciones, detallando las acciones relativas a dichas auditorías, así como la relación que contenga la totalidad de denuncias recibidas.⁶⁸⁹

De la revisión efectuada al ejercicio fiscal en curso o a los ejercicios anteriores, la ASF rendirá un informe a la Cámara, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a la conclusión de la auditoría. Asimismo, promoverá las acciones que, en su caso, correspondan para el fincamiento de las responsabilidades administrativas, penales y políticas a que haya lugar, conforme lo establecido en la LFRCF y demás legislación aplicable.⁶⁹⁰

La determinación de daños y perjuicios y el fincamiento de responsabilidades

⁶⁸⁷ *Ibídem*, art. 61.

⁶⁸⁸ *Ibídem*, art. 62.

⁶⁸⁹ *Ibídem*, art. 64.

⁶⁹⁰ *Ibídem*, art. 65.

Si de la fiscalización que realice la ASF se detectaran irregularidades que permitan presumir la existencia de responsabilidades a cargo de servidores públicos o particulares, la ASF procederá a promover ante el TFJA, en los términos de la LGRA, la imposición de sanciones a los servidores públicos por las faltas administrativas graves que detecte durante sus auditorías e investigaciones, en que incurran los servidores públicos, así como sanciones a los particulares vinculados con dichas faltas. Las resoluciones del TFJA podrán ser recurridas por la ASF, cuando lo considere pertinente, en términos de lo dispuesto en el artículo 104, fracción III de la CPEUM y a la legislación aplicable.⁶⁹¹

De igual manera, procederá a dar vista a los OIC competentes, cuando detecte posibles responsabilidades administrativas por faltas administrativas no graves. En caso de que la ASF determine la existencia de daños o perjuicios, o ambos a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos, que deriven de faltas administrativas no graves, procederá en los términos del artículo 50 de la LGRA;

Además, a presentar las denuncias y querellas penales que correspondan ante la FECC, por los probables delitos que se detecten derivado de sus auditorías; coadyuvar con ella en los procesos penales correspondientes, tanto en la etapa de investigación, como en la judicial. En estos casos, la FECC recabará previamente la opinión de la ASF, respecto de las resoluciones que dicte sobre el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal. Previamente a que la FECC determine declinar su competencia, abstenerse de investigar los hechos denunciados, archivar temporalmente las investigaciones o decretar el no ejercicio de la acción penal, deberá hacerlo del conocimiento de la ASF para que exponga las consideraciones que estime convenientes. La ASF podrá impugnar ante la autoridad competente las omisiones de la FECC en la investigación de los

⁶⁹¹ *Ibídem*, art. 67.

delitos, así como las resoluciones que emita en materia de declinación de competencia, reserva, no ejercicio o desistimiento de la acción penal, o suspensión del procedimiento.

Finalmente, la ASF procederá a presentar las denuncias de juicio político que correspondan ante la Cámara de Diputados. Las denuncias penales de hechos presuntamente ilícitos y las denuncias de juicio político, deberán presentarse por parte de la ASF cuando se cuente con los elementos que establezcan las leyes en dichas materias.⁶⁹²

La promoción del procedimiento ante el TFJA, tiene por objeto resarcir el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos. Lo anterior, sin perjuicio de las demás sanciones administrativas que, en su caso, el Tribunal imponga a los responsables. Las sanciones que imponga el Tribunal se fincarán independientemente de las demás sanciones que, en su caso, impongan las autoridades competentes.⁶⁹³

La unidad administrativa de la ASF a cargo de las investigaciones promoverá el informe de presunta responsabilidad administrativa y, en su caso, penales a los servidores públicos de la ASF, cuando derivado de las auditorías a cargo de ésta, no formulen las observaciones sobre las situaciones irregulares que detecten o violen la reserva de información en los casos previstos en la Ley.⁶⁹⁴

Las responsabilidades que se finquen a los servidores públicos de los entes públicos y de la ASF, no eximen a éstos ni a los particulares, personas

⁶⁹² *Ibídem*, art. 67.

⁶⁹³ *Ibídem*, art. 68.

⁶⁹⁴ *Ibídem*, art. 69.

físicas o morales, de sus obligaciones, cuyo cumplimiento se les exigirá aun cuando la responsabilidad se hubiere hecho efectiva total o parcialmente.⁶⁹⁵

La unidad administrativa a cargo de las investigaciones de la ASF promoverá el informe de presunta responsabilidad administrativa ante la unidad de la propia Auditoría encargada de fungir como autoridad substanciadora, cuando los pliegos de observaciones no sean solventados por las entidades fiscalizadas. Lo anterior, sin perjuicio de que la unidad administrativa a cargo de las investigaciones podrá promover el informe en cualquier momento en que cuente con los elementos necesarios. El procedimiento para promover dicho informe y la imposición de sanciones por parte del TFJA, se regirá por lo dispuesto en la LGRA.⁶⁹⁶

De conformidad con lo dispuesto en la LGRA, la unidad administrativa de la ASF a la que se le encomiende la substanciación ante el Tribunal, deberá ser distinta de la que se encargue de las labores de investigación. El Reglamento Interior de la ASF, deberá contener una unidad administrativa a cargo de las investigaciones que será la encargada de ejercer las facultades que la LGRA les confiere a las autoridades investigadoras; así como una unidad que ejercerá las atribuciones que la citada Ley otorga a las autoridades substanciadoras.⁶⁹⁷

Los OIC deberán informar a la ASF, dentro de los 30 días hábiles siguientes de recibido el informe, el número de expediente con el que se inició la investigación o procedimiento respectivo. Asimismo, los OIC deberán informar a la ASF de la resolución definitiva que se determine o recaiga a sus promociones, dentro de los 10 días hábiles posteriores a que se emita dicha resolución.⁶⁹⁸

⁶⁹⁵ *Ibídem*, art. 70.

⁶⁹⁶ *Ibídem*, art. 71.

⁶⁹⁷ *Ibídem*, art. 72.

⁶⁹⁸ *Ibídem*, art. 73.

La ASF, en los términos de la LGSNA, incluirá en la PDN, la información relativa a los servidores públicos y particulares sancionados por resolución definitiva firme, por la comisión de faltas administrativas graves o actos vinculados a éstas.⁶⁹⁹

Existirá un recurso de reconsideración, en contra de las multas impuestas por la ASF. Su tramitación se regula en la LFRCF.⁷⁰⁰ La resolución que ponga fin al recurso tendrá por efecto confirmar, modificar o revocar la multa impugnada.⁷⁰¹

La acción para fincar responsabilidades e imponer las sanciones por faltas administrativas graves prescribirá en 7 años. El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiere incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo. En todos los casos, la prescripción se interrumpirá en los términos establecidos en la LGRA.⁷⁰²

La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados

Para los efectos de lo dispuesto en la fracción II y en el último párrafo de la fracción VI, del artículo 74 de la CPEUM, la Cámara de Diputados contará con una Comisión de Vigilancia que tendrá las atribuciones de coordinar las relaciones entre la Cámara y la ASF; evaluar el desempeño de esta última; constituir el enlace que permita garantizar la debida coordinación entre ambos

⁶⁹⁹ *Ibídem*, art. 74.

⁷⁰⁰ *Ibídem*, art. 75.

⁷⁰¹ *Ibídem*, art. 76.

⁷⁰² *Ibídem*, art. 78.

órganos, y solicitarle que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización.⁷⁰³

Algunas de las atribuciones de la Comisión, incluyen: recibir de la Mesa Directiva de la Cámara o de la Comisión Permanente, la Cuenta Pública y turnarla a la ASF; presentar a la Comisión de Presupuesto los informes individuales, los informes específicos y el Informe General, su análisis respectivo y conclusiones tomando en cuenta las opiniones que en su caso hagan las comisiones ordinarias de la Cámara; analizar el programa anual de fiscalización de la Cuenta Pública y conocer los programas estratégico y anual de actividades que, para el debido cumplimiento de sus funciones y atribuciones, elabore la ASF, así como sus modificaciones, y evaluar su cumplimiento. Con respeto a los procedimientos, alcances, métodos, lineamientos y resoluciones de procedimientos de fiscalización podrá formular observaciones cuando dichos programas omitan áreas relevantes de la Cuenta Pública.

Además, conocer y opinar sobre el proyecto de presupuesto anual de la ASF y turnarlo a la Junta de Coordinación Política de la Cámara para su inclusión en el PPEF para el siguiente ejercicio fiscal, así como analizar el informe anual de su ejercicio; proveer lo necesario para garantizar su autonomía técnica y de gestión y requerir informes sobre la evolución de los trabajos de fiscalización.

También, presentar a la Cámara la propuesta de los candidatos a ocupar el cargo de Titular de la ASF, así como la solicitud de su remoción, para lo cual podrá consultar a las organizaciones civiles y asociaciones que estime pertinente; proponer al Pleno de la Cámara al Titular de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión y los recursos materiales, humanos y presupuestarios con los que debe contar la misma; y ordenar a la Unidad la práctica de auditorías a la ASF.

⁷⁰³ *Ibidem*, art. 80.

Finalmente, analizar la información en materia de fiscalización superior de la federación, de contabilidad y auditoría gubernamentales y de rendición de cuentas, y solicitar la comparecencia de servidores públicos vinculados con los resultados de la fiscalización; invitar a la sociedad civil organizada a que participe como observadores o testigos sociales en las sesiones ordinarias de la Comisión, así como en la realización de ejercicios de contraloría social en los que se articule a la población con los entes fiscalizados.⁷⁰⁴

La Comisión presentará directamente a la ASF un informe que contenga las observaciones y las recomendaciones que se deriven del ejercicio de las atribuciones que la LFRCF le confiere en materia de evaluación de su desempeño a más tardar el 30 de mayo del año en que presente el Informe General. La ASF dará cuenta de su atención al presentar el Informe General del ejercicio siguiente.⁷⁰⁵

La integración y organización de la Auditoría Superior de la Federación

Al frente de la ASF habrá un Titular, designado conforme a lo previsto por el párrafo sexto del artículo 79 de la CPEUM, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara.⁷⁰⁶ La designación del Titular se sujetará al procedimiento estipulado en la LFRCF.⁷⁰⁷

El Titular de la ASF durará en el encargo 8 años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido por la Cámara por las causas graves a que se refiere la LFRCF, con la misma votación requerida para su nombramiento, así como por las causas y conforme a los procedimientos

⁷⁰⁴ *Ibídem*, art. 81.

⁷⁰⁵ *Ibídem*, art. 82.

⁷⁰⁶ *Ibídem*, art. 83.

⁷⁰⁷ *Ibídem*, arts. 84 y 85.

previstos en el Título Cuarto de la Constitución. Si esta situación se presenta estando en receso la Cámara, la Comisión Permanente podrá convocar a un periodo extraordinario para que resuelva en torno a dicha remoción.⁷⁰⁸

Para ser Titular de la ASF se requiere, entre otras cosas, ser ciudadano mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; tener por lo menos 35 años cumplidos el día de la designación; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión. Sin perjuicio de lo anterior, si se tratara de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que afecte seriamente la buena fama, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena.

No haber sido Secretario de Estado, Fiscal o Procurador General de la República, Senador, Diputado Federal, Titular del Ejecutivo de alguna entidad federativa, titular o en su caso comisionado de algún órgano constitucionalmente autónomo, dirigente de algún partido político, tesorero, titular de las finanzas o de la administración de algún partido político, ni haber sido postulado para cargo de elección popular durante el año previo al día de su nombramiento.

Deberá contar al momento de su designación con una experiencia efectiva de 10 años en actividades o funciones relacionadas con el control y fiscalización del gasto público, política presupuestaria, evaluación del gasto público, del desempeño y de políticas públicas, administración financiera, o manejo de recursos; no haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, ni removido por causa grave de algún cargo del sector público o privado.⁷⁰⁹

⁷⁰⁸ *Ibidem*, art. 86.

⁷⁰⁹ *Ibidem*, art. 88.

Algunas de las atribuciones del Titular de la ASF incluyen: representar a la ASF ante las entidades fiscalizadas, cualquier autoridad y demás personas físicas y morales, públicas o privadas; elaborar el proyecto de presupuesto anual de la ASF atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto público federal y las disposiciones aplicables; administrar los bienes y recursos a cargo de la ASF y resolver sobre la adquisición y enajenación de bienes muebles y la prestación de servicios de la misma, así como gestionar la incorporación, destino y desincorporación de bienes inmuebles del dominio público de la Federación, afectos a su servicio; aprobar el programa anual de actividades, el programa anual de auditorías y el plan estratégico, que abarcará un plazo mínimo de 3 años.

Además, expedir el Reglamento Interior de la ASF; expedir los manuales de organización y procedimientos que se requieran para su debida organización y funcionamiento, así como expedir las normas para el ejercicio, manejo y aplicación de su presupuesto; presidir de forma dual con el secretario de la Función Pública el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización; solicitar a las entidades fiscalizadas, servidores públicos, y a los particulares, sean éstos personas físicas o morales, la información que con motivo de la fiscalización de la Cuenta Pública se requiera.

Tramitar, instruir y resolver el recurso de reconsideración interpuesto en contra de las multas que se impongan; recibir de la Comisión la Cuenta Pública para su revisión y fiscalización superior; formular y entregar a la Cámara, por conducto de la Comisión, el Informe General; formular y entregar a la Cámara, por conducto de la Comisión, los Informes; autorizar, previa denuncia, la revisión durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores.

También, dar cuenta comprobada a la Cámara, a través de la Comisión, de la aplicación de su presupuesto aprobado, dentro de los 30 primeros días del

mes siguiente al que corresponda su ejercicio; solicitar al SAT el cobro de las multas que se impongan; instruir la presentación de las denuncias penales o de juicio político que procedan, como resultado de las irregularidades detectadas con motivo de la fiscalización, con apoyo en los dictámenes técnicos respectivos; expedir la política de remuneraciones, prestaciones y estímulos del personal de confianza de la ASF, observando lo aprobado en el Presupuesto de Egresos correspondiente y a las disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Presentar el recurso de revisión administrativa respecto de las resoluciones que emita el Tribunal; recurrir las determinaciones de la Fiscalía Especializada y del Tribunal; transparentar y dar seguimiento a todas las denuncias, quejas, solicitudes, y opiniones realizadas por los particulares o la sociedad civil organizada, salvaguardando en todo momento los datos personales; establecer los mecanismos necesarios para fortalecer la participación ciudadana en la rendición de cuentas de las entidades sujetas a fiscalización.

Formar parte del Comité Coordinador del SNA; rendir un informe anual basado en indicadores en materia de fiscalización, debidamente sistematizados y actualizados, mismo que será público y se compartirá con los integrantes del Comité Coordinador y el CPC. Con base en el informe señalado podrá presentar desde su competencia proyectos de recomendaciones integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, por lo que hace a las causas que los generan.⁷¹⁰

Los requisitos para ejercer el cargo de Auditor Especial se establecen en el artículo 91 de la Ley, las prohibiciones para el Titular de la ASF y los auditores

⁷¹⁰ *Ibídem*, art. 89.

especiales se establecen en el 92, y las causales por las cuales el Titular de la ASF puede ser removido de su cargo en el 93. En estas últimas se incluye: abstenerse de presentar en el año correspondiente, sin causa justificada, los informes individuales y el Informe General; aceptar la injerencia de los partidos políticos en el ejercicio de sus funciones y de esta circunstancia, conducirse con parcialidad en el proceso de revisión de la Cuenta Pública y en los procedimientos de fiscalización e imposición de sanciones a que se refiere la LFRCF; obtener una evaluación del desempeño poco satisfactoria sin justificación, a juicio de la Comisión, durante dos ejercicios consecutivos; e incurrir en cualquiera de las conductas consideradas faltas administrativas graves, así como la inobservancia de los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.⁷¹¹

La ASF contará con un servicio fiscalizador de carrera, debiendo emitir para ese efecto un estatuto que deberá publicarse en el DOF.⁷¹²

La ASF elaborará su proyecto de presupuesto anual que contenga, de conformidad con las previsiones de gasto, los recursos necesarios para cumplir con su encargo, el cual será remitido por el Titular de la ASF a la Comisión a más tardar el 15 de agosto, para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos para el siguiente ejercicio fiscal.

La ASF ejercerá autónomamente su presupuesto aprobado con sujeción a las disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente y las demás disposiciones que resulten aplicables.⁷¹³

Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación

⁷¹¹ *Ibidem*, arts. 3 y 93.

⁷¹² *Ibidem*, art. 97.

⁷¹³ *Ibidem*, art. 98.

La Comisión de Vigilancia de la ASF, a través de la Unidad de Evaluación y Control, vigilará que el Titular de la ASF, los auditores especiales y los demás servidores públicos de la ASF en el desempeño de sus funciones, se sujeten a lo establecido en la LGRA y a las demás disposiciones legales aplicables.⁷¹⁴

Para el efecto de apoyar a la Comisión en el cumplimiento de sus atribuciones existirá la Unidad, encargada de vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la ASF, la cual formará parte de la estructura de la Comisión. La Unidad, en el caso de los servidores públicos de la ASF, podrá imponer las sanciones administrativas no graves previstas en la LGRA o, tratándose de faltas graves, promover la imposición de sanciones ante el Tribunal, por lo que contará con todas las facultades que dicha Ley otorga a las autoridades investigadoras y substanciadoras. Se deberá garantizar la estricta separación de las unidades administrativas adscritas a la Unidad, encargadas de investigar y substanciar los procedimientos administrativos sancionadores en términos de la LGRA. Asimismo, podrá proporcionar apoyo técnico a la Comisión en la evaluación del desempeño de la ASF.⁷¹⁵

La Unidad tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones: Practicar, por sí o a través de auditores externos, auditorías para verificar el desempeño y el cumplimiento de metas e indicadores de la ASF, así como la debida aplicación de los recursos a cargo de ésta con base en el programa anual de trabajo que aprueba la Comisión; recibir denuncias de faltas administrativas derivadas del incumplimiento de las obligaciones por parte del Titular de la ASF, auditores especiales y demás servidores públicos de la ASF; iniciar investigaciones y, en el caso de faltas administrativas no graves, imponer las sanciones que correspondan, en los términos de la LGRA; conocer y resolver el recurso que interpongan los servidores públicos sancionados por faltas no graves; realizar la

⁷¹⁴ *Ibídem*, art. 102.

⁷¹⁵ *Ibídem*, art. 103.

defensa jurídica de las resoluciones que se emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales e interponer los medios de defensa que procedan en contra de las resoluciones emitidas por el Tribunal, cuando la Unidad sea parte en esos procedimientos.

Además, a instancia de la Comisión, presentar denuncias o querellas ante la autoridad competente, en caso de detectar conductas presumiblemente constitutivas de delito, imputables a los servidores públicos de la ASF; llevar el registro y análisis de la situación patrimonial de los servidores públicos adscritos a la ASF; conocer y resolver de las inconformidades que presenten los proveedores o contratistas, por el incumplimiento de las disposiciones aplicables para la ASF en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, así como de obras públicas y servicios relacionados con las mismas; participará con voz, pero sin voto, en los comités de obras y de adquisiciones de la ASF; proponer a la Comisión los indicadores y sistemas de evaluación del desempeño de la propia Unidad y los que utilice para evaluar a la ASF, así como los sistemas de seguimiento a las observaciones y acciones que promuevan tanto la Unidad como la Comisión.⁷¹⁶

Las entidades fiscalizadas tendrán la facultad de formular queja ante la Unidad sobre los actos del Titular de la ASF que contravengan las disposiciones de la LFRCF, en cuyo caso la Unidad sustanciará la investigación preliminar por vía especial, para dictaminar si ha lugar a iniciar el procedimiento de remoción previsto en la LFRCF o bien el previsto en la LGRA, notificando al quejoso el dictamen correspondiente, previa aprobación de la Comisión.

El proceso de designación del titular de la Unidad se establece en el artículo 105 de la Ley. El titular de la Unidad durará en su encargo 4 años y podrá

⁷¹⁶ *Ibídem*, art. 104.

desempeñar nuevamente ese cargo por otro periodo de 4 años.⁷¹⁷ El titular de la Unidad será responsable administrativamente ante la Comisión y la propia Cámara, a la cual deberá rendir un informe anual de su gestión, con independencia de que pueda ser citado extraordinariamente por ésta, cuando así se requiera, para dar cuenta del ejercicio de sus funciones.⁷¹⁸

Las atribuciones del Titular de la Unidad se establecen en el 107 de la Ley. Lo referente al personal que integra la Unidad se describe en el 108 y 109 de la misma.

La Contraloría Social

La Comisión recibirá peticiones, propuestas, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas por la sociedad civil, las cuales podrán ser consideradas por la ASF en el programa anual de auditorías y cuyos resultados deberán ser considerados en los informes individuales y, en su caso, en el Informe General. Dichas propuestas también podrán ser presentadas por conducto del CPC del SNA, debiendo el Auditor Superior informar a la Comisión, así como a dicho Comité sobre las determinaciones que se tomen en relación con las propuestas relacionadas con el programa anual de auditorías.⁷¹⁹

La Unidad recibirá de parte de la sociedad, opiniones, solicitudes y denuncias sobre el funcionamiento de la fiscalización que ejerce la ASF a efecto de participar, aportar y contribuir a mejorar el funcionamiento de sus funciones de fiscalización. Dichas opiniones, solicitudes o denuncias podrán presentarse

⁷¹⁷ *Ibídem*, art. 105.

⁷¹⁸ *Ibídem*, art. 106.

⁷¹⁹ *Ibídem*, art. 110.

por medios electrónicos o por escrito libre dirigido ante la Unidad. La Unidad pondrá a disposición de los particulares los formatos correspondientes.⁷²⁰

Artículos Transitorios

En el *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 General de Contabilidad Gubernamental*, se establece, en el artículo Primero Transitorio, que el mismo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el DOF.

En el Segundo, se determina que las referencias, remisiones o contenidos del Decreto que estén vinculados con la aplicación de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y de las nuevas facultades del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, entrarán en vigor cuando dichos ordenamientos se encuentren vigentes.

En el Tercero se estipula que se abroga la *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*, publicada en el DOF el 29 de mayo de 2009 y se derogan todas las disposiciones legales que contravengan o se opongan a la LFRCF.

El Cuarto contempla que los procedimientos administrativos iniciados de conformidad con la *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación* que se encuentren en trámite o pendientes de resolución a la entrada en vigor de la nueva Ley, se resolverán hasta su conclusión definitiva, en términos de la *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación* que se abroga, así como los que se deriven de las funciones de fiscalización y revisión hasta la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del año 2015.

⁷²⁰ *Ibídem*, art. 111.

El Quinto determina que las funciones de fiscalización y revisión de la Auditoría Superior de la Federación previstas en la LFRCF entrarán en vigor a partir de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del año 2016.

En el Sexto se establece que las funciones de fiscalización y revisión para el ejercicio del año en curso y de ejercicios anteriores entrarán en vigor al día siguiente de la publicación del Decreto.

En el Séptimo se estipula que la ASF y la Cámara de Diputados, por lo que hace a la Unidad de Evaluación y Control, deberán actualizar sus reglamentos interiores conforme a lo previsto en la LFRCF en un plazo no mayor a 180 días hábiles contados a partir de la vigencia de la Ley.

Finalmente, en el Octavo transitorio, se determina que la ASF deberá actualizar y, en su caso, publicar la normatividad que conforme a sus atribuciones deba expedir en un plazo no mayor a 180 días hábiles contados a partir de la vigencia de la LFRCF.

8. Reforma a otras legislaciones

Cabe mencionar que mediante el *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 General de Contabilidad Gubernamental*, publicado el 18 de julio de 2016, se reformaron también el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, para armonizar dichas legislaciones en el marco del SNA. Para consultar los cambios revisar el Decreto respectivo.⁷²¹

⁷²¹ DOF, 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 General de Contabilidad Gubernamental, 18/07/2016, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445046&fecha=18/07/2016.

Capítulo IV. Problemáticas y propuestas de mejora para el Sistema Nacional Anticorrupción

Como se desprende de la descripción realizada en el capítulo anterior, el Sistema Nacional Anticorrupción es un complejo entramado de leyes e instituciones, donde participan tanto servidores públicos como funcionarios, que crea mecanismos de prevención y de sanción de la corrupción.

Si bien el SNA es un importante esfuerzo, este cuenta con diversas fallas y lagunas estructurales que hemos podido identificar en su diseño, pero también en su instalación y operación.

A continuación, se exponen algunas de las problemáticas que hemos podido identificar, presentado también propuestas de mejora o solución, así como reflexiones en torno a las mismas.

Problemática 1: Congresos Locales no expidieron en tiempo y forma las leyes, ni realizaron las adecuaciones normativas, para la creación y operación de los Sistemas Estatales Anticorrupción.

El transitorio segundo del Decreto por el que se expide la Ley General del SNA, la LGRA, y la LOTFJA, establece que, dentro del año siguiente a la entrada en vigor del mismo, el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes. A la fecha,⁷²² siguen existiendo entidades federativas que aún no han expedido algunas de sus leyes y que no han realizado las adecuaciones normativas correspondientes.⁷²³

⁷²² 20 de mayo de 2019.

⁷²³ Secretaría Ejecutiva del SNA. *Conformación de los Sistemas Locales Anticorrupción*. Información actualizada al 10 de mayo de 2019. Consultado el 20 de mayo de 2019. Disponible en:

Propuesta de mejora: El Comité Coordinador nacional y los Comités Coordinadores locales, con base en las facultades otorgadas en la LGSNA o sus equivalentes locales, pueden emitir recomendaciones públicas, aunque de carácter no vinculante, ante los Congresos Locales para que creen o modifiquen las leyes que hagan falta para armonizar sus Sistemas Locales. De igual manera, el CPC nacional y los CPC locales, cuentan, dentro de sus atribuciones, con la posibilidad de hacer propuestas o exhortos para que los Congresos Locales realicen sus adecuaciones normativas.

Otra opción es la vía del amparo para reclamar las omisiones de los congresos locales en la implementación de sus SLA. Para ello, se podría apelar al cumplimiento del artículo 120 de la Constitución el cuál establece que *Los Gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales*. Además, sería posible, en términos del segundo párrafo del artículo 110 de la Constitución, comenzar un procedimiento de juicio político en contra de los legisladores por su omisión legislativa como una violación grave a la Constitución. Este tipo de amparos ya han sido promovidos por el CPC y organizaciones de la sociedad civil.⁷²⁴

Problemática 2: Varios Congresos Locales no han integrado su Comisión de Selección y de las que están integradas algunas no han seleccionado a los integrantes del CPC local.

El transitorio cuarto de la LGSNA establece que, dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigor del Decreto, la Cámara de Senadores, deberá designar a los integrantes de la Comisión de Selección. Una vez nombrados (y

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/462121/Nombramientos_Estructura_Operativa___13.05.2019.pdf

⁷²⁴ Para más información sobre los amparos promovidos por el CPC nacional visitar: <https://cpc.org.mx/2017/08/11/amparos-sistemas-locales-anticorrupcion-y-leyes-locales-de-responsabilidades-administrativas/>

sin estipularse un plazo específico para esto) los miembros de la Comisión nombrarán a los integrantes del CPC. De igual manera que con las leyes, hoy en día,⁷²⁵ siguen existiendo estados que no cuentan con Comisión de Selección, que no cuentan con CPC o con ninguno de los dos. Debido a la soberanía estatal, no existen mecanismos que obliguen, desde la federación, a las legislaturas locales a respetar el plazo de los 90 días para nombrar a la Comisión. De igual manera, dado que no hay un plazo en los transitorios del Decreto federal para nombrar a los miembros del CPC, tampoco lo hay en los Decretos locales, por lo que es todavía más difícil exigir a la Comisión de Selección que realice el nombramiento del CPC en un plazo determinado.

Propuesta de mejora. Dado que en los estados donde aún no se nombra Comité de selección ni CPC, tampoco existe el Comité Coordinador, solo quedaría algún tipo de exhorto por parte del poder ejecutivo, o la exigencia de la sociedad civil y la ciudadana hacia el Congreso Estatal.

Como en la problemática anterior, también existe la vía del amparo por parte del CPC nacional o de organizaciones de la sociedad civil que demuestren interés legítimo para exigir a los Congresos Locales que nombren al CPC y a las Comisiones de Selección Locales que lleven a cabo el proceso de nombramiento del CPC.⁷²⁶

⁷²⁵ 20 de mayo de 2019.

⁷²⁶ Para más información sobre los amparos que se ha promovido y la forma en que se pueden promover visitar: <https://cpc.org.mx/2017/08/11/amparos-sistemas-locales-anticorrupcion-y-leyes-locales-de-responsabilidades-administrativas/>

Problemática 3: Falta de nombramiento de los magistrados de la tercera sala del TFJA.

De acuerdo a la LOTFJA,⁷²⁷ los Magistrados de la Sala Superior serán designados por el Presidente de la República y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. En el caso de los magistrados de la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativa se establece que serán designados por el Presidente de la República y ratificados por la mayoría de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. En el quinto transitorio del Decreto que crea la LOTFJA, se establece que, en los casos de nombramientos de Magistrados que integren la Tercera Sección, y las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, el titular del Ejecutivo Federal deberá enviar sus propuestas al Senado, a más tardar en el periodo ordinario de Sesiones del Congreso inmediato anterior a la entrada en vigor de la LGRA. Hoy en día siguen sin nombrarse a esos magistrados.

Propuesta de mejora: Recientemente, un Tribunal Colegiado resolvió que tanto el Senado como la Presidencia de la República, deben continuar con la selección y nombramiento de los 18 magistrados⁷²⁸ (3 que integran la Tercera Sección y 15 de Salas Especializadas en materia de Responsabilidades

⁷²⁷ LOTFJA Art. 43

⁷²⁸ Ver la nota en la siguiente liga:
[https://adnpolitico.com/mexico/2019/04/04/tribunal-ordena-al-senado-seleccionar-magistrados-anticorrupcion.](https://adnpolitico.com/mexico/2019/04/04/tribunal-ordena-al-senado-seleccionar-magistrados-anticorrupcion)

Administrativas), gracias a una demanda de amparo promovida por el CPC nacional.⁷²⁹

Problemática 4: Autonomía e independencia en los nombramientos.

Si es complicado que se realicen los nombramientos, más complejo aún es asegurar que estos no sean a modo. La LGSNA estipula que el CPC estará integrado por 5 ciudadanos de probidad y prestigio que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción;⁷³⁰ pero además, los integrantes deberán reunir los mismos requisitos que la Ley establece para ser nombrado Secretario Técnico. Esto incluye: experiencia verificable de al menos 5 años en materias de transparencia, evaluación, fiscalización, rendición de cuentas o combate a la corrupción; tener más de 35 años de edad; no haber sido registrado como candidato, ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular o haber sido miembro de algún partido político en los últimos 4 años; entre otros.⁷³¹ Sin embargo, la realidad en los estados ha sido que un porcentaje importante de los integrantes del CPC resultan ser integrantes de partidos políticos, allegados al gobierno estatal, inexpertos en los temas requeridos y con claros conflictos de interés.⁷³²

⁷²⁹ Conocer los amparos en la siguiente liga: <https://cpc.org.mx/2019/04/16/sentencia-de-amparo-sobre-los-magistrados-anticorrupcion/>

⁷³⁰ LGSNA Art. 16

⁷³¹ LGSNA Art. 34

⁷³² Para un análisis cualitativo de la situación de los Sistemas Locales Anticorrupción, revisar la publicación de Ethos Laboratorio de Políticas Públicas “¿Qué nos frena? El bloqueo político del combate a la corrupción”, disponible en: <https://ethos.org.mx/es/ethos-publications/que-nos-frena-el-bloqueo-politico-del-combate-a-la-corrupcion/>.

Propuesta de mejora. Una reforma al artículo 18 de la LGSNA y a los artículos equivalentes en las normativas anticorrupción estatales para generar un mecanismo de designación más estricto.

Hoy en día, diversas organizaciones de la sociedad civil exigen procesos más transparentes en la designación de los integrantes del CPC local e incluso han interpuesto amparos en contra de las designaciones hechas por los comités de selección locales.⁷³³

Problemática 5: No hay transparencia respecto al presupuesto que se asigna a las autoridades para la prevención, detección, investigación y sanción de la corrupción.

Si bien en el Presupuesto de Egresos de 2018 se incluyó un Anexo Transversal Anticorrupción⁷³⁴ que permitía observar quién, cuánto y en qué se gastaban los recursos destinados a la lucha contra la corrupción, para 2019 este Anexo desapareció y ya no es posible contar con dicha información.

Propuesta de mejora. Se debe exigir la reaparición del Anexo Transversal Anticorrupción como una herramienta que permita el monitoreo del gasto, pero además se debe buscar que el Anexo sea obligatorio para los presupuestos de egresos futuros y que se incluyan en el objetivos, metas e indicadores que

⁷³³ Tal es el caso de la organización “Ciudadanos Contra la Corrupción” de Nuevo León.

⁷³⁴ La propuesta de Anexo Transversal Anticorrupción fue promovida por la organización de la sociedad civil “Ethos Laboratorio de Políticas Públicas”. La información está disponible aquí: <https://ethos.org.mx/es/anexo-transversal-en-materia-anticorrupcion/>.

permitan realizar evaluaciones encaminadas a promover la eficiencia de la política anticorrupción. Lo anterior tanto a nivel federal como local.⁷³⁵

Problemática 6: Se requiere una asignación presupuestaria congruente para la Secretaría Ejecutiva del SNA y de los SEA.

El artículo 26 de la LGSNA establece que el patrimonio de la Secretaría Ejecutiva estará integrado por: I. Los bienes que le sean transmitidos por el Gobierno Federal para el desempeño de sus funciones; II. Los recursos que le sean asignados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes, y III. Los demás bienes que, en su caso, le sean transferidos bajo cualquier otro título. Si comparamos los Presupuestos de Egresos aprobados en los distintos Congresos Estatales para 2019, observamos un panorama muy heterogéneo, mientras que en algunos otros ni siquiera se asignó presupuesto.⁷³⁶

Propuesta de mejora: Este es un tema que requiere negociación y cabildeo interinstitucional para pedir mayor presupuesto a los Congresos Estatales para las diversas Secretarías Ejecutivas de los SLA. Sin embargo, mecanismos de monitoreo del presupuesto, como el Anexo Transversal, o semáforos que evidencien lo heterogéneo de las asignaciones presupuestales

⁷³⁵ Para más información sobre el Anexo Transversal, visitar las siguientes fuentes: <https://ethos.org.mx/es/?s=Anexo+Transversal;>
[https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/PPEF2018/transversal_anticorrupcion.pdf;](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/PPEF2018/transversal_anticorrupcion.pdf)
[http://sna.org.mx/transparencia/#VII.](http://sna.org.mx/transparencia/#VII)

⁷³⁶ Para una comparación de los presupuestos asignados a la Secretarías Ejecutivas de los SLA para 2019, ver: [https://monitoranticorrupcion.org/2019/02/15/presupuestos-de-los-sistemas-locales-anticorrupcion-cuanto-tenes-cuanto-haces/.](https://monitoranticorrupcion.org/2019/02/15/presupuestos-de-los-sistemas-locales-anticorrupcion-cuanto-tenes-cuanto-haces/)

pueden ayudar a ejercer presión tanto al poder ejecutivo estatal como a los Congresos Locales para una mayor asignación.

Problemática 7: Se ha argumentado como piezas faltantes del SNA la inclusión de otras autoridades en el Comité Coordinador.

Especialistas e incluso candidatos presidenciales⁷³⁷ han propuesto la inclusión de autoridades como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Sistema de Administración Tributaria, el Instituto Nacional Electoral, la Unidad de Inteligencia Financiera y la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales dentro del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.

Propuesta de mejora: Aunque las autoridades propuestas sí tienen una participación activa en la prevención, detección, investigación, o sanción de la corrupción, lo cierto es que las actuales autoridades que integran el Comité Coordinador nacional y sus homólogas locales, no han podido ponerse de acuerdo y concretar acciones claras de coordinación y de diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción. Integrar a más autoridades podría traer más caos a los Comités Coordinadores. Sugerimos primero lograr un avance significativo con los integrantes actuales y posteriormente pensar en su ampliación. Recordamos aquí la cita de Napoleón Bonaparte «Si quieres que algo se haga, encárgaselo a una persona; si quieres que algo no se haga, encárgaselo a un comité».

⁷³⁷José Antonio Meade, candidato a la presidencia 2018, propuso incluir a nuevas autoridades al Comité Coordinador del SNA: <https://elbigdata.mx/mexico/propone-meade-incorporar-al-sat-ine-y-hacienda-en-el-sna/>.

Problemática 8: La sanción por un mismo hecho como falta administrativa y hecho de corrupción podría violar el principio Non Bis In Idem.

El sistema de responsabilidades que establece el SNA, prevé la posibilidad de que, por una misma conducta ilícita, se inicien dos procedimientos, uno penal y el otro administrativo sancionador. Esto podría permitir que puedan imponerse al mismo sujeto dos sanciones distintas por los mismos hechos.

Propuesta de mejora: Existen argumentos encontrados al respecto. Por un lado, el texto constitucional establece, en el artículo 109, que los procedimientos para la aplicación de las sanciones administrativas de los servidores públicos y los que son para sanciones penales se desarrollarán autónomamente, y se especifica que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza. Es decir, la justificación radica en que los procedimientos son de naturaleza distinta y por consiguiente no se violaría el principio.

Por el otro lado, se argumenta que ambos sistemas sancionadores, administrativo y penal, son sectores de un mismo *ius puniendi* estatal. Esto es, de la facultad que tiene el Estado de imponer una sanción. Partiendo de esto, se estaría afirmando así que el Estado está legitimado para ejercer dos veces su poder punitivo e imponer dos sanciones a una misma conducta del gobernado. Se violaría entonces el principio *non bis in idem*.⁷³⁸

Si bien consideramos que ambas posturas poseen argumentos válidos, creemos que es necesario un debate teórico a profundidad donde se estudien además las mejores prácticas internacionales en el tema.

⁷³⁸ Para mas información al respecto revisar: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/6781/8717>

Problemática 9: Existen leyes faltantes para complementar el SNA.

Se ha argumentado que aún hace falta crear y reformar diversas leyes para complementar el marco normativo del SNA. Estas incluyen leyes en materia de adquisiciones y obra pública, en materia electoral, sobre profesionalización del servicio público, en el tema de archivos, cabildeo, fuero, extinción de dominio, conflicto de interés, protección a denunciantes, entre otros.

Propuestas de mejora: Cada una de estas leyes implicaría un estudio pormenorizado del tema que tratan, por lo que me limitaré en decir que para cada una se necesita un debate profundo que recoja las mejores prácticas internacionales, la opinión de expertos nacionales e internacionales, así como de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan esos temas.

Problemática 10: El SNA no ha sabido comunicarse a la ciudadanía.

La figura del CPC, como enlace con el sector académico y las organizaciones de la sociedad civil, es muy poco aprovechado debido al desconocimiento que existe sobre su integración y sus funciones. Tanto como una instancia de apoyo como aquella a quien se le debe exigir que represente los intereses ciudadanos y que, al igual que las demás instituciones, rinda cuentas de su actuar. El mismo desconocimiento ha generado que ni las instituciones académicas ni las organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional y mucho menos a nivel local, postulen personas para conformar la Comisión de Selección.

Propuesta de mejora: Desde el CPC nacional y local deben existir iniciativas y esfuerzos para darse a conocer. La labor de la sociedad civil organizada y de la academia también es fundamental para la difusión de la información a la ciudadanía. Hoy en día existen diversas organizaciones y universidades que realizan esfuerzos en este sentido. Es importante compartir y difundirlos para que lleguen a más personas.

Problemática 11: Como cualquier otro mecanismo gubernamental, para que el SNA funcione, requiere la participación ciudadana.

Aunado al desconocimiento, existe la apatía de la ciudadanía por participar tanto para apoyar como para criticar el Sistema.

Propuesta de mejora: Como mencionan Mijangos y Cárdenas, el combate a la corrupción solo podrá ser efectivo “cuando además de incorporar en el sistema político-institucional herramientas de solución, los ciudadanos se sientan obligados a cumplir con las normas”.⁷³⁹ Y no solo a cumplir con las normas sino a informarse y participar. Solo con un compromiso tanto de las instituciones como de la ciudadanía será posible visualizar resultados.

Otras problemáticas que requieren discusión

Las anteriores son solo algunas de las problemáticas que el diseño y la instalación del Sistema ha generado. Existen muchas otras tales como la configuración de los delitos por hechos de corrupción (el enriquecimiento ilícito encabezando la lista), el tema de los municipios dentro del Sistema, los plazos para la creación de la PDN, la falta de capacidades de los operadores del sistema y los conflictos de interés que se presentan al aplicar sus funciones de investigación y sanción, la acumulación de denuncias y la falta de mecanismos de fácil acceso para las mismas, son solo algunos de los muchos otros temas que faltan poner en la mesa.

Solo el tiempo y el desarrollo del Sistema permitirá ir visualizando las diversas problemáticas. Y para cada una de ellas será necesario generar el debate y buscar la solución de los mismos.

⁷³⁹ Cárdenas, Jaime y Mijangos, María de la Luz, *op. cit.*, p. XXIII.

Conclusiones

En el presente trabajo de investigación se partió de la hipótesis siguiente:

Si realizamos un análisis de la teoría jurídica de la corrupción y la anticorrupción, de la normativa internacional en la materia, de algunos esfuerzos anticorrupción realizados en otros países, así como de los antecedentes mexicanos; y posteriormente los contrastamos con un análisis de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción y las leyes que conforman el SNA, podremos explicar el funcionamiento de este esfuerzo así como demostrar su validez y pertinencia en la prevención, investigación y sanción de las responsabilidades administrativas y los hechos de corrupción, así como de la fiscalización y control de recursos públicos; además de proponer mejoras para su funcionamiento.

Atendiendo a esta hipótesis de trabajo, se realizó en el Capítulo I denominado “Marco Teórico Conceptual” un análisis del concepto de corrupción, desde su base etimológica hasta su definición formal, pasando por su definición lexicológica o de diccionario y aquella elaborada desde el ámbito de las ciencias sociales. Se propuso una definición del concepto de corrupción entendiéndolo *como una conducta contraria a las normas, ya sean jurídicas o morales, cometida tanto por servidores públicos como particulares, en la que se anteponen intereses privados por sobre los públicos.* De igual manera, se hizo una propuesta de clasificación atendiendo al área del Derecho que se encarga de prevenirla, investigarla y sancionarla.

Por otra parte, se realizó una propuesta de definición del concepto de anticorrupción como *el conjunto de normas y acciones, de contenido jurídico o moral, que buscan prevenir, investigar y sancionar la corrupción;* se describieron los tipos de responsabilidades en las que puede incurrir un servidor público y se definieron los conceptos de fiscalización, control, rendición de cuentas y transparencia; como conceptos que se encuentran íntimamente relacionados con

la anticorrupción pero que no deben ser confundidos con la misma. Finalmente, se trató el tema de las agencias anticorrupción, como antecedente al estudio del Sistema Anticorrupción.

En el Capítulo II, denominado “Antecedentes de corrupción y anticorrupción” se partió de que la corrupción existe desde que existe la vida en sociedad. Así, cuando el hombre primitivo *tomó la decisión de aprovecharse de los medios que le proporcionaba la organización social a la que pertenecía, en perjuicio de esta y en beneficio propio, se convirtió en el primer corruptor o corruptor*. En el capítulo se dan ejemplos de corrupción y anticorrupción en algunas civilizaciones antiguas pero el principal énfasis es en los antecedentes directos del combate a la corrupción que surgieron en Estados Unidos en el Siglo XX y que dieron lugar a las principales convenciones internacionales en el tema.

En lo que respecta a los antecedentes nacionales, también se dan ejemplos de corrupción y anticorrupción de la época del México Prehispánico y Colonial. A partir de la época del México Independiente, se analizan concretamente los antecedentes constitucionales del combate a la corrupción. Posterior al análisis de la Constitución de 1917, se analizan las principales leyes e instituciones que antecedieron al SNA en el México contemporáneo (Siglo XX) y actual (Siglo XXI), hasta llegar a las iniciativas que dieron lugar a la reforma de 2015 en materia de combate a la corrupción.

Finalmente, en este apartado se analizan tres ejemplos de agencias anticorrupción en tres países: Hong Kong, Argentina y Francia. Haciendo para cada uno de ellos, una breve historia del contexto político y social en el que se desarrollan dichas agencias, así como un análisis de los aspectos jurídicos más relevantes.

En el Capítulo III denominado “El Sistema Nacional Anticorrupción” se explica la reforma constitucional de 2015 en materia de combate a la corrupción, así como cada una de las leyes que se modificaron en 2016 para crear el aparato

normativo de prevención, investigación y sanción de la corrupción, así como de fiscalización y control de los recursos públicos, que establece el SNA.

Cabe mencionar que para hacer más comprensibles los temas, se extrajeron los elementos sustantivos principales y se buscó ejemplificar con cuadros y diagramas.

Finalmente, en el Capítulo IV, denominado “Problemáticas y propuestas de mejora para el Sistema Nacional Anticorrupción” se exponen diversas problemáticas que tanto la teoría como la praxis nos han permitido visibilizar y que han obstaculizado el establecimiento y la operación del SNA. Además, se presentan alternativas de solución a dichas problemáticas o reflexiones en torno a las mismas.

Consideramos que la hipótesis del presente trabajo de investigación fue cumplida, pues se logró explicar el funcionamiento del SNA, identificar fallas o lagunas en el mismo y proponer mejoras para su funcionamiento. Respecto a la validez y pertinencia del sistema en la prevención, investigación y sanción de las responsabilidades administrativas y los hechos de corrupción, así como de la fiscalización y control de recursos públicos, consideramos que, aunque existen muchas áreas de mejora y perfeccionamiento, el sistema es válido y pertinente toda vez que parte de un marco teórico conceptual para la creación de sus leyes e instituciones y toma en consideración el devenir de las instituciones y normas de combate a la corrupción tanto nacionales como internacionales.

Sabemos que el SNA no se trata de un esfuerzo acabado y que hay muchas áreas que se deben discutir y reforzar, sin embargo, es la opinión del redactor de la presente tesis que se debe apostar por el mismo, a cuatro años de su creación, como la principal herramienta creada por gobierno y sociedad civil en la prevención y combate a la corrupción. Es responsabilidad de los diferentes sectores, tanto académico y privado, como de gobierno y sociedad civil, continuar

con la discusión en estos temas y seguir impulsando acciones, desde lo individual y lo colectivo, para transitar hacia una sociedad menos corrupta.

Bibliografía

- ARELLANO GAULT, David. *et al.*, *Corrupción sistémica: límites y desafíos de las agencias anticorrupción. El caso de la Oficina Anticorrupción de Argentina*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, Caracas, no. 61, febrero – mayo, 2015. <http://www.redalyc.org/pdf/3575/357535434001.pdf>.
- ARISTÓTELES, *Acerca de la generación y la corrupción. Tratados breves de historia natural*, trad. de Ernesto La Croce, Madrid, Gredos 1987.
- BLÁNQUEZ, Agustín, *Diccionario Español-Latino A-Z*, Barcelona, Ramon Sopena S.A., 1954.
- BLÁNQUEZ, Agustín, *Diccionario Latino-Español A-J*, Barcelona, Ramon Sopena S.A., 1954.
- BRIOSHI, Carlo Alberto, *Corruption: A short history*, Brookings Institution Press, 2017, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/chapter-one_-corruption-sh-9780815727910.pdf
- BUCHELI, Marcelo, *Good dictator, bad dictator: United Fruit Company and Economic Nationalism in Central America in the Twentieth Century, USA*, University of Illinois at Urbana-Champaign, 2006, http://www.business.illinois.edu/working_papers/papers/06-0115.pdf.
- BUNSTER, Alvaro, *Diccionario Jurídico Mexicano*. México, UNAM, IIJ, t. VIII Rep – Z, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1175/4.pdf>.
- CÁRDENAS, Jaime y MIJANGOS, María de la Luz. *Estado de Derecho y Corrupción*. México. Porrúa. 2005.

- CARRANCA Y TRUJILLO, Raúl, *Derecho Penal Mexicano. Parte General*, tomo I. 5ª ed., Ed. Antigua Librería Robredo, México, 1958.
- CASAR, María Amparo, *Anatomía de la Corrupción* 2ª ed., México, MCCI, 2016, https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/10/2016-Anatomia_Corrupcion_2-Documento.pdf.
- CHARRON, Nicholas, “*Mapping and Measuring the Impact of Anti-Corruption Agencies: a New Dataset for 18 Countries*”, paper presented at the New Public Management and the Quality of Government Conference, Gothenburg, Sweden, November, 2008, <https://www.aauthorities.org/publications/mapping-and-measuring-impact-anti-corruption-agencies-new-dataset-18-countries>.
- CICERÓN, Marco Tulio, *Verrinas*, trad. de Rafael Salinas, México, UNAM, 1987.
- CORNEJO, Francisco M., “Interés Público”, *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM, IJ, 1984, t.V., I-J.
- DE SAHAGÚN, Fray Bernardino, *Historia General de las cosas de la Nueva España*, México, Pedro Robredo, 1938, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k83043m/f305.vertical>.
- DE SOUSA, Luís, “*Anti-Corruption Agencies: Between Empowerment and Irrelevance*”, European University Institute. Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS Working Papers), San Domenico di Fiesole, 2009, <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/10688>.
- DE SPEVILLE, Bertrand, “*Failing Anticorruption Agencies: Causes and Cures*”, conference presented at the Colloquium Empowering Anti-Corruption Agencies: Defying Institutional Failure and Strengthening

Preventive and Repressive Capacities, Centro de Investigaçã o e Estudos de Sociologia, Lisbon, 2008, <https://www.acauthorities.org/publications/failing-anticorruption-agencies-causes-and-cures>.

- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *El Derecho Disciplinario de la Función Pública*, México, INAP A.C, 1990.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo*, 2ª ed., México, LIMUSA, 2008.
- EDUARDO ORTEGA&NBSP, *Impunes, 95.3% de las denuncias penales que ha presentado ASF*, El Financiero, 2017, <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/impunes-95-de-las-denuncias-penales-que-ha-presentado-asf>
- GONZÁLEZ RUIZ, Samuel Antonio. Diccionario Jurídico Mexicano. 1994. Extraído de <http://mexico.leyderecho.org/antijuridicidad/>
- HEIDENHAMMER, Arnold; JOHNSTON, Michael y LE VINE Victor (editores), *Political Corruption: a Handbook*, New Brunswick, N.J., Transaction Publishers, 1989.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Corruption: Costs and Mitigating Strategies*, 2016, <http://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2016/12/31/Corruption-Costs-and-Mitigating-Strategies-43888>.
- KAISER, Max, *El Combate a la Corrupción, la gran tarea pendiente en México*, México, MAPorrúa, 2014.
- KING, L. W., trad. *THE CODE OF HAMMURABI*, Paulo J. S. Pereira, MMXI, <http://www.general-intelligence.com/library/hr.pdf>.

- LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, *La Contraloría y el Control Interno en México. Antecedentes históricos y legislativos*, 2ª. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1987.
- LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo, *Introducción al derecho penal*, 16ª ed., México, Porrúa, 2011.
- MACÍAS FLORES, M, *Dos casos de corrupción del gobierno mexicano: FOBAPROA y PEMEXGATE*, Puebla, Universidad de las Américas, Escuela de Ciencias Sociales, Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas, 2010.
- MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, *Función Jurídica de control de la administración pública*, México, UNAM, IIJ, 2005.
- MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*, México, UNAM, IIJ, 2003.
- MORRIS, Stephen D, *Corrupción y política en el México Contemporáneo*, trad. de Victoria Schussheim, México, Siglo veintiuno editores, s.a. de c.v., 1992.
- OECD, *Specialised Anti-Corruption Institutions. Review of Models*, OECD, 2008, <https://www.oecd.org/corruption/acn/39971975.pdf>.
- PARDO, Italo, *Introduction: Corruption, Morality and the Law*, en PARDO, Italo (comp.), *Between Morality and the Law*, UK, University of Kent, ASHGATE, 2004.
- PEREYRA, Sebastián, “La política de los escándalos de corrupción desde los años 90”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 52 N° 206, julio-septiembre, 2012.

- PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio, *Historia del Derecho Mexicano*, México, OXFORD, 2008.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, 1970.
- ROMERO GUDIÑO, Alejandro, *Visión Integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2015.
- ROSE-ACKERMAN, Susan, *Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform*, United States of America, Cambridge University Press, 1999.
- ROSE-ACKERMAN, Susan, *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*, trad. Alfonso Colodrón Gómez, Madrid, siglo veintiuno de españa editores, s.a., 2001.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 4ª ed., Secretaría de Gobernación, 2010.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Historia del Derecho Mexicano*, México, 15ª ed., Porrúa, 2010.
- SOLARES MENDIOLA, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, México, UNAM, IIJ, 2004.
- SOUSA, Luís de, *Anti-Corruption Agencies: between Empowerment and Irrelevance*, San Domenico di Fiesole, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS Working Papers), 2009.

- SPEVILLE, Bertrand de, “Failing Anticorruption Agencies: Causes and Cures”, conference presented at the Colloquium Empowering Anti-Corruption Agencies: Defying Institutional Failure and Strengthening Preventive and Repressive Capacities, Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, Lisbon, May, 2008.
- TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, *Diccionario Jurídico Mexicano*. 1994, <http://leyderecho.org/poder-publico/>.
- THE WORLD BANK, *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*, 1997, <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm#note1>.
- TRANSPARENCIA MEXICANA, *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno* [Informe ejecutivo], 2010, <https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf>
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Global corruption barometer: Citizens’ voices from around the world*, https://www.transparency.org/news/feature/global_corruption_barometer_citizens_voices_from_around_the_world.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *People and Corruption: Latin America and the Caribbean. Global Corruption Barometer*. 2017, https://www.transparency.org/_view/publication/7983.
- UNITED NATIONS, ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL, *Report of the Committee on an International Agreement on Illicit Payments on its*

First and Second Sessions, E/1979/104, 1979, https://1997-2001.state.gov/global/narcotics_law/global_forum/F380kocr.pdf.

- WITKER, Jorge & LARIOS, Rogelio. *Metodología jurídica*. McGraw Hill. México. 1997, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1932/6.pdf>

Legislación

- CÁMARA DE DIPUTADOS, *Código Penal Federal*, Última reforma publicada DOF 12-04-2019, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_120419.pdf.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Última reforma publicada DOF 27-01-2016 <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, *Decreto por el que se expide la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas*, 11/06/2012, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/252_DO_11jun12.pdf.
- CONSEIL CONSTITUTIONNEL. *Décision n° 92-316 DC du 20 janvier 1993*, Francia, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1993/92316DC.htm>.
- DOF, *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*, 12/03/2014, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5336635&fecha=12/03/2014.

- DOF, *Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, 29/12/1982, <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1982&month=12&day=29>.
- DOF, *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 General de Contabilidad Gubernamental*, 18/07/2016, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445046&fecha=18/07/2016.
- DOF, *Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación*, 10/04/2003, <http://dof.gob.mx/index.php?year=2002&month=03&day=13>.
- DOF, *Decreto por el que se expide la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas*, 11/06/2012, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5253615&fecha=11/06/2012.
- DOF, *Decreto por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Coordinación Fiscal*, 13/03/2002, <http://dof.gob.mx/index.php?year=2002&month=03&day=13>.
- DOF, *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*, 18/07/2016,

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016.

- DOF, *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*, 18/07/2016, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445044&fecha=18/07/2016.

- DOF, *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, 18/07/2016, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445050&fecha=18/07/2016.

- DOF, *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral*, 10/02/2014, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014

- DOF, *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*, 27/05/2015, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015

- DOF, *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, 02/01/2013, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283959&fecha=02/01/2013.

- DOF, *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción*, 18/07/2016, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445043&fecha=18/07/2016.
- DOF, *Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, 28/12/1994, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4781114&fecha=28/12/1994.
- DOF, *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, 31/12/1982, <http://dof.gob.mx/index.php?year=1982&month=12&day=31>.
- DOF, *Plan Nacional de Desarrollo*, 20/05/2013, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013
- HONG KONG E-LEGISLATION, *Ordenanza de Prevención del Soborno de Hong Kong*, 14/05/1971, <https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap201!en>.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND, *OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, Prepared by the Policy Development and Review Department, approved by Jack Boorman, 2001, <https://www.imf.org/external/np/gov/2001/eng/091801.pdf>.
- LEGIFRANCE.GOUV.FR., *Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique*

et des procédures publiques,
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000711604>.

- NOLO, *Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act (RICO)*, 1970, <https://www.nolo.com/legal-encyclopedia/content/rico-act.html>.
- OAE. *Convención Interamericana Contra la Corrupción*, http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_b-58_contra_corrupcion.pdf.
- OECD, *Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales*, 21/11/1997, https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/convcombatbribery_spanish.pdf
- ONU. Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el Delito. *Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción*, Nueva York, 2004, http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_conventions.pdf.
- SCJN, *Código Penal Federal*, Sistema de Consulta de Ordenamientos, <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=643&TPub=1+>.
- SCJN, *Constitución Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857*, Compilación cronológica de sus modificaciones,

<https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/documento/2017-03/CPEUM-109.pdf>.

- SCJN, *Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, 2003*, Sistema de Consulta de Ordenamientos, <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=jH6QLtI9Ee0Bh7li0fC77Jph3sXoquVjYBoSfSpAl9Lit6oLMq1t6zKsAX5Ygi0d>.
- SCJN, *Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales, Paris, 1997*, Sistema de Consulta de Ordenamientos, <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=/HNedHfTnA2nOeiqv6hyUZkEWKWe75r1itAw5E01EkkClfY881r/d3TBHfhqHXp>.
- SCJN, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Sistema de Consulta de Ordenamientos, <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=dBwlr2Y8dQHxR0t4KBWx2QE4O5lhUI5ZKi8uoJX3/dINHbmREfBqmdoxLypVLgM>.
- SCJN, *Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República*, Sistema de Consulta de Ordenamientos, <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNlj8Cx5cRMW+d9MvF09G5At6gBc2ORaszuoolU96uWN>.
- SCJN, *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, Sistema de Consulta de Ordenamientos, <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle>.

aspx?q=iNe8TcPpMMO/ASvajxKkITp/Ew29yj8vRAmOdzWA9ScKnH/e1zIC3iSBvRzGoRB.

- SCJN. *Convención Interamericana Contra la Corrupción, adoptada por la Conferencia especializada sobre corrupción de la Organización de los Estados Americanos, en la ciudad de Caracas, Venezuela, el 29 de marzo de 1996*, Sistema de Consulta de Ordenamientos, <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=zmlkJ/89AXJJKRY4OR4AdHHKDYmYQZOzX7KhVdnETQRLIxH2SR3ixYVPJq3yEaHZ>.
- TFJFA, *Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, <http://transparencia.tfja.gob.mx/cesmdfa/01/reglam/ritfjfa17.pdf>.
- UNODC, *United Nations Convention against Corruption*, 31/10/2003, <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/uncac.html>.

Jurisprudencia

- SCJN, *Amparo penal en revisión 3904/45*. Téllez Vargas Pedro. 13 de abril de 1946. 304197. Primera Sala. Quinta Época. Semanario Judicial de la Federación. Tomo LXXXVIII, p. 762. <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/304/304197.pdf>
- SCJN, *Enriquecimiento ilícito. El artículo 109 constitucional que lo prevé, no contiene un régimen de excepción a las garantías individuales para los servidores públicos*, Novena Época, Núm. de Registro: 186275, Instancia: Pleno, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, agosto de 2002, Materia(s): Constitucional, Penal, Tesis: P. XXXVI/2002, p. 7.

- SCJN, *Leyes autoaplicativas y heteroaplicativas. distinción basada en el concepto de individualización incondicionada*, 1004936, 138, Pleno, Novena Época, Apéndice 1917, septiembre 2011, Tomo II, Procesal Constitucional 2, Amparo contra leyes Primera Parte - SCJN Segunda Sección - Procedencia del amparo indirecto contra leyes, p. 3738. <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/1004/1004936.pdf>.

Dictámenes e Iniciativas

- CÁMARA DE DIPUTADOS, Iniciativa con aval de grupo, que contiene proyecto de decreto que reforma los artículos 21, 73, 76, 105, 109 y 110 de la constitución política de los estados unidos mexicanos, en materia de combate a la corrupción, Gaceta Parlamentaria, Año XVIII, Palacio Legislativo de San Lázaro, jueves 26 de febrero de 2015. Número 4223-III.
- CÁMARA DE DIPUTADOS. *Dictamen en sentido positivo a las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Sistema Nacional Anticorrupción*, Gaceta Parlamentaria, México, año XVIII, número 4223-III, jueves 26 de febrero de 2015. <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/feb/20150226-III.pdf>.
- SENADO DE LA REPÚBLICA, *Dictamen de las comisiones unidas de justicia; y de estudios legislativos, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal Federal en materia de combate a la corrupción*, http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/reu/docs/dictamen_140616_1.pdf.

- SENADO DE LA REPÚBLICA, *Dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales; de anticorrupción y participación ciudadana; de gobernación, y de estudios legislativos, segunda, sobre la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la constitución política de los estados unidos mexicanos, en materia de combate a la corrupción,* http://www.senado.gob.mx/comisiones/estudios_legislativos2/docs/dictamen_140415.pdf
- SENADO DE LA REPÚBLICA, *Dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales; de anticorrupción y participación ciudadana; de gobernación, y de estudios legislativos, segunda, sobre la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción,* http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/Dic_Combate_a_la_Corrupcion.pdf.
- SENADO DE LA REPÚBLICA, *Iniciativa con aval de grupo, que contiene proyecto de Decreto que reforma los artículos 21, 73, 76, 105, 109 y 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción,* http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Corrupcion/Iniciativa_PRD.pdf.
- SENADO DE LA REPÚBLICA, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a efecto de crear el Sistema nacional de combate a la corrupción,* http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2013/04/asun_2962128_20130404_1365171692.pdf.

- SENADO DE LA REPÚBLICA, Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 22, 73, 79, 105, 107, 109, 113, 116 y 122 de la constitución política de los estados unidos mexicanos, http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Corrupcion/Iniciativa_PRI.pdf.
- SENADO DE LA REPÚBLICA, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 22, 73, 79, 105, 107, 109, 113, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que presentan las senadoras y los senadores integrantes del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México del Senado de la República*, http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Corrupcion/Iniciativa_PRI.pdf.

Periódicos y Revistas

- EL PÍAS, *REPORTAJE: La Lockheed se declara culpable de sobornos a funcionarios japoneses*, Juan González Yuste, Washington, 1979, https://elpais.com/diario/1979/06/03/ultima/297208803_850215.html.
- ELBIGDATA, *Propone Meade incorporar al SAT, INE y Hacienda en el SNA*, 22/04/2018, <https://elbigdata.mx/mexico/propone-meade-incorporar-al-sat-ine-y-hacienda-en-el-sna/>.
- ETHOS LABORATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, *¿Qué nos frena? El bloqueo político del combate a la corrupción*, <https://ethos.org.mx/es/ethos-publications/que-nos-frena-el-bloqueo-politico-del-combate-a-la-corrupcion/>.

- EXPANSIÓN POÍTICA, *Tribunal ordena al Senado seleccionar magistrados anticorrupción*, <https://adnpolitico.com/mexico/2019/04/04/tribunal-ordena-al-senado-seleccionar-magistrados-anticorrupcion>.
- FONSECA LUJÁN, Roberto Carlos, *Non bis in ídem en el Derecho administrativo sancionador*, 1/02/2013, Revistas del IIJ, UNAM, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/6781/8717>
- GUYON, Julie, *L'Agence Française Anti-corruption: ¿vraie révolution ou simple artifice?*, Revista electrónica Square, 25/05/2018, <https://blog.square-management.com/2018/05/25/lagence-francaise-anti-corruption-vraie-revolution-ou-simple-artifice/>.
- MEANA, Sergio, *Corrupción representa 9% del PIB: Banco Mundial*, El Financiero, 5 de Noviembre de 2015, <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/corrupcion-representa-del-pib-banco-mundial.html>
- RAPHAEL, Ricardo, *Los delitos de corrupción en la zona fantasma*, Periódico El Universal, 14/03/2019, <https://www.eluniversal.com.mx/columna/ricardo-raphael/nacion/los-delitos-de-corrupcion-en-la-zona-fantasma>.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, *La Convención Interamericana Contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos cumple nueve años*, https://www.transparency.org/news/feature/la_convencion_interamericana_contra_la_corrupcion_de_la_organizacion_de_est.

- TRANSPARENCIA MEXICANA, “Reformas legislativas no logran frenar caída en el Índice de Percepción de la Corrupción”, Transparencia Mexicana, 2017, <https://www.tm.org.mx/ipc2016/>.
- VILLA, René, *Presupuestos de los sistemas locales anticorrupción. cuánto tienes, cuánto haces...*, 15/02/2019, Monitor Nacional Anticorrupción, <https://monitoranticorrupcion.org/2019/02/15/presupuestos-de-los-sistemas-locales-anticorrupcion-cuanto-tienes-cuanto-haces/>.

Sitios web

- AFA, <https://www.economie.gouv.fr/afa>.
- Cambridge Dictionary, <https://dictionary.cambridge.org/es/diccionario/ingles/accountability>.
- CMI, <https://www.cmi.no/publications/file/3769-uncac-in-a-nutshell.pdf>.
- Comisión de Selección del CPC Nacional <http://comisionsna.mx/2017/06/29/libro-blanco/>.
- Cpc.org.mx, Comité de Participación Ciudadana Nacional.
- Diccionario Jurídico Mexicano, <http://mexico.leyderecho.org/antijuridicidad/>
- Encyclopedia.com, <https://www.encyclopedia.com/history/encyclopedias-almanacs-transcripts-and-maps/hobbs-anti-racketeering-act-1946>.
- Ethos Laboratorio de Políticas Públicas, *Guía Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción*, <http://guiaciudadanadelsna.org.mx/>.
- Ethos Laboratorio de Políticas Públicas, *Propuesta de Anexo Transversal Anticorrupción*, <https://ethos.org.mx/es/anexo-transversal-en-materia-anticorrupcion/>; <https://ethos.org.mx/es/?s=Anexo+Transversal>; <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Pres>

upuesto/PPEF2018/transversal_anticorrupcion.pdf;
<http://sna.org.mx/transparencia/#VII>.

- GAN. Business Anti-Corruption Portal, US Foreign Corrupt Practices Act. FCPA, <https://www.business-anti-corruption.com/anti-corruption-legislation/fcpa-foreign-corrupt-practices-act/>.
- Gob.mx. SFP, *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, <https://www.gob.mx/sfp/documentos/convencion-de-las-naciones-unidas-contra-la-corrupcion-onu>.
- Hacienda.gob.mx, “Ramo 28. Participaciones”, <http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/28/participaciones.html>.
- HG.org. LEGAL Resources, RICO Law, <https://www.hg.org/rico-law.html>.
- ICAC, <https://www.icac.org.hk/en/home/index.html>.
- IMCO, “Semáforo Anticorrupción”, <http://semaforoanticorrupcion.mx/#/>.
- INEGI, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2015.
- INEGI, Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas, 2016.
- OECD, Glossary of statistical terms, <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=4773>.
- RAE, *Diccionario de la Lengua Española*, <http://dle.rae.es/?id=2qdgP2A>.
- Secretaría de Gobernación, *Sistema de Información Legislativa*, Glosario, <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=274>.
- Secretaría Ejecutiva del SNA. *Conformación de los Sistemas Locales Anticorrupción*, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/462121/Nombramientos_Estructura_Operativa___13.05.2019.pdf

- SFP. Sitio Web del Programa Anticorrupción, *Convención Interamericana contra la Corrupción* (OEA), <http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/index.php/internacionales/convenciones/convencion-interamericana-contra-la-corrupcion-oea.html>.
- SHCP, Gob.mx, <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/>.
- Transparencia Mexicana, *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe ejecutivo*, 2010, <https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf>.
- Transparency International Website, https://www.transparency.org/whoweare/organisation/mission_vision_and_values/0.
- Transparency International, *Anti-corruption Glossary*, <https://www.transparency.org/glossary/term/corruption>.
- Transparency International, *Corruption perceptions index 2016*, https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016.
- Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2018*, [file:///C:/Users/E6440/Downloads/CPI%202018%20Executive%20summary%20\(PRINT\).pdf](file:///C:/Users/E6440/Downloads/CPI%202018%20Executive%20summary%20(PRINT).pdf).
- United Fruit Historical Society Website, <http://www.unitedfruit.org/chron.htm>.
- UNODC, <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html>.
- Wikipedia. <https://es.wikipedia.org>.