

DICTAMEN

De las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Anticorrupción y Participación Ciudadana y de Estudios Legislativos Primera, con Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona Diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Combate a la Corrupción

DICTAMEN

De las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Anticorrupción y Participación Ciudadana y de Estudios Legislativos Primera, con Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona Diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Combate a la Corrupción

ÍNDICE

[A. Antecedentes](#)

[B. Método de trabajo, análisis, discusión y valoración de las propuestas](#)

[C. Objeto y descripción de las iniciativas](#)

[D. Análisis a los modelos de anticorrupción propuestos](#)

[E. Derecho comparado](#)

[F. Opiniones sobre las iniciativas presentadas](#)

[G. Consideraciones de las Comisiones](#)

[Decreto](#)

[Transitorios](#)

[Comisión de Puntos Constitucionales](#)

[Comisión de Gobernación](#)

[Comisión de Anticorrupción y Participación Ciudadana](#)

[Comisión de Estudios Legislativos Primera](#)

[Anexo: Estudios de Derecho Comparado de Órganos Anticorrupción](#)

[Notas](#)

DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, DE GOBERNACIÓN, DE ANTICORRUPCIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN

HONORABLE ASAMBLEA:

A las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Estudios Legislativos Primera y de Anticorrupción y Participación Ciudadana del Senado de la República del H. Congreso de la Unión, les fueron turnadas para su estudio y dictamen correspondiente, las iniciativas con proyecto de decreto en materia de corrupción que se describen en la parte de antecedentes, presentadas por los Senadores integrantes de los Grupos Parlamentarios de los Partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México; de Senadores integrantes del Partido de la Revolución Democrática, y del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 85, 86, 89, 90, 94 y 103 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 113, 114, 117, 135, 136, 150 del Reglamento del Senado de la República, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Estudios Legislativos Primera y de Anticorrupción y Participación Ciudadana de la Cámara de Senadores someten a consideración del Pleno de esta Honorable Asamblea el dictamen donde se analiza, valora y justifica el Proyecto de Decreto sobre las Iniciativas que se mencionan que se ha formulado, al tenor de los apartados que enseguida se detallan.

A. ANTECEDENTES

I. Con fecha 15 de noviembre de 2012 senadoras y senadores integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México de la LXII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión presentaron una 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 para combatir la corrupción. Turnándose a las Comisiones de Puntos Constitucionales, de Estudios Legislativos Primeras y a la de Anticorrupción y Participación Ciudadana para su estudio y dictamen, con opinión de la Comisión de Gobernación.

II. Con fecha 20 de noviembre de 2012, senadoras y senadores integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LXII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión presentaron una INICIATIVA CON AVAL DE GRUPO, QUE CONTIENE PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 21, 73, 76, 105, 109 Y 110 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, para combatir la corrupción. Turnándose a las Comisiones de Puntos

Constitucionales y de Estudios Legislativos Primera, con opinión de las Comisiones de Gobernación y de Anticorrupción y Participación Ciudadana.

III. Con fecha 30 de enero de 2013, el Senador José María Martínez y Martínez integrante del Grupo Parlamentario del Partido de Acción Nacional de la LXII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión presentó a la Comisión Permanente una INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 16, 21, 76 y 109 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y SE EXPIDE LA LEY ORGÁNICA DEL INSTITUTO NACIONAL ANTICORRUPCIÓN Y DE CONTROL, también para combatir la corrupción. Turnándose a las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Anticorrupción y Participación Ciudadana para su estudio y dictamen.

El 5 de febrero de 2013, la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores rectifica el turno para que sean las Comisiones de Puntos Constitucionales, de Anticorrupción y Participación Ciudadana y de Estudios Legislativos Primera, para su estudio y dictamen.

IV. Por sendos Acuerdos de la Mesa Directiva del Senado de la República emitidos en las fechas de presentación de las dos primeras Iniciativas antes señaladas, éstas fueron turnadas para su examen y dictamen correspondiente a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Primera, con opinión de las Comisiones de Gobernación y de Anticorrupción y Participación Ciudadana.

V. Por Acuerdo de la Mesa Directiva del Senado de la República, emitido el 29 de noviembre de 2013, se amplió el turno a la Comisión de Anticorrupción y Participación Ciudadana para efectos de dictaminación.

VI. Por Acuerdo de la Mesa Directiva del Senado de la República, emitido el 5 de febrero de 2013, la tercera Iniciativa antes señalada fue turnada para su examen y dictamen correspondiente a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Primera, con opinión de las Comisiones de Gobernación y de Anticorrupción y Participación Ciudadana.

VII. Con fecha 5 de febrero de 2013 las Comisiones Unidas organizaron un foro de análisis y estudio de las Iniciativas con funcionarios públicos de la Procuraduría Fiscal de la Federación, del Poder Judicial de la Federación, de la Auditoría Superior de la Federación y de la Procuraduría General de la República.

VIII. Con fecha 12 de febrero de 2013 las Comisiones Unidas organizaron un foro de análisis y estudio de las Iniciativas con organizaciones ciudadanas estudiosas de los temas de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.

IX. Con fecha 21 de febrero de 2013, la Mesa Directiva del Senado acordó rectificar el turno de las iniciativas presentadas el 15 de noviembre de 2012 y 5 de febrero de 2013, por las que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción, para quedar en las Comisiones de Puntos Constitucionales, de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y Estudios Legislativos Primera, para su estudio y dictamen.

X. Con fecha 4 de abril de 2013 los Senadores Ernesto Javier Cordero Arroyo, María del

Pilar Ortega Martínez, Laura Angélica Rojas Hernández, Fernando Torres Graciano y Salvador Vega Casillas, con aval del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentaron una Iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de crear el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción, turnándose a las Comisiones de Puntos Constitucionales, de Anticorrupción y Participación Ciudadana y de Estudios Legislativos Primera, para su estudio y dictamen.

B. MÉTODO DE TRABAJO, ANÁLISIS, DISCUSIÓN Y VALORACIÓN DE LAS PROPUESTAS

A efecto de proceder al análisis, discusión y valoración de las Iniciativas que se dictaminan, las Comisiones Unidas aplicaron el siguiente método de trabajo, mismo que se desarrollará en respectivos apartados:

- a) Se procedió a describir las Iniciativas a fin de clarificar, ordenar y establecer los objetivos que se pretenden alcanzar.
- b) Se estudiaron los modelos anticorrupción que proponen las Iniciativas y se examinó si el contenido normativo planteado contribuye o no al logro de los objetivos pretendidos así como la viabilidad de su implantación.
- c) Se hicieron estudios de derecho comparado y se revisaron los compromisos adquiridos por México en materia de anticorrupción en distintos instrumentos internacionales.
- d) Se incluyeron los posicionamientos y opiniones que hicieron los expertos, especialistas y representantes de las organizaciones de la sociedad civil así como de la Comisión coadyuvante, según se expuso en los Antecedentes de este Dictamen.
- e) Se expusieron en los considerandos las razones por las cuales se incluyeron o se excluyeron del articulado del dictamen cada uno de los planteamientos contenidos en las Iniciativas.

C. OBJETO Y DESCRIPCIÓN DE LAS INICIATIVAS

Las Iniciativas en estudio pretenden modificar diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para reforzar el combate contra la corrupción en el servicio público de los tres órdenes de gobierno. Para dicho fin, cada Iniciativa propone lo siguiente, conforme al orden en que fueron presentadas al Pleno de la H. Cámara de Senadores:

Iniciativa de los Grupos Parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México.

La Iniciativa plantea que la corrupción ha sido uno de los problemas históricos más graves y dañinos de México. Además, a lo largo de la historia, la corrupción ha debilitado los esfuerzos para combatir la pobreza y la desigualdad, ha mermado la eficacia para fomentar el crecimiento económico, ha alejado inversiones productivas del país y ha sido una de las causas de la propagación del narcotráfico y de la crisis de seguridad pública que vive México. La corrupción es un obstáculo para el desarrollo, además de un problema ético.

La corrupción afecta de forma negativa al desarrollo económico por diversas razones, entre las que destacan:

1. Desalienta la inversión en la economía, puesto que los inversionistas evitan los ambientes inestables e impredecibles;
2. Alienta la búsqueda de rentas económicas o presupuestales y ello desincentiva la actividad empresarial y la innovación. De esta forma, la mala asignación de talentos puede tener claras implicaciones negativas para el crecimiento económico;
3. Amenaza la estabilidad macroeconómica puesto que los funcionarios que cometen peculado extraen recursos que son necesarios para balancear los presupuestos y estabilizar la economía; y
4. Empeora la distribución del ingreso ya que se segmentan las oportunidades y se benefician a grupos organizados y con influencia política.

Además del impacto sobre la inversión, el crecimiento y la desigualdad, la corrupción afecta la legitimidad del Estado y la confianza de la sociedad en sus gobiernos. Es una forma de abuso de poder que genera un acceso inequitativo a la riqueza y la percepción de que la política es un negocio al servicio de los poderosos. Ello mina la confianza en la política y reduce la legitimidad del gobierno para recaudar impuestos y reclamar la obediencia voluntaria de sus ciudadanos.

Según el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), elaborado anualmente por la prestigiada organización Transparencia Internacional, citado por la Iniciativa, México se ubica en la posición 100 de 183 países, con una calificación de 3.0 en una escala donde 0 es la mayor y 10 la menor percepción de corrupción. Dicha calificación es la peor en 10

años, pues desde el año 2001, México ha ido descendiendo en la clasificación, del lugar 51 hasta el 100 el año pasado. Además, de obtener una calificación de 3.7 puntos en 2001, ha empeorado a 3 puntos en 2011.

Asimismo, la Iniciativa cita al Barómetro Global sobre la Corrupción elaborado también por Transparencia Internacional, en donde se consigna que el 76 por ciento de los mexicanos manifestaron en 2010 que en los tres años previos la corrupción había aumentado, 18 dice que era igual y sólo el 7 por ciento creía que había disminuido. Más de la mitad de los mexicanos (52 por ciento) consideraba que la lucha del gobierno en contra de la corrupción era ineficaz. Además, tres de cada diez mexicanos (31 por ciento) declararon que durante el 2010 pagaron un soborno. Finalmente, la Iniciativa retoma las estimaciones del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), que establecen que la corrupción cuesta alrededor de 1.5 billones de pesos al año. En promedio, según la misma fuente, las empresas destinan el diez por ciento de sus ingresos a sobornos y comisiones para poder operar.

Para combatir eficazmente la corrupción, la Iniciativa plantea lo siguiente:

1. Facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de combate a la corrupción. Esto asegura que tanto los actos de corrupción como las responsabilidades administrativas y penales que se deriven serán iguales en todo el país. Además, esta disposición permitirá dar plena vigencia y efectividad a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, de la cual México es parte. La aplicación de dicha normativa corresponderá tanto a la Federación como a los estados y al Distrito Federal;
2. Crear la Comisión Nacional Anticorrupción como la instancia encargada de prevenir, investigar y sancionar los actos de corrupción en materia administrativa cometidos por los servidores públicos de la Federación, así como por cualquier particular, ya sea persona física o moral. Se le dotará en la Ley de la facultad de atracción para conocer casos de los Estados y Municipios. Puesto que esta Comisión será la responsable de determinar e imponer las responsabilidades administrativas por actos de corrupción, resulta necesario reformar la fracción XXIX-H del artículo 73 para eliminar la facultad que tienen los tribunales de lo contencioso administrativo en la materia;
3. Se establece que la Comisión Nacional sea autónoma y cuente con personalidad jurídica y patrimonio propios; con esta medida se busca que dicha instancia cuente con todos los elementos para garantizar su independencia, y que de esta manera realice su trabajo de forma profesional e imparcial;
4. Para precisar las normas de conducta y actuación que la Comisión deberá seguir en su tarea, en esta reforma se introduce una serie de principios, que está obligada a seguir: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y profesionalismo;
5. La Comisión, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales, estará también facultada para impulsar, de forma prioritaria, acciones y programas de carácter preventivo; en especial de aquellos destinados a promover la ética y la honestidad en el servicio público así como el estado de derecho. En este sentido, podrá formular recomendaciones —ya sean particulares o de carácter general— para la mejora de los procedimientos administrativos y prevenir prácticas de corrupción;

6. La Ley establecerá que la Comisión Nacional Anticorrupción podrá conocer casos de oficio, por notificación de otros órganos del estado mexicano, a través de demandas para asuntos de gran valor administrativo, y por Reportes Ciudadanos para casos donde los ciudadanos sean victimizados por actos de corrupción en trámites menores;
7. En estos casos, la Ley establecerá el mecanismo para el registro de los Reportes Ciudadanos, su verificación y su publicación en un mapa electrónico de acceso libre y permanente. La Comisión remitirá los casos a las autoridades competentes y si su magnitud o relevancia lo ameritan podrá pedir mayor información sobre el caso o atraerlos para investigar y, en su caso, sancionar directamente;
8. En la Ley se preverá que la Comisión Nacional Anticorrupción no estará impedida para hacer sus investigaciones por el secreto bancario, fiduciario y fiscal. Asimismo, se protegerá la integridad de las personas que denuncian, se promoverán la colaboración y los eventos simulados, y se penalizarán las demandas frívolas;
9. La Comisión Nacional Anticorrupción se integrará por cinco comisionados los cuales durarán en su encargo siete años, improrrogables;
10. La Comisión contará con un comisionado Presidente, el cual desempeñará dicha función por un periodo de cuatro años, improrrogables, y deberá rendir un informe anual ante el Consejo Nacional por la Ética Pública;
11. La renovación de los comisionados se realizará de forma escalonada; para asegurar la continuidad de los trabajos así como la memoria institucional. y garantizar su plena independencia de autoridad o partido político alguno; para tal efecto, el nombramiento de los primeros comisionados se realizará en periodos de tiempo diferentes, según se dispone en un artículo transitorio especialmente destinado a este fin;
12. En cuanto al sistema de designación de los comisionados, se propone que éstos sean nombrados por el Presidente de la República, pero el Senado —o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, cuando éste no se encuentre reunido— podrán objetar la designación por dos terceras partes de sus miembros presentes, dentro de los primeros treinta días después de la fecha del nombramiento;
13. También se propone un régimen de incompatibilidades para que los comisionados —durante su encargo— no puedan ocupar otro empleo o comisión, salvo aquellos de carácter académico o científico sin percibir remuneración alguna. Para garantizar la plena autonomía e independencia de los comisionados, éstos sólo podrán ser removidos por las causas graves establecidas en la ley;
14. Las sanciones impuestas por la Comisión Nacional Anticorrupción podrán ser recurridas en amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito especializados que para este propósito establezca el Poder Judicial de la Federación. El procedimiento sancionador que establezca la Ley Federal Anticorrupción deberá ser diseñado como un procedimiento en forma de juicio con todas las garantías del debido proceso. La Ley determinará el procedimiento para la aplicación de las sanciones, las cuales pueden consistir en amonestaciones públicas, amonestaciones privadas, multas personales (no con cargo al erario público), suspensión, destitución, dar vista al Congreso de la Unión para Juicio Político y realizar recomendaciones de inhabilitación al Congreso Estatal

según corresponda;

15. La Ley también preverá que cuando las investigaciones se encuentren en curso, la información que posea la Comisión será reservada hasta que la investigación concluya. En casos de interés nacional y respecto a los cuales ya exista información pública, la Comisión podrá comunicar a la opinión pública los avances de la investigación;

16. Se faculta a la Comisión Nacional para que pueda interponer controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, en los términos establecidos en el artículo 105 de la Constitución Política; la intención es que dicha Comisión pueda defender su esfera de competencias de posibles injerencias indebidas de otros órganos —ya sean federales o estatales— así como denunciar la posible inconstitucionalidad de una norma —ya sea una ley de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República—, pero restringido a su ámbito de competencia: es decir, relacionados exclusivamente con el combate a la corrupción;

17. En caso de que la Comisión encuentre actos presumiblemente constitutivos de delito deberá dar vista al Ministerio Público —ya sea federal o estatal—, y podrá actuar como una instancia coadyuvante. También se prevé que en los casos de corrupción las responsabilidades no prescribirán en un plazo inferior a cinco años;

18. Se contempla que se establezca claramente en la normativa penal federal los delitos relativos a actos de corrupción, previéndose asimismo la posibilidad del decomiso y la privación de la propiedad de los bienes que se hayan adquirido directa o indirectamente como resultado de la comisión de dichos delitos;

19. Con el objetivo de fortalecer la rendición de cuentas, se establecen las bases para que la Comisión coordine sus acciones con la entidad superior de fiscalización establecida en el artículo 79 constitucional; con esta medida se busca corregir algunos efectos de la fragmentación del sistema de fiscalización y rendición de cuentas, y fortalecer todo el esquema de prevención y combate a la corrupción;

20. Se propone 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;

21. Este Consejo será presidido por el Ejecutivo Federal e integrará a ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. La Ley determinará sus atribuciones, funcionamiento e integración;

22. Se propone que dicho Consejo Nacional por la Ética Pública también esté integrado por el Presidente del Senado, el Presidente de la Cámara de Diputados, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente de la Comisión Nacional Anticorrupción (Secretario Técnico), el Secretario de Gobernación, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Procurador General de la República, el Secretario de Educación Pública, los 31 Gobernadores y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Auditor Superior de la Federación y el Presidente del Instituto Federal de Acceso a la

Información y Protección de Datos;

23. Se establece la obligación de que los Estados y el Distrito Federal establezcan sus propias comisiones especializadas en el combate a la corrupción, de carácter colegiado, con plena autonomía y personalidad jurídica y patrimonio propios; y

24. Las comisiones anticorrupción de las entidades federativas contarán con las atribuciones que disponga la Ley Federal Anticorrupción, así como las normas de carácter estatal respectivas.

Iniciativa del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

La Iniciativa señala que la corrupción en México se ha convertido en un tema complejo y delicado, motivo por el cual es un asunto que el Senado de la República está en la obligación de asumir dentro de su agenda como un tema prioritario para la preservación del Estado mexicano. El abuso del poder público y la impunidad, propiciados por una democracia disfuncional, han provocado que prácticamente cualquier servidor público tenga incentivos para realizar acciones u omisiones en su deber público con miras a obtener un beneficio privado.

Aunque el tema de la corrupción ha sido una constante en los últimos años, hoy ha tocando las fibras más sensibles de la sociedad frente a los escándalos de endeudamiento de estados y municipios, licitaciones amarradas, concesiones pactadas, sindicatos opacos, aduanas ineficientes, guarderías sin medidas de seguridad y un conjunto de leyes laxas.

El fenómeno de la corrupción distorsiona el funcionamiento de los órganos del Estado y de sus servidores públicos: la corrupción deslegitima a las instituciones públicas, genera vicios en la gestión pública, incrementa los niveles de desigualdad, presiona para la creación de legislaciones y políticas públicas inapropiadas e ineficaces, y profundiza la distribución inequitativa de recursos públicos y de un gasto ineficiente.

La Iniciativa señala además que el combate a la corrupción ha fracasado como política pública, y que lejos de disminuir, diferentes organismos internacionales y nacionales han denunciado el crecimiento de este fenómeno en los últimos años. Se señala que en 2010, Transparencia Mexicana identificó al menos 200 millones de actos de corrupción en los tres niveles de gobierno. En su Índice de Percepción de Corrupción en México, se asegura que éste empeoró en 2011 en comparación con 2008, al pasar el país del lugar 72 al 89 y de una puntuación de 3.6 a 3.3.

Desde el punto de vista de costos económicos, el fenómeno de la corrupción reporta sendos daños a la economía nacional, de acuerdo con el Consejo Coordinador Empresarial el costo anual de la corrupción en México representa el doble de las ganancias que obtiene el crimen organizado, y es superior a los dividendos que México capta como producto de la venta de petróleo crudo y gas cada año. Además, el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado citado en la Iniciativa dice que el impacto de la corrupción se mantiene en alrededor de 10 por ciento del valor de la economía, y las empresas, en promedio, se ven en la necesidad de destinarle un porcentaje similar de sus

ingresos para poder operar.

Los efectos del fenómeno de la corrupción se expanden más allá de los límites de la político y social, y se ha convertido en un factor determinante de incertidumbre económica. El 13 de abril de 2012 en el marco del Foro Económico Mundial se expuso que la corrupción es una práctica que se mantiene por las fallas e ineficiencias de los gobiernos, y particularmente en el caso de México, su costo equivale alrededor del 9 por ciento del Producto Interno Bruto.

De acuerdo al índice de competitividad del Foro Económico Mundial (WEF), el Estado de Derecho en México tiene el peor desempeño al ocupar el lugar 134 de 142 países. De acuerdo al Instituto Mexicano para la Competitividad, un país con alta percepción de la corrupción carece de reglas claras y genera incertidumbre en las empresas, lo que inhibe las inversiones y el crecimiento económico.

La corrupción incrementa dramáticamente la ineficiencia del gasto público, al tiempo que reduce, los niveles de gasto de inversión productiva y su negativo efecto en la competitividad; paraliza la producción y desalienta la innovación. Lo anterior está respaldado con datos del Banco Mundial, que estima que la corrupción puede reducir la tasa de crecimiento de un país entre 0.5 y 1 por ciento anual.

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2011, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y que mide percepción sobre las prácticas de corrupción en la realización de trámites y servicios, señala que el 91.8 por ciento de los mexicanos estima que la corrupción es prevalente en la policía y 88.6 por ciento considera lo mismo respecto a los partidos políticos. El tercer lugar en la percepción de corrupción lo ocupan las agencias del Ministerio Público, con 81.8 por ciento. El 34.3 por ciento consideró que el grado de incidencia de esas prácticas es "muy frecuente" en los municipios, mientras que 35.2 por ciento y 37.6 por ciento, respectivamente, opinó lo mismo con respecto a los gobiernos estatal y federal.

La Iniciativa considera que es necesario continuar con una segunda generación de reformas en materia penal a fin de establecer claramente la tipificación de las modalidades de actos de corrupción, y que al mismo tiempo respete las garantías establecidas en las recientes reformas en materia de derechos humanos, con objeto de evitar procedimientos violatorios de derechos humanos; dentro de esta segunda generación, es fundamental también establecer los criterios de excepción a las disposiciones actuales del secreto fiscal y bancario, a fin de facilitar a las autoridades la investigación de denuncias por actos de corrupción y enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos y privados.

Finalmente, la Iniciativa señala que la propuesta de reforma constitucional en los términos planteados viene a complementar otras ya presentadas previamente en materia de fiscalización las que aunado a reformas ya aprobadas en materia de transparencia y a otras pendientes de presentar permitirán tener un marco integral de acceso a la información, rendición de cuentas, fiscalización y combate a la corrupción, que le permita al país transitar a mejores estadios de desarrollo. Para dicho fin, la Iniciativa en cuestión plantea lo siguiente:

1. Se crea un órgano constitucional autónomo de alta especialización, cuyo objeto será 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, compartirá con el Ministerio Público la facultad de ejercer acción penal. Específicamente, a la Agencia corresponderá la investigación de los delitos federales en materia de corrupción, y podrá atraer investigaciones por ilícitos cometidos en el ámbito competencial de las entidades federativas.

Al desconcentrar el ejercicio de la Acción Penal del Ministerio Público, para encomendarla a un órgano autónomo en los ilícitos relacionados con la corrupción, se refrenda la posición respecto de la necesidad de que la procuración de justicia no se sujete a un esquema jerárquico y centralizado.

2. Buscando fortalecer su independencia respecto de la Administración Pública Federal, se propone una composición plural y un mecanismo para su integración con participación ciudadana: 7 Fiscales nombrados por el Senado de la República a propuesta ciudadana, por un término de siete años, sin posibilidad de reelección. Los Fiscales deberán contar con amplio reconocimiento y trayectoria en el combate de la corrupción y mejores prácticas de transparencia gubernamental.

3. Se plantea un esquema de coordinación entre órdenes de gobierno y coadyucancia interinstitucional con el Ministerio Público y con los órganos de fiscalización de los recursos públicos y las instituciones de transparencia y acceso a la información, tanto de la federación, como de las entidades federativas. Entre otras cosas, la ASF debe denunciar ante la Agencia cualquier caso de corrupción que encuentre en el ejercicio de sus funciones, mientras que la Agencia deberá dar vista a la ASF de probables irregularidades en el ejercicio de recursos públicos que encuentre en el desarrollo de sus propias investigaciones. Así lo harán también los fiscalizadores de los estados.

4. Se establecen los elementos conceptuales para determinar los delitos en materia de corrupción, en congruencia con los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México en la materia.

En el ámbito internacional se ha diagnosticado que el combate a la corrupción fortalece las instituciones democráticas y evita distorsiones de la economía. En este tenor, la presente iniciativa cumple con los estándares internacionales y es congruente con las obligaciones adquiridas por el Estado Mexicano mediante diversos instrumentos internacionales entre los que destaca la Convención Interamericana Contra la Corrupción, de la Organización de los Estados Americanos, particularmente en la enunciación de los elementos de aquellos delitos en la materia que nos ocupa.

5. Se dota a la Agencia de la potestad de iniciar el procedimiento administrativo sancionador en contra de los servidores públicos que presuntamente incurran en responsabilidad administrativa. Dicho procedimiento se inicia, actualmente, ante los tribunales de lo contencioso-administrativo que contempla el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal. Sin embargo, en concordancia con otra Iniciativa ya presentada, lo ideal es fortalecer el Sistema Nacional de Fiscalización, en la cual se

propone instituir el Tribunal General de Responsabilidades Financieras en el Servicio Público, instancia a la que eventualmente correspondería desarrollar el citado procedimiento administrativo sancionador.

6. Se mandata la creación de una ley marco, considerando que actualmente no existe armonía entre federación y estados en la definición del delito. Esta última propuesta en línea con la tendencia de homogenización de criterios contables, criterios transparencia y fortalecimiento del sistema nacional de fiscalización.

7. Crea el Consejo consultivo ciudadano de la Agencia, como un órgano integrado por representantes de la ciudadanía, con capacidad para revisar la actuación de la agencia y emitir recomendaciones a toda dependencia o entidad pública, en los tres niveles de gobierno.

En la conformación de dicho consejo, se establecerá un sistema de cuotas a efecto de favorecer la igualdad de género y la participación de profesionistas jóvenes, debiendo integrarse con al menos el cuarenta por ciento de consejeros de un mismo género y un veinte por ciento de jóvenes.

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

9. Se establece un mecanismo tendiente al resarcimiento de los daños causados por actos de corrupción. En tanto que los jóvenes constituyen el segmento poblacional con mejores posibilidades de revertir y erradicar el esquema de corrupción se considera que a ello debe destinarse el mayor porcentaje de los recursos recuperados por vía de decomiso a quienes hayan sido condenados por la comisión de conductas ilícitas relativas al tema que nos ocupa.

Así un tercio es para el desarrollo de proyectos de ciencia y tecnología que sean impulsados por jóvenes, otro tanto a la educación media superior y superior, y el tercio restante al combate a la corrupción.

Iniciativa presentada por el Senador José María Martínez Martínez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional

La Iniciativa establece que la corrupción en México opera de manera sistémica, institucional y estructural motivo por el cual se transforma en un multifacético y complejo sistema que permea diversas áreas de la sociedad. Las modalidades de la corrupción son el tráfico de influencias, el contrabando, el soborno, el uso privado de bienes públicos y el premio a quien no lo merece. La corrupción significa la destrucción gradual de la vida institucional, el desprecio por el marco de legalidad y el triunfo de la ilegitimidad y de la inmoralidad.

Es un hecho que hay sociedades más corruptas que otras y que no hay ninguna en la que la corrupción este totalmente ausente. En este sentido, hablar de un estado ideal. o de un “estado perfecto” no es más que aludir a posibilidades lógicas, pero no a realidades.

Según la Iniciativa, en nuestro país, la explicación genuina de la corrupción que nos aqueja es que el ciudadano mexicano es corrupto porque su sociedad (sus instituciones, sus

hombres, su organización política y social, su vida cultural y académica, etc.) está corrompida y porque, salvo en casos excepcionales, no se puede escapar sencillamente del medio ambiente.

En México, como cualquier otro país, se pagan impuestos, pero es un hecho que además de pagar impuestos por los salarios o ganancias o por lo que consume se tiene muy a menudo que pagar el “extra” de la corrupción: la propina, el adelanto, la prebenda, la mordida, la invitación, el regalito, la agilización del trámite, etc. Pero lo que empieza a ya no quedar en lo más mínimo claro, es si este impuesto no oficial que nos imponemos unos a otros no solo hace que las cosas o los servicios nos salgan finalmente más caros, sino que impide que las instituciones funcionen de manera normal. En este sentido, el diagnóstico es claro: en gran medida, el sistema general normativo no se armoniza con la realidad que vivimos, con los salarios por ejemplo. Esto nos obliga a vivir al margen de la Ley, lo cual debilita las instituciones y encarece la vida de manera sistemática. La corrupción además, se entrelaza con el crimen organizado, el narcotráfico, la pobreza y con la injusticia, creando un sentido de desesperanza enorme con vacíos y lagunas jurídicas, institucional y de compromiso de cómo enfrentarlos.

Por lo mismo, según la Iniciativa, la corrupción es un fenómeno sumamente complejo que afecta de manera significativa en el desarrollo de una nación, pero sobre todo del bienestar de la sociedad en general.

Las prácticas de corrupción que se presentan en un Estado se expanden desde el interior de la sociedad hasta el ejercicio de las funciones públicas, generando con ello una serie de repercusiones negativas cuyos efectos impactan en distintos ámbitos de la realidad nacional; ejemplo de ello es la capacidad que tiene el fenómeno de inhibir el desarrollo equitativo de la población; favorecer la consolidación de elites y burocracias políticas y económicas; afectar la credibilidad y legitimidad de los gobiernos, e impedir que los recursos públicos coadyuven al desarrollo y bienestar de la sociedad.

A este respecto, la Iniciativa cita que Transparencia Internacional documenta que en los países en desarrollo son, a menudo, los grupos de la sociedad más vulnerables los que acaban pagando por la existencia de corrupción, ya que son los que más necesitan de políticas públicas y servicios.

Asimismo, se señala también que en la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2010, se identificaron 200 millones de actos de corrupción el uso de servicios públicos provistos por autoridades federales, estatales, municipales, así como concesiones y servicios administrados por particulares. Dicho instrumento hace mención de que una “mordida” costó a los hogares mexicanos un promedio de \$165.00. De esta manera, la Iniciativa concluye que los hogares mexicanos destinaron 14% de su ingreso a este rubro y que para los hogares con ingresos de hasta un salario mínimo, este “impuesto” regresivo representó 33% de su ingreso.

México ha firmado y ratificado tres importantes convenciones anticorrupción: la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la

Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU), también conocida como la Convención de Mérida.

Estos instrumentos jurídicos establecen mecanismos para combatir diferentes dimensiones de la corrupción, además de que promueven y facilitan la cooperación entre los países. Entre las recomendaciones y los temas que aún están pendientes de atender se encuentran los siguientes:

- Cooperación y asistencia técnica entre autoridades federales y estatales para la efectiva implementación de la Convención.
- Fortalecer normas jurídicas y códigos de conducta con respecto a conflictos de intereses, preservación y uso adecuado de los recursos públicos.
- Fortalecer la verificación de las declaraciones de situación patrimonial.
- Fortalecer los mecanismos para el acceso a la información pública.
- Fortalecer los sistemas para la contratación de los funcionarios públicos en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación.
- Fortalecer los sistemas para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación.
- Diseñar e implementar campañas de concientización en materia de transparencia, dirigidos a la ciudadanía y a quienes participen en actividades políticas.
- Participación de la sociedad civil en el diseño de políticas y en la gestión pública.
- Asistencia judicial recíproca y cooperación en materia de cumplimiento de la ley.
- Extradición y recuperación de activos.
- Fortalecer medidas para prevenir el blanqueo de dinero.
- Prevención de la corrupción mediante mejores normas contables y de auditoría.
- Establecer legislación, mecanismos e infraestructura en materia de protección a denunciantes, testigos, peritos y víctimas.

Aún cuando en los últimos años se han efectuado importantes cambios institucionales en materia de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas, la percepción de corrupción en el país no ha variado mucho, lo que refleja una falta de correlación entre las políticas emprendidas y la opinión pública, explicada en buena medida por las particularidades que adoptó el cambio democrático en nuestro país y los avances desiguales entre reformas estructurales, institucionales y desarrollo social y humano.

Por lo tanto la Iniciativa propone replantear la relación de la sociedad con el propio gobierno; fortalecer el estado de derecho, el principio de legalidad y combate a la corrupción, y suprimir cualquier posibilidad de intervención partidista o política en la procuración de justicia que pueda afectar la imparcialidad.

A dicho fin, la propuesta de reforma Constitucional plantea la creación de un organismo autónomo, pero paralelamente propone la ley que regulará a dicho organismo, que se denomina como "Instituto Nacional Anticorrupción y Control", que estaría conformado por

ciudadanos.

El Banco Mundial define la participación ciudadana como un proceso a través del cual los actores influyen y participan del control sobre el desarrollo de iniciativas y las decisiones y los recursos que los afectan a ella. El concepto se refiere al espacio constituido por los ciudadanos a fin de trabajar cerca de sus autoridades en la formulación del proceso de tomas de decisiones en el proceso de la gestión pública.

La creación del Instituto Nacional Anticorrupción y Control buscará también prevenir la corrupción, desde la mejora administrativa como herramienta de control.

Por ello, la Iniciativa concluye, esta importante reforma es necesaria para consolidar el Estado de derecho y para encauzarnos hacia una sociedad donde predominan la moral, la ética y los principios democráticos, dentro de una nación libre de corrupción, con un sistema de vida digno para todos por medio de la implementación de políticas públicas y privadas que establezcan las bases institucionales necesarias para combatir la corrupción en todos los niveles y actividades de la sociedad.

Iniciativa con el aval del Grupo Parlamentario del PAN, firmada por los senadores Ernesto Javier Cordero Arroyo, Javier Corral Jurado, Fernando Torres Graciano, Salvador Vega Casillas y senadoras María del Pilar Ortega Martínez, Angélica Rojas Hernández, Marcela Torres Peimbert.

La Iniciativa afirma que en diversas ocasiones y en diversos ámbitos de gobierno el actuar público ha sido rehén de la corrupción, originando desvíos en el ejercicio de la función pública y generando irritación permanente por parte de la ciudadanía, máxime cuando este tipo de deplorables conductas se encuentran asociadas a la impunidad.

Cita que de acuerdo al último informe del Índice de Corrupción, elaborado por la organización Transparencia Internacional, nuestro país ocupa el lugar número 100 del índice de corrupción, lo que hace necesario redoblar esfuerzos en el establecimiento de medidas institucionales tendientes a prevenir, detectar y sancionar las conductas relacionadas con actos de corrupción en los diversos ámbitos de gobierno.

Asimismo, la Iniciativa afirma que en aras del control de la corrupción, México suscribió tres importantes convenciones internacionales: la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC); todas ellas tienen obligaciones internacionales para nuestro país al haber sido firmadas por el Ejecutivo Federal y ratificadas por el Senado de la República. Cabe señalar que el nivel de cumplimiento de estas convenciones por parte del Estado Mexicano ha sido evaluado por países pares. Entre las principales recomendaciones que nos han hecho destacan las relativas a no sólo aplicar el régimen de sanciones a los servidores públicos, sino extenderlas a particulares, inclusive en grado de tentativa, por hechos de corrupción.

La OCDE en su más reciente informe destacó el avance de México en cuanto a

establecer legislación de combate a la corrupción en materia de contrataciones públicas, acorde a las mejores prácticas internacionales, pero recomendó ampliar esta práctica a otros actos administrativos. Adicionalmente se ha recomendado a México ampliar las facultades de investigación para la detección de actos de corrupción de las autoridades competentes, en especial en lo relativo al seguimiento de los recursos de posibles actos de cohecho. Asimismo se ha hecho hincapié en la fragmentación de las atribuciones y la poca efectividad en la coordinación entre autoridades.

La Iniciativa señala que en lo que va de la actual Legislatura se han presentado diversas iniciativas de combate a la corrupción. Tales propuestas, han sido analizadas cuidadosamente en mesas de trabajo por los legisladores de Acción Nacional, así como por los expertos en el tema, algunos de ellos convocados por la Comisión Anticorrupción y de Participación Ciudadana del Senado de la República. Así, también, se han estudiado varias publicaciones sobre el tema como las de México Evalúa o las opiniones de Eduardo Bohórquez en cuanto a las iniciativas en materia de combate a la corrupción. De esta forma, el Grupo Parlamentario de Acción Nacional ha resuelto presentar una nueva iniciativa que pretende atender las recomendaciones para el mejor cumplimiento de las Convenciones Internacionales en la materia y en sintonía con las mejores prácticas internacionales. Principalmente en cuanto a la participación de particulares en actos de corrupción y sus sanciones, la definición clara de actos de corrupción sancionables, la fortaleza de facultades de investigación y la integración institucional de las autoridades que combatirán la corrupción.

Asimismo, la Iniciativa señala que en cuenta las críticas realizadas a las iniciativas hasta ahora presentadas y las integra en una propuesta integral mediante la creación de un Sistema Nacional de Combate a la Corrupción que garantice una efectiva coordinación entre los distintos órganos y niveles de gobierno, así como de la ciudadanía. Lo anterior en virtud de que como se concluyó en diversos foros, el combate a la corrupción, tiene que ver con decisiones estructurales, sobre la base de procedimientos eficaces, basados en la prevención de conductas relacionadas con actos de corrupción, en la participación ciudadana, la observancia de las leyes y la racionalidad de las sanciones, por señalar algunos aspectos.

Para la Iniciativa, el problema de la corrupción no es únicamente originado por los servidores públicos, sino que es un problema multifactorial que debe ser abordado por la sociedad en su conjunto, debido a que sus consecuencias pueden ser variadas y diversas. Por ello, la prevención y el combate a las prácticas de corrupción, constituyen un aspecto de interés nacional que debe estar latente de manera permanente en la agenda pública, para la búsqueda de soluciones integrales que abonen en la erradicación de esta problemática que desafortunadamente se encuentra presente en los órdenes de gobierno.

En tal virtud, la Iniciativa coincide con quienes estiman que fortalecer los principios éticos de la función pública, prevenir y combatir eficazmente los fenómenos delictivos inherentes y afirmar el respeto a la legalidad como eje central de la función pública, constituye una obligación consubstancial a la construcción de un nuevo marco jurídico en materia de responsabilidades de los servidores públicos. Por tanto, la Iniciativa propone lo siguiente:

- El ejercicio de la acción penal, será compartido por el Ministerio Público y una

Fiscalía General de Combate a la Corrupción.

- Se propone expedir una Ley General de Combate a la Corrupción que establezca, como mínimo, 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 Distrito Federal, los Estados y los municipios en la aplicación de esta ley; además de un Registro de Servidores Públicos y su Patrimonio.
- Se prevé la coordinación de los órganos penales y administrativos con la entidad superior de fiscalización de la Federación, al otorgársele la facultad de darles vista cuando tenga el conocimiento de algún caso de la competencia de aquellos, así como de coadyuvar en el procedimiento correspondiente.
- Se crea la Fiscalía General de Combate a la Corrupción, como un órgano autónomo encargado de la investigación y persecución de los delitos en materia de corrupción para el orden federal, pero con capacidad de atracción de los asuntos locales de acuerdo a ciertos criterios. Esta Fiscalía respetará todas las garantías penales y funcionará en los mismos términos que el Ministerio Público, pero especializada en la materia de corrupción.
- Se crea también la Comisión Nacional de Combate a la Corrupción, como un órgano autónomo colegiado con capacidad de fiscalizar los recursos públicos, sin invadir facultades de la Auditoría Superior de la Federación; también podrá investigar y sancionar en su caso las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y de los particulares. Estará integrada por siete comisionados que serán designados por el Senado de la República y que durarán siete años en su encargo.
- Se modifica el artículo 113 constitucional para que no se refiera a las leyes de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sino del combate a la corrupción como función de los tres niveles de gobierno, mediante acciones para prevenir, detectar, investigar y sancionar todo acto u omisión que afecte la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y respeto a los derechos humanos que debe de observarse en el desempeño de un empleo, cargo o comisión públicos.
- Los tres niveles de gobierno conformarán el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción (SNCC), el cual se integrará por instancias, instrumentos, políticas, acciones y servicios tendientes a prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción, en los términos que al efecto establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión. Lo que incluye asistencia en los tres niveles de gobierno con el fin de identificar, rastrear, asegurar y, en su caso, decomisar bienes obtenidos o derivados de la comisión de actos de corrupción.
- La instancia de coordinación del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción será el Consejo Nacional de Combate a la Corrupción (CNCC), integrado por representantes de los tres poderes, así como por los comisionados presidentes de la Comisión Federal de Combate a la Corrupción, de las Comisiones Estatales y

del Distrito Federal. Dicho Consejo contará con un órgano consultivo integrado por cinco consejeros ciudadanos pertenecientes al sector académico y de la sociedad civil, elegidos por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado o por la Comisión Permanente.

- Se define el concepto de corrupción como una función a cargo de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y sus órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, y los municipios en sus respectivos ámbitos de competencia, que comprende todas aquellas acciones tendientes a prevenir, detectar, investigar y sancionar todo acto u omisión de los servidores públicos o de particulares que implique:
 - i. La autorización, manejo, uso o supervisión indebida de fondos o recursos públicos.
 - ii. Las omisiones en el cumplimiento de obligaciones de los servidores públicos que ocasionen deficiencias o consecuencias graves en el servicio público.
 - iii. El favorecer o inducir favores, privilegios o ventajas de manera indebida a un tercero, o a su propia persona, por parte de los servidores públicos, en las decisiones bajo su competencia o supervisión. Además de la solicitud y/o recepción bajo conocimiento de los mismos por parte de cualquier persona física o moral, para sí, para un tercero o mediante interpósita persona.
 - iv. El obtener beneficios de cualquier tipo, fuera de sus prestaciones oficiales, para un servidor público, ya sea directamente o por interpósita persona, por su participación en el ejercicio de sus funciones. Así como el ofrecer u otorgar los mismos a servidores públicos de manera directa, o por interpósita persona, por parte de cualquier persona física o moral.
 - v. El promover o celebrar actos administrativos en donde exista conflicto de intereses.
- El Sistema Nacional de Combate a la Corrupción estará sujeto a las siguientes bases mínimas:
 - vi. Establecer y promover políticas en materia de prevención, control y disuasión de la corrupción con carácter integral, en especial sobre las causas que generan dichos actos;
 - vii. La formulación de propuestas para el Programa Nacional de Combate a la Corrupción en los términos de la ley de la materia, así como la evaluación del mismo;
 - viii. El fortalecimiento de mecanismos de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno para desarrollar programas y acciones conjuntas en temas de prevención, detección y combate a la corrupción;
 - ix. La homologación y mejora de los procedimientos de responsabilidades de los servidores públicos, en los tres órdenes de gobierno;
 - x. El establecimiento de mecanismos de participación ciudadana en el proceso de

atención de denuncias contra la corrupción y la indebida actuación de servidores públicos;

xi. El establecimiento de programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad, así como para difundir la ética en el servicio público;

xii. La expedición de políticas en materia de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre prevención, detección y combate a la corrupción generen las instituciones de los tres órdenes de gobierno;

xiii. El establecimiento de un sistema de indicadores que proporcione datos sobre actos de corrupción en el servicio público y el establecimiento de medidas correctivas;

xiv. La evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas del Programa Nacional de Combate a la Corrupción;

xv. La emisión de recomendaciones para la mejora de procedimientos administrativos y la prevención de las prácticas de corrupción;

xvi. El establecimiento de mecanismos que fomenten, entre otros aspectos, la necesidad de que la sociedad coadyuve en los procesos de evaluación de las políticas de prevención y detección de la corrupción; y

xvii. La promoción de fondos de ayuda federal para la prevención, detección y combate a la corrupción, los cuales serán aportados entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

- Se prevén órganos autónomos espejo en las entidades federativas y en el Distrito Federal con las funciones de la Fiscalía General de Combate a la Corrupción así como de la Comisión Nacional de Combate a la Corrupción.

D. ANÁLISIS A LOS MODELOS DE ANTICORRUPCIÓN PROPUESTOS

D.1 Modelos institucionales de anticorrupción propuestos

En términos conceptuales, las Iniciativas proponen la constitución de órganos constitucionales autónomos para combatir a la corrupción por diferentes vías:

- El modelo expuesto por los Grupos Parlamentarios del PRI y del PVEM consiste en instituir una Comisión Nacional Anticorrupción que tiene facultades para prevenir, investigar y sancionar conductas de corrupción en la esfera administrativa. Tratándose del ámbito penal, la Comisión tiene la atribución de turnar ante el ministerio público el expediente y coadyuvar con éste en la investigación.
- El modelo propuesto por el Grupo Parlamentario del PRD consiste en crear una Agencia Nacional para el Combate a la Corrupción que tiene facultades para prevenir, investigar y perseguir conductas de corrupción en la esfera penal. Tratándose del ámbito administrativo, la Agencia tiene la atribución de turnar ante las instancias competentes el expediente.
- El primer modelo propuesto por el Grupo Parlamentario del PAN consiste en instituir el Instituto Nacional Anticorrupción y Control, órgano al que le corresponde la prevención y el combate de la corrupción, la vigilancia, seguimiento, control, inspección, evaluación y en su caso sanción de todos los servidores públicos de los poderes de la unión, así como de los órganos constitucionales autónomos y cualquier otra institución o persona que utilice, participe, aplique, maneje o administre recursos federales. Asimismo, perfeccionar el desempeño de cualquier servidor público y la innovación de los procesos para hacer efectivo su actuar así como la investigación de los delitos cometidos por servidores públicos a través de una Fiscalía Especial a su cargo y en caso de ser procedente, ejercitar la acción penal ante los tribunales correspondientes en los términos de la ley. El segundo modelo plantea la creación de dos órganos autónomos. Una Fiscalía General de Combate a la Corrupción, que llevaría a cabo la investigación criminal de los delitos de corrupción, y una Comisión Nacional de Combate a la Corrupción que se encargaría de los actos de corrupción desde la perspectiva administrativa, pero además, con facultades de fiscalización, de revisión de contratos y para promover una cultura de legalidad en el país. La actuación de estos órganos constitucionales se enmarcaría dentro de un sistema nacional de combate a la corrupción que actuaría de manera coordinada.

Las iniciativas contemplan también crear órganos similares en las entidades federativas para la corrupción estatal y municipal, de manera que el combate a la corrupción en México estaría descansando totalmente en instituciones autónomas.

Si bien los modelos propuestos descansan en la constitución de órganos autónomos la diferencia esencial radica en que el órgano planteado por los Grupos Parlamentarios radica en que en un caso se le da la facultad de sanción de las conductas de corrupción en el ámbito administrativo, mientras que en otro se le da la facultad en el ámbito penal y

en otro más se le dan ambas al mismo órgano o a dos órganos constitucionales distintos. Las principales coincidencias entre las iniciativas se presentan a continuación:

Coincidencias entre las Iniciativas

COINCIDENCIA	OBSERVACIONES
1. Facultad del Congreso para legislar en materia de anticorrupción	PRI - PVEM y PA: se añade una nueva facultad para expedir la ley federal en la materia (la corrupción es un delito federal de aplicación general). PRD y PAN ¹ : se le da la facultad al Congreso de expedir una ley general.
2. Facultad de atracción de investigaciones de Entidades Federativas y Municipios	Las Iniciativas contemplan que dicha facultad se ejerza en términos de la ley secundaria.
3. Facultad para interponer controversias constitucionales sobre actos y disposiciones generales	PRI – PVEM las contemplan entre la Comisión, las entidades federativas y los Municipios. El PRD no la contempla para el caso de los Municipios, sólo para las entidades federativas.
4. Facultad del órgano anticorrupción para interponer acciones de inconstitucionalidad	PRI – PVEM y PAN incluyen a los tratados internacionales. El PRD no incluye a los tratados.
5. Características generales del órgano anticorrupción	PRI – PVEM (Comisión Nacional Anticorrupción): organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios. Se rige por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y profesionalismo. PRD (Agencia Nacional para el Combate a la Corrupción): Autonomía para investigar, técnica, presupuestal y operativa. Personalidad jurídica y patrimonio propio. PAN Fiscalía General de Combate a la Corrupción: autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios y regirá su actuación bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y profesionalismo. Comisión Nacional de Combate a la Corrupción: órgano autónomo, investigador, fiscalizador de recursos públicos federales que realicen los servidores públicos federales y locales, así como los particulares y sancionador (vía administrativa).
6. Integrantes del órgano anticorrupción	PRI – PVEM: 4 comisionados y un comisionado Presidente por un periodo de 7 años no renovables. Todos escalonados PRD: 7 fiscales escalonados por un periodo de 7 años no renovables PAN Fiscalía: un Fiscal por un periodo de 7 años. Comisión: 7 comisionados por un periodo de 7 años.
7. Coordinación con la ASF	PRI – PVEM: señala que la coordinación se dará en los términos dispuestos por la Ley. PRD: desarrolla los términos de la coordinación y la coadyuvancia entre ambas instancias y además mandata la coordinación con los órganos de fiscalización estatales y con los órganos de transparencia e información. PAN: se crea el sistema nacional de combate a la corrupción

	para garantizar la adecuada coordinación.
8. Integración del Consejo del órgano	<p>PRI – PVEM (Consejo Nacional por la Ética Pública): es de naturaleza interinstitucional, integrado por funcionarios y ciudadanos. Lo Preside el Presidente de la República. La ley señalará su composición, atribuciones específicas e integración.</p> <p>PRD (Consejo Consultivo): 10 ciudadanos electos por el Senado con nombramientos de 5 años renovables por una sola vez. Se cuidará la paridad de género y la integración de jóvenes (se fijan cuotas).</p> <p>PAN (Órgano Consultivo): 5 consejeros ciudadanos pertenecientes al sector académico y de la sociedad civil quienes serán nombrados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, con votación calificada.</p>
9. Objeto del Consejo del órgano	<p>PRI – PVEM: promover acciones para fortalecer la ética de la sociedad y coordinar a las instancias de gobierno encargadas de prevenir y combatir la corrupción.</p> <p>PRD: observar y dar seguimiento a la Agencia; elaborar propuestas de políticas, programas y proyectos y emitir recomendaciones a dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno contra la corrupción.</p> <p>PAN: coadyuvar con el sistema nacional de combate a la corrupción.</p>
10. Órganos anticorrupción en las entidades federativas	<p>PRI – PVEM: las entidades federativas crearán comisiones con las características de la Comisión Nacional.</p> <p>PRD: las entidades federativas crearán Agencias estatales con las características de la Nacional, pero además, la Agencia Nacional tendrá oficinas en los estados.</p> <p>PAN: Las entidades federativas establecerán organismos autónomos de la misma naturaleza que la Fiscalía y la Comisión.</p>
11. Responsabilidad patrimonial del Estado	<p>PRI - PVEM y PAN: reubican el texto.</p> <p>PRD: lo mantienen en la ubicación actual.</p>

Por su parte, las principales diferencias son:

Diferencias entre las Iniciativas

DIVERGENCIA	PRI-PVEM	PRD	PAN
1. Ejercicio de la acción penal en actos de corrupción	Lo tiene el MP. La Comisión arma los expedientes y coadyuva con el MP. La Comisión tiene atribuciones para sancionar al MP si éste no cumple.	Lo tiene la Agencia Nacional y el MP coadyuva.	Lo tiene la Fiscalía.
2. Aplicación de	La Comisión impone las sanciones y los tribunales colegiados de circuito especializados del PJJ	Las autoridades competentes las imponen	La facultad la tiene la

sanciones administrativas	las revisan (los tribunales de justicia fiscal y administrativa dejan de tener la facultad de revisión).	y las revisan en los términos vigentes.	Comisión.
3. Confiscación de bienes	Se contempla para delitos de corrupción.	La Agencia Nacional le tiene que pedir al juez competente la confiscación de bienes, mismos que se destinarán a ciencia y tecnología, educación media superior y superior y al combate a la corrupción.	Se contempla en los términos constitucionales vigentes.
4. Mecanismo de nombramiento de los miembros del Órgano Constitucional Autónomo	Presidente designa y Senado puede objetar por 2/3 en un plazo de 30 días. Si objeta, Presidente vuelve a designar y Senado puede objetar. Si se objeta por segunda vez, el Presidente nombra directamente a una tercera persona. El Presidente de la República incluye en su designación el que será el Presidente del Órgano Constitucional.	Es una facultad exclusiva del Senado (2/3 partes) a propuesta de la sociedad civil favoreciendo igualdad de género. El Senado elige al Presidente.	Facultad exclusiva del Senado (2/3 partes de los integrantes de la Cámara de Senadores). En el caso de la Comisión, los Consejeros eligen a su presidente.
5. Requisitos para ser miembro del Órgano Constitucional	Los requisitos se establecerán en la ley secundaria.	Mexicano por nacimiento, 30 años de edad, abogado con experiencia de 10 años y residencia de 2 años en el país.	Fiscalía: Los mismos establecidos para ser Procurador General de la República. Comisión: para ser consejero la ley los determinará
6. Amparo contra procedimiento sancionador del Órgano Constitucional.	Lo contempla (se promueve ante Tribunales Colegiados de Circuito especializados del PJF).	No lo contempla.	Lo contempla (se promueve ante Tribunales Colegiados de Circuito del PJF). La persecución de los delitos se promoverá ante los tribunales del Poder Judicial.
7. Listado de sanciones por faltas administrativas: suspensión, destitución, inhabilitación y económicas.	Lo contempla (se elimina del texto vigente la referencia a los delitos de enriquecimiento ilícito y en su lugar se remite a la legislación federal).	Se mantiene el texto vigente.	Se remite a la ley general.
			Objeto Fiscalía: investigar y perseguir los delitos del

<p>8. Objeto del órgano anticorrupción.</p>	<p>Objeto: prevención, combate, investigación y sanción de las responsabilidades administrativas. Promover ante la autoridad competente las responsabilidades penales.</p>	<p>Objeto: prevención, combate, investigación, persecución y ejercicio de la acción penal. Promover ante la autoridad competente las responsabilidades administrativas.</p>	<p>orden federal en materia de corrupción que determine la ley, así como del ejercicio de la acción penal ante los tribunales por la comisión de los mismos (servidores públicos de los tres órdenes de gobierno y particulares). Comisión: fiscalizar la adecuada administración y aplicación de los recursos públicos federales que realicen los servidores públicos federales y locales, así como los particulares, fideicomisos, fondos, mandatos o cualquiera otra figura análoga; así como prevenir, conocer e investigar las conductas que, en el ámbito federal, puedan constituir responsabilidades administrativas y, en su caso, aplicar las sanciones administrativas que correspondan en los términos de la ley general</p>
<p>9. Acceso a la información protegida.</p>	<p>La exposición de motivos de la Iniciativa dice que la ley establecerá que la CNA no estará impedida por los secretos fiduciario, bancario y fiscal y se protegerá la identidad del denunciante. Pero esto no está asentado en el articulado.</p>	<p>La Agencia Nacional tiene que pedir al juez competente la información protegida por los secretos fiscal, bancario y fiduciario.</p>	<p>No les aplica ninguna restricción a las labores de los dos órganos.</p>
<p>10. Ley secundaria.</p>	<p>Habrà una ley federal de aplicación obligatoria para los tres órdenes de gobierno. Dicha ley normará las faltas y delitos y distribuirá competencias entre los tres órdenes de gobierno (caso similar: Ley Federal del Trabajo).</p>	<p>Habrà una ley general y cada órgano legislativo de las entidades federativas expedirá su propia ley para el combate a la corrupción y normar sus propias Agencias estatales.</p>	<p>Habrà una ley general que contemplará tanto las faltas administrativas como los tipos penales y cada órgano legislativo de las entidades federativas expedirá su propia ley para normar órganos locales.</p>
<p>11. Organización del órgano.</p>	<p>La ley secundaria señalará su organización.</p>	<p>Habrà una oficina por cada entidad federativa a cargo de un fiscal estatal. El Pleno podrá revisar las determinaciones de los</p>	<p>La Fiscalía estará a cargo de un Fiscal. La Comisión es colegiada.</p>

		determinaciones de los fiscales estatales.	colegiada.
12. Juicio político a los miembros del órgano	No lo contempla.	Sí lo contempla.	Sí lo contempla.
13. Prescripción de las faltas de corrupción	5 años mínimo	No lo contempla.	No lo contempla.

D.2 Diferencia entre las responsabilidades administrativas y las penales

Conforme a la última edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua, el término "responsabilidad" tiene cuatro acepciones:

1. f. Cualidad de responsable.
2. f. Deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otra persona, a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal.
3. f. Cargo u obligación moral que resulta para alguien del posible yerro en cosa o asunto determinado.
4. f. Der. Capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente.

En el derecho moderno, la deuda es distinta de la responsabilidad, pues esta última nace en los casos de incumplimiento de la obligación y vincula el patrimonio del deudor en garantía del deber que éste tiene de responder. Es decir, de la deuda nace la pretensión de cumplimiento de una obligación. De acuerdo con Ferrara, deuda y responsabilidad son dos aspectos o momentos de un mismo fenómeno más que relaciones independientes.²

En términos del servicio público, la responsabilidad puede definirse como la obligación de responder por los daños y perjuicios causados por autoridades, funcionarios o servidores públicos, misma que puede ser de varios tipos: penal, civil, laboral, administrativa y política.

La responsabilidad de un servidor público surge cuando en ejercicio de sus funciones incumple las obligaciones o los deberes que la ley le impone. Dicha responsabilidad es contra los sujetos lesionados o contra el Estado. De ahí que por esta causa, surgen las responsabilidades administrativas, que son independientes de otras responsabilidades que den lugar dependiendo del tipo de conducta u omisión.

Cuando un servidor público provoca un daño o lesiona valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad es penal aplicándose en consecuencia los procedimientos y sanciones de esa naturaleza; cuando llevan a cabo funciones de gobierno y de alta dirección, y desde esa posición afectan intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos de la entidad u órgano donde trabajan, da lugar a una responsabilidad política; y cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplen con las obligaciones previstas en las normas aplicables para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, entre otros, la naturaleza de la responsabilidad es administrativa. Los diferentes tipos de

artículo 109 de la Carta Magna:

Artículo 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

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.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

Este artículo ya ha sido interpretado por la Suprema Corte de Justicia en la siguiente tesis:

Registro No. 3578

Novena Época.

Asunto: amparo en revisión 237/94.

Instancia: Pleno.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta III, Abril de 1996, página 94.

Tesis: P. LX/96

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa, Constitucional

TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL.

De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C).- La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.

Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro. 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el quince de abril en curso, aprobó, con el número LX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a quince de abril de mil novecientos noventa y seis.

El origen moderno de la responsabilidad administrativa está en 1982, cuando en la Constitución y en la legislación se estableció su naturaleza, objeto, finalidad y régimen, distinguiéndola de la penal. Lo anterior en razón del interés del Estado mexicano de proteger los valores del ejercicio de la función pública, según lo consigna el artículo 109 constitucional antes descrito.

Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 7º, dispone lo siguiente:

ARTICULO 7.- Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

La mencionada ley no define ni precisa los principios constitucionales a salvaguardar

enunciados en el artículo 109 antes transcrito, sino que los reproduce en su letra, pero incluyendo en el artículo 8º, en lugar de tales definiciones, un catálogo de obligaciones y deberes, cuyo incumplimiento da lugar a una responsabilidad administrativa:

ARTICULO 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

I.- Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

II.- Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

III.- Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;

IV.- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;

V.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

VI.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;

VII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;

VIII.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;

IX.- Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;

X.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XI.- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal,

atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o 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 o hayan formado parte.

El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XII.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Habrán intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley;

En el caso del personal de los centros públicos de investigación, los órganos de gobierno de dichos centros, con la previa autorización de su órgano de control interno, podrán determinar los términos y condiciones específicas de aplicación y excepción a lo dispuesto en esta fracción, tratándose de los conflictos de intereses que puede implicar las actividades en que este personal participe o se vincule con proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico en relación con terceros de conformidad con lo que establezca la Ley de Ciencia y Tecnología;

XIII.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

XIV.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;

XVI.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;

XVII.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

XVIII.- Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;

XIX.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le competa la vigilancia y defensa de los derechos humanos. En el cumplimiento de esta obligación, además, el servidor público deberá permitir, sin demora, el acceso a los recintos o instalaciones, expedientes o documentación que la institución de referencia considere necesario revisar para el eficaz desempeño de sus atribuciones y corroborar, también, el contenido de los informes y datos que se le hubiesen proporcionado;

XIX-A.- Responder las recomendaciones que les presente la institución a la que legalmente le competa la vigilancia y defensa de los derechos humanos, y en el supuesto de que se decida no aceptar o no cumplir las recomendaciones, deberá hacer pública su negativa, fundándola y motivándola en términos de lo dispuesto por el Apartado B, del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por el artículo 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos;

XIX-B.- Atender los llamados de la Cámara de Senadores o en sus recesos de la Comisión Permanente, a comparecer ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa a aceptar o cumplir las recomendaciones de la institución a la que legalmente le competa la vigilancia y defensa de los derechos humanos, en términos del Apartado B, del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

XX.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XXI.- Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;

XXII.- Abstenerse de aprovechar 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, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;

XXIII.- Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y

XXIV.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

Es importante señalar dos cosas: a) que la ley y la normatividad reglamentaria no señalan cómo se acredita en su caso una violación a cada una de las obligaciones listadas, por lo mismo, esta falta de precisión da pie a que la ley se aplique con mucha discrecionalidad, tanto para favorecer a un infractor como para perseguirlo por consigna, y b) que la responsabilidad administrativa abarca a todo tipo de servidor público, sin importar su nivel, institución donde trabaje, nombramiento ni posición jerárquica. Esto último está claramente establecido en el primer párrafo del artículo 108 de la Constitución Federal:

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 Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, 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, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito 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.

...

Por su parte, el mismo artículo 109 también señala las responsabilidades penales en que pueden incurrir los servidores públicos, mismas que se perseguirán autónomamente de las administrativas en términos de la legislación aplicable. A dicho fin, en el Código Penal Federal se instituyó el Título Décimo y Décimo Primero para especificar los tipos de delitos en que incurrir los servidores públicos, mismos que se persiguen penalmente, a saber:

1. Ejercicio indebido de servicio público (artículo 214).
2. Abuso de autoridad (artículo 215).

3. Desaparición forzada de personas (artículos 215-A, 215-B, 215-C y 215-D).
4. Coalición de servidores públicos (artículo 216).
5. Uso indebido de atribuciones y facultades (artículo 217).
6. Concusión (artículo 218).
7. Intimidación (artículo 219).
8. Ejercicio abusivo de funciones (artículo 220).
9. Tráfico de influencia (artículo 221).
10. Cohecho (artículos 222 y 222 bis).
11. Peculado (artículo 223).
12. Enriquecimiento ilícito (artículo 224).
13. Delitos contra la administración de justicia (artículo 225).
14. Ejercicio indebido del propio derecho (artículos 226 y 227).

Cabe señalar que el segundo párrafo del artículo 212 del Código Penal es claro al indicar que la responsabilidad penal abarca también a los particulares, tratándose de la comisión de delitos:

Artículo 212.- Para los efectos de este Título y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal.

Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este Título o el subsecuente.

A diferencia de las faltas administrativas, el marco jurídico penal es bastante claro en cómo se acreditan los tipos de delitos.

La distinción entre responsabilidades administrativas y penales proviene de la tradición jurídica que se remonta a la época del Presidente Benito Juárez quien instituyó la filosofía del servicio público mexicano:

Bajo el sistema federativo, los funcionarios públicos, no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad. No pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes. No pueden improvisar fortunas, ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo,

*caprichosa, sino con sujeción a las leyes. No pueden improvisar fortunas, ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo, disponiéndose a vivir, en la honrada medianía que proporciona la retribución que la ley les señala.*³

De ahí que doctrinariamente el servicio público en su origen fue concebido como un apostolado que busca el bien de los demás. Por eso las responsabilidades administrativas se diseñaron para quienes se apartan de dicho apostolado. Es decir, la responsabilidad administrativa es la que se origina en el servicio público, y surge del incumplimiento de las obligaciones propias del encargo, puesto o comisión legalmente establecidas. Por lo mismo ese incumplimiento es el que da ocasión al fincamiento de la responsabilidad y en su caso a la consecuente aplicación de sanciones administrativas.

Las responsabilidades penales surgieron después cuando el Constituyente Permanente consideró que dentro del servicio público ocurrían conductas que contravienen los valores fundamentales de la sociedad; doctrinariamente se considera que éstas responsabilidades son de mayor gravedad que las administrativas. Por lo mismo, las sanciones penales contemplan la privación de la libertad como castigo, entre otras, porque se orientan a disuadir conductas que destruyen los bienes sociales más amplios y a la consecución de fines de tipo redistributivo, preventivo y socializador.

En suma, la diferencia entre las responsabilidades administrativas y penales radica en los bienes jurídicos que se pretende tutelar cuando se castiga la conducta: las primeras para incentivar el cumplimiento de los deberes con la administración pública, en tanto que las segundas, la preservación del Estado de derecho. Sirve de apoyo a esta afirmación el siguiente criterio del Máximo Tribunal del país:

Novena Época

Registro: 178141

Instancia: Primera Sala

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXI, Junio de 2005

Materia(s): Penal, Administrativa

Tesis: 1a. XL/2005

Página: 175

SANCIONES PENALES Y ADMINISTRATIVAS. SUS DIFERENCIAS.

El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, como uno de los principios sobre los cuales descansa todo el sistema de administración de justicia en materia penal, que al Ministerio Público y a la Policía Judicial corresponde la persecución de los delitos, en tanto que a los Jueces compete en exclusiva la imposición de las penas; de donde se advierte que, para

los reglamentos gubernativos y de policía, a las cuales calificó como infracciones. En este sentido, tratándose de servidores públicos, la sanción administrativa deriva de una infracción a las reglas que deben observar en el desempeño de sus funciones, contenidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuyo incumplimiento da lugar a iniciar el procedimiento respectivo y a la aplicación de las sanciones previstas en dicha ley; en cambio, la sanción penal deriva de la comisión, por parte de cualquier sujeto, de un acto u omisión tipificados como delito por la legislación penal, lo que implica que por ser diferentes las causas que generan las sanciones administrativas y las penales, la naturaleza de éstas también sea distinta.

Amparo directo en revisión 1710/2004. César Manuel Reséndiz Sánchez. 26 de enero de 2005. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Leticia Flores Díaz.

Cabe mencionar que los procedimientos tendientes a la aplicación de sanciones administrativas y penales son autónomos conforme al artículo 109 constitucional, es decir, son de naturaleza distinta, por lo tanto, su concurrencia en un mismo caso y en contra de una misma persona, no viola el principio non bis in idem. Por ello la imposición de una sanción administrativa no impide que se instruya una averiguación previa en contra del servidor público. Así lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia al emitir la siguiente tesis:

Registro No. 169211

Localización:

Novena Época

Instancia: Pleno

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXVIII, Julio de 2008*

Página: 7

Tesis: P. XV/2008

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PUEDE FINCARSE NO OBSTANTE QUE ÉSTOS SE ENCUENTREN SUJETOS A PROCEDIMIENTO PENAL POR LOS MISMOS HECHOS.

La circunstancia de que un servidor público esté sujeto a proceso penal por su probable responsabilidad en la comisión de un delito en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, no impide que se le sancione administrativamente por los mismos hechos, toda vez que los procedimientos de responsabilidad administrativa se instruyen para fincar exclusivamente la indicada responsabilidad por los actos u

omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que los servidores públicos deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, además de que conforme al artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ambos procesos se desarrollan autónomamente. Esto es, como los procedimientos de responsabilidad administrativa de los servidores públicos tienen como finalidad que los que sean indignos del cargo sean separados de él (vía suspensión o destitución), queden inhabilitados por determinado lapso para ocupar otro cargo público, y obligados a resarcir el perjuicio económico causado, es indudable que tienen diversa naturaleza del procedimiento que se instaura de acuerdo a la legislación penal.

Procedimiento de responsabilidad administrativa 38/2003. 6 de febrero de 2007. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Impedido: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Blanca Lobo Domínguez.

El Tribunal Pleno, el catorce de enero en curso, aprobó, con el número P. XV/2008, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de enero de dos mil ocho.

D.3 Conceptos doctrinarios de corrupción

En términos simples, la corrupción es el abuso de poder público para obtener beneficio particular. La corrupción como fenómeno social aparece cuando un funcionario público es impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa. Corrupto es por lo tanto el comportamiento desviado de aquel que ocupa un papel en la estructura estatal (...) La corrupción es un modo particular de ejercer influencia: influencia ilícita, ilegal e ilegítima. Esta se encuadra en referencia al funcionamiento de un sistema y, en particular, a su modo de tomar decisiones.

Hay dos categorías de corrupción en el servicio público: la primera acontece cuando los actos corruptos se cometen "de acuerdo con las reglas" y la segunda cuando las operaciones se desarrollan "en contra de las reglas". En el primer caso, un funcionario está recibiendo un beneficio de parte de un particular por llevar a cabo algo que debe hacer, según lo dispone la ley. En el segundo caso, se cometen actos de corrupción para obtener servicios que el funcionario tiene prohibido proporcionar. La corrupción "de acuerdo con la ley y contra la ley" puede ocurrir a todos los niveles gubernamentales y oscila desde la "gran corrupción" hasta las más comunes y pequeñas formas en la escala de la misma.

El uso del término "corrupción" es relativamente nuevo. La palabra en su actual sentido social y legal se refiere a la acción humana que viola las normas legales y los principios de la ética. Hay quienes al hablar de la corrupción se refieren a los actos deshonestos en que incurrir los empleados del Estado. Sin embargo, no es apropiado usar esta palabra en ese sentido únicamente, pues las leyes incriminan y castigan también a los particulares que se coluden con los funcionarios, así como la corrupción de menores.

Con base en lo anterior, pueden distinguirse cuatro elementos que caracterizan a la corrupción:

1. La acción corrupta está prohibida por una norma.
2. La finalidad es obtener un beneficio privado indebido, para sí o para terceros.
3. Ocurre dentro del ejercicio de una función pública.
4. El corrupto intenta encubrir su comportamiento.

Siguiendo a Klitgaard (1995)⁴ es posible formular la corrupción (C) como función del monopolio (M), la discrecionalidad de los funcionarios (D) y de la transparencia (T) en términos siguientes:

$$C = M + D - T$$

Corrupción = Monopolio + discrecionalidad - transparencia.

Según esta concepción habrá corrupción cuando alguien tiene un poder "monopólico" sobre un bien o sobre un servicio o sobre una decisión; posee además la discrecionalidad de decidir (o influir preponderantemente) quién lo va a recibir o no y en qué medida. La falta de transparencia debe entenderse como la ausencia de controles y de escrutinio público sobre las acciones del sujeto que tiene dicho poder monopólico.

D.4 Tesis y criterios del Poder Judicial sobre responsabilidades de los servidores públicos

El Poder Judicial Federal ha emitido varios criterios respecto a los principios aplicables a las responsabilidades de los servidores públicos. Estos criterios tienen que ver con los principios aplicables al régimen sancionador de las responsabilidades administrativas, a saber:

- a. Un principio de reserva legal (lo no prohibido está permitido), así como el carácter limitado y exclusivo de sus disposiciones, esto es, sólo las normas jurídicas legislativas determinan la causa de incumplimiento o falta, en suma, el presupuesto de la sanción.
- b. El supuesto normativo y la sanción deben estar determinados legislativamente en forma previa a la comisión del hecho.
- c. La norma jurídica que prevea una falta o sanción debe estar expresada en una forma escrita (abstracta, general e impersonal), a efecto de que los destinatarios conozcan cuáles son las conductas ordenadas o prohibidas, así como las consecuencias jurídicas que provoca su inobservancia, lo cual da vigencia a los principios constitucionales de certeza y objetividad.
- d. Las normas requieren una interpretación y aplicación estricta (*odiosa sunt restringenda*), porque mínimo debe ser el ejercicio de ese poder correctivo estatal, siempre acotado y muy limitado, por cuanto que los requisitos para su puesta en marcha deben ser estrechos o restrictivos.

siempre acotado y muy limitado, por cuanto que los requisitos para su puesta en marcha deben ser estrechos o restrictivos.

Asimismo, el Poder Judicial Federal ha establecido que los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, le son aplicables *mutatis mutandis*, al derecho administrativo sancionador. Se arriba a lo anterior, si se considera que tanto el derecho administrativo sancionador, como el derecho penal son manifestaciones del *ius puniendi estatal*; de las cuales, el derecho penal es la más antigua y desarrollada, a tal grado, que casi absorbe al género, por lo cual constituye obligada referencia o prototipo a las otras especies.

Para lo anterior, se toma en cuenta que la facultad de reprimir conductas consideradas ilícitas, que vulneran el orden jurídico, es connatural a la organización del Estado, al cual el Constituyente originario le encomendó la realización de todas las actividades necesarias para lograr el bienestar común, con las limitaciones correspondientes, entre las cuales destacan, primordialmente, el respeto irrestricto a los derechos humanos y las normas fundamentales con las que se construye el estado de derecho. Ahora, de acuerdo a los valores que se protegen, la variedad de las conductas y los entes que pueden llegar a cometer la conducta sancionada, ha establecido dos regímenes distintos, en los que se pretende englobar la mayoría de las conductas ilícitas, y que son: el derecho penal y el derecho administrativo sancionador.

La división del derecho punitivo del Estado en una potestad sancionadora jurisdiccional y otra administrativa, tienen su razón de ser en la naturaleza de los ilícitos que se pretenden sancionar y reprimir, pues el derecho penal tutela aquellos bienes jurídicos que el legislador ha considerado como de mayor trascendencia e importancia por constituir una agresión directa contra los valores de mayor envergadura del individuo y del Estado que son fundamentales para su existencia; en tanto que con la tipificación y sanción de las infracciones administrativas se propende generalmente a la tutela de intereses generados en el ámbito social, y tienen por finalidad hacer posible que la autoridad administrativa lleve a cabo su función, aunque coinciden, fundamentalmente, en que ambos tienen por finalidad alcanzar y preservar el bien común y la paz social.

Ahora, el poder punitivo del Estado, ya sea en el campo del derecho penal o en el del derecho administrativo sancionador, tiene como finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión de los ilícitos, ya sea especial, referida al autor individual, o general, dirigida a toda la comunidad, esto es, reprimir el injusto (considerado éste en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura. Por esto, es válido sostener que los principios desarrollados por el derecho penal, en cuanto a ese objetivo preventivo, son aplicables al derecho administrativo sancionador, como manifestación del *ius puniendi*.

Lo anterior no significa que se deba aplicar al derecho administrativo sancionador la norma positiva penal, sino que se deben extraer los principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas, en lo que no se opongan a las particularidades de éstas, lo que significa que no siempre y no todos los principios penales son aplicables, sin más, a los ilícitos administrativos, sino que debe tomarse en cuenta la naturaleza de las

unidad sistémica, entendida como que todas las normas punitivas se encuentran integradas en un solo sistema, pero que dentro de él caben toda clase de peculiaridades, por lo que la singularidad de cada materia permite la correlativa peculiaridad de su regulación normativa; si bien la unidad del sistema garantiza una homogeneización mínima.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido también que al derecho administrativo sancionador, por ser una manifestación de la potestad sancionadora del Estado, le son aplicables los principios del derecho penal que este último ha desarrollado, en lo que le sean útiles y pertinentes, mientras no se opongan a la imposición de las sanciones administrativas, entre los que se encuentra el relativo a que en el proceso penal no se admite representación para el efecto de que el inculpado responda por los actos u omisiones ilícitos que se le atribuyan, por lo cual la obligación de comparecer en el proceso y de cumplir con la pena que en su caso se imponga es personal e insustituible.

Asimismo, ha sostenido que en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en la ley de responsabilidades, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales y, en lo conducente, se atenderá a las del Código Penal, de lo que deriva que las lagunas de la ley se suplirán con las disposiciones de los ordenamientos penales citados, única y exclusivamente en lo concerniente al desarrollo del procedimiento administrativo. En esa virtud, la supletoriedad de tales ordenamientos no abarca el sistema de aplicación de sanciones administrativas.

Al aplicarse sanciones administrativas deben considerarse los elementos previstos por el derecho penal para la individualización de la pena, que señalan al juzgador su obligación de ponderar tanto aspectos objetivos (circunstancias de ejecución y gravedad del hecho ilícito) como subjetivos (condiciones personales del agente, peligrosidad, móviles, atenuantes, agravantes, etcétera), pues de lo contrario, la falta de razones suficientes impedirá al servidor público sancionado conocer los criterios fundamentales de la decisión, aunque le permita cuestionarla, lo que trascenderá en una indebida motivación en el aspecto material.

En ese contexto, para que una sanción administrativa se considere debidamente fundada y motivada, no basta que la autoridad cite el precepto que la obliga a tomar en cuenta determinados aspectos, sino que esa valoración debe justificar realmente la sanción impuesta, es decir, para obtener realmente el grado de responsabilidad del servidor público en forma acorde y congruente, aquella debe ponderar todos los elementos objetivos (circunstancias en que la conducta se ejecutó) y subjetivos (antecedentes y condiciones particulares del servidor público y las atenuantes que pudieran favorecerlo), conforme al caso concreto, cuidando que no sea el resultado de un enunciado literal o dogmático de lo que la ley ordena, y así la sanción sea pertinente, justa, proporcional y no excesiva. Así, aun cuando la autoridad cuente con arbitrio para imponer sanciones, éste no es irrestricto, pues debe fundar y motivar con suficiencia el porqué de su determinación.

Lo anterior porque la diferencia entre la naturaleza de las sanciones administrativas y las

penales no implica que en el ámbito sancionador administrativo dejen de imperar los principios constitucionales que rigen en materia penal, como es el relativo a la exacta aplicación de la ley (*nullum crimen, sine lege y nulla poena, sine lege*), que constituye un derecho fundamental para todo gobernado en los juicios del orden criminal, garantizado por el artículo 14 de la Constitución Federal, sino que tal principio alcanza a los del orden administrativo, en cuanto a que no se podrá aplicar a los servidores públicos una sanción de esa naturaleza que previamente no esté prevista en la ley relativa.

A mayor abundamiento de lo anterior, a continuación se exponen los criterios expuestos por el Poder Judicial Federal:

Partido Revolucionario Institucional
vs.
Consejo General del Instituto Federal Electoral
Jurisprudencia 07/2005

RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES.

Tratándose del incumplimiento de un deber jurídico, en tanto presupuesto normativo, y la sanción, entendida como consecuencia jurídica, es necesario subrayar que por llevar implícito el ejercicio del poder correctivo o sancionador del Estado (ius puniendi), incluido todo organismo público (tanto centralizado como descentralizado y, en el caso específico del Instituto Federal Electoral, autónomo) debe atenderse a los principios jurídicos que prevalecen cuando se pretende restringir, limitar, suspender o privar de cierto derecho a algún sujeto, para el efecto de evitar la supresión total de la esfera de derechos políticos de los ciudadanos o sus organizaciones políticas con la consecuente transgresión de los principios constitucionales de legalidad y certeza, máxime cuando se reconoce que ese poder punitivo estatal está puntualmente limitado por el aludido principio de legalidad. Así, el referido principio constitucional de legalidad electoral en cuestiones relacionadas con el operador jurídico: La ley ... señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de ... (dichas) disposiciones (artículo 41, párrafo segundo, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), es la expresión del principio general del derecho nullum crimen, nulla poena sine lege praevia, scripta et stricta, aplicable al presente caso en términos de los artículos 3, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo cual implica que en el régimen administrativo sancionador electoral existe: a) Un principio de reserva legal (lo no prohibido está permitido), así como el carácter limitado y exclusivo de sus disposiciones, esto es, sólo las normas jurídicas legislativas determinan la causa de incumplimiento o falta, en suma, el presupuesto de la sanción; b) El supuesto normativo y la sanción deben estar determinados legislativamente en forma previa a la comisión del hecho; c) La norma jurídica que prevea una falta o sanción debe estar expresada en una forma escrita (abstracta, general e impersonal), a efecto de que los destinatarios (tanto ciudadanos, como partidos políticos, agrupaciones políticas y autoridades administrativas y jurisdiccionales, en materia electoral) conozcan cuáles son las conductas ordenadas o prohibidas, así como las consecuencias jurídicas que provoca su inobservancia, lo cual da vigencia a los principios constitucionales de certeza y objetividad (en este caso, como en el de lo expuesto en el inciso anterior, se está en presencia de la llamada garantía de tipicidad) y, d) Las normas requieren una interpretación y aplicación estricta (odiosa sunt restringenda), porque mínimo debe ser el ejercicio de ese poder correctivo estatal, siempre acotado y muy limitado, por cuanto que los requisitos para su puesta en marcha deben ser estrechos o restrictivos.

Tercera Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-013/98. Partido Revolucionario Institucional. 24 de septiembre de 1998. Unanimidad de votos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-034/2003 y acumulado. Partido de la Revolución Democrática. 26 de junio de 2003. Unanimidad de votos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-025/2004. Partido Verde Ecologista de México. 11 de junio de 2004. Unanimidad de votos.

La Sala Superior en sesión celebrada el primero de marzo de dos mil cinco, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 276 a 278.

Partido del Trabajo

vs.

*Consejo General del Instituto Federal Electoral
Tesis XLV/2002*

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.

Los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, le son aplicables mutatis mutandis, al derecho administrativo sancionador. Se arriba a lo anterior, si se considera que tanto el derecho administrativo sancionador, como el derecho penal son manifestaciones del ius puniendi estatal; de las cuales, el derecho penal es la más antigua y desarrollada, a tal grado, que casi absorbe al género, por lo cual constituye obligada referencia o prototipo a las otras especies. Para lo anterior, se toma en cuenta que la facultad de reprimir conductas consideradas ilícitas, que vulneran el orden jurídico, es connatural a la organización del Estado, al cual el Constituyente originario le encomendó la realización de todas las actividades necesarias para lograr el bienestar común, con las limitaciones correspondientes, entre las cuales destacan, primordialmente, el respeto irrestricto a los derechos humanos y las normas fundamentales con las que se construye el estado de derecho. Ahora, de acuerdo a los valores que se protegen, la variedad de las conductas y los entes que pueden llegar a cometer la conducta sancionada, ha establecido dos regímenes distintos, en los que se pretende englobar la mayoría de las conductas ilícitas, y que son: el derecho penal y el derecho administrativo sancionador. La división del derecho punitivo del Estado en una potestad sancionadora jurisdiccional y otra administrativa, tienen su razón de ser en la naturaleza de los ilícitos que se pretenden sancionar y reprimir, pues el derecho penal tutela aquellos bienes jurídicos que el legislador ha considerado como de mayor trascendencia e importancia por constituir una agresión directa contra los valores de mayor envergadura del individuo y del Estado que son fundamentales para su existencia; en tanto que con la tipificación y sanción de las infracciones administrativas se propende generalmente a la tutela de intereses generados en el

ámbito social, y tienen por finalidad hacer posible que la autoridad administrativa lleve a cabo su función, aunque coinciden, fundamentalmente, en que ambos tienen por finalidad alcanzar y preservar el bien común y la paz social. Ahora, el poder punitivo del Estado, ya sea en el campo del derecho penal o en el del derecho administrativo sancionador, tiene como finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión de los ilícitos, ya sea especial, referida al autor individual, o general, dirigida a toda la comunidad, esto es, reprimir el injusto (considerado éste en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura. Por esto, es válido sostener que los principios desarrollados por el derecho penal, en cuanto a ese objetivo preventivo, son aplicables al derecho administrativo sancionador, como manifestación del ius puniendi. Esto no significa que se deba aplicar al derecho administrativo sancionador la norma positiva penal, sino que se deben extraer los principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas, en lo que no se opongan a las particularidades de éstas, lo que significa que no siempre y no todos los principios penales son aplicables, sin más, a los ilícitos administrativos, sino que debe tomarse en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas y el debido cumplimiento de los fines de una actividad de la administración, en razón de que no existe uniformidad normativa, sino más bien una unidad sistémica, entendida como que todas las normas punitivas se encuentran integradas en un solo sistema, pero que dentro de él caben toda clase de peculiaridades, por lo que la singularidad de cada materia permite la correlativa peculiaridad de su regulación normativa; si bien la unidad del sistema garantiza una homogeneización mínima.

Tercera Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-022/2001. Partido del Trabajo. 25 de octubre de 2001. Mayoría de cuatro votos. Ponente: Leonel Castillo González. Disidentes: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, Eloy Fuentes Cerda y José Fernando Ojesto Martínez Porcayo. Secretario: José Manuel Quistián Espericueta.

La Sala Superior en sesión celebrada el veintisiete de mayo de dos mil dos, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 121 y 122.

Novena Época

Registro: 170193

Instancia: Segunda Sala

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVII, Febrero de 2008

Página: 733

Materia(s): Constitucional, Administrativa

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.

El indicado precepto, al establecer que debe citarse al servidor público para que comparezca personalmente a la audiencia respectiva a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad, y que de no comparecer sin causa justificada se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le atribuyan, no viola la garantía de audiencia prevista en el artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece en sus distintas fracciones, las formalidades que garantizan al gobernado la adecuada y oportuna defensa de sus intereses en forma previa al acto privativo, pues conforme a esas reglas se le notifica el inicio del procedimiento y sus consecuencias, se le otorga la oportunidad de ofrecer pruebas y de alegar, y se dicta una resolución que dirime las cuestiones debatidas. Ahora bien, la exigencia de que el servidor público comparezca personalmente obedece a la naturaleza del procedimiento administrativo de responsabilidad, al que por ser parte del derecho administrativo sancionador y constituir una manifestación de la potestad sancionadora del Estado, le son aplicables los principios del derecho penal que este último ha desarrollado, en lo que le sean útiles y pertinentes, mientras no se opongan a la imposición de las sanciones administrativas, entre los que se encuentra el relativo a que en el proceso penal no se admite representación para el efecto de que el inculpado responda por los actos u omisiones ilícitos que se le atribuyan, por lo cual la obligación de comparecer en el proceso y de cumplir con la pena que en su caso se imponga es personal e insustituible, como lo sostuvo el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis P. XXIII/98, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, abril de 1998, página 125, con el rubro: "PROCESO PENAL. LA OBLIGACIÓN DE COMPARECER A ÉL ES PERSONALÍSIMA E INSUSTITUIBLE."; lo que es aplicable al procedimiento previsto en la ley de responsabilidades precisada, al seguirse éste contra los sujetos de tal ordenamiento, en relación con hechos propios, vinculados con actos u omisiones individualmente considerados que se les atribuyan y que puedan llegar a constituir infracciones a las obligaciones de los servidores públicos previstas en el cuerpo normativo de mérito, en concordancia con los principios establecidos en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Amparo en revisión 934/2007. Raúl Muñoz Murillo. 31 de octubre de 2007. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel; en su ausencia hizo suyo el asunto Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Rómulo Amadeo Figueroa Salmorán.

Novena Época

Registro: 188746

Instancia: Segunda Sala

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIV, Septiembre de 2001

Página: 718

Materia(s): Administrativa

Tesis: 2a. CLXXXII/2001

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EN EL ÁMBITO SANCIONADOR EN MATERIA ADMINISTRATIVA NO OPERA LA APLICACIÓN SUPLETORIA DE LOS ORDENAMIENTOS PENALES QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 45 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA.

El referido artículo establece que en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en la ley de la materia, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales y, en lo conducente, se atenderá a las del Código Penal, de lo que deriva que las lagunas de la ley se suplirán con las disposiciones de los ordenamientos penales citados, única y exclusivamente en lo concerniente al desarrollo del procedimiento administrativo. En esa virtud, la supletoriedad de tales ordenamientos no abarca el sistema de aplicación de sanciones administrativas, expresamente previsto por el Constituyente para los servidores públicos que incurran en infracción a sus deberes de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de la función pública, pues jurídicamente no lo permitiría la distinta naturaleza de éstas con las de carácter penal, como se desprende de las disposiciones constitucionales y legales que establecen esa diferencia.

Amparo en revisión 2164/99. Fernando Ignacio Martínez González. 29 de junio de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Aída García Franco.

Novena Época

Registro: 188745

Instancia: Segunda Sala

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIV, Septiembre de 2001

Página: 718

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Tesis: 2a. CLXXXIII/2001

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS PREVISTAS EN LA LEY FEDERAL RELATIVA TAMBIÉN SE RIGEN POR EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY QUE IMPERA EN LAS DE CARÁCTER PENAL, AUN CUANDO SEAN DE DIVERSA NATURALEZA.

La marcada diferencia entre la naturaleza de las sanciones administrativas y las penales, precisada en la exposición de motivos del decreto de reformas y adiciones al título cuarto de la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, en los artículos que comprende dicho título y en la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con base en la cual se dispone que los procedimientos relativos se desarrollarán en forma autónoma e independiente, no significa que en el ámbito sancionador administrativo dejen de imperar los principios constitucionales que rigen en materia penal, como es el relativo a la exacta aplicación de la ley (nullum crimen, sine lege y nulla poena, sine lege), que constituye un derecho fundamental para todo gobernado en los juicios del orden criminal, garantizado por el artículo 14 de la Constitución Federal, sino que tal principio alcanza a los del orden administrativo, en cuanto a que no se podrá aplicar a los servidores públicos una sanción de esa naturaleza que previamente no esté prevista en la ley relativa. En consecuencia, la garantía de exacta aplicación de la ley debe considerarse, no sólo al analizar la legalidad de una resolución administrativa que afecte la esfera jurídica del servidor público, sino también al resolver sobre la constitucionalidad de la mencionada ley reglamentaria, aspecto que generalmente se aborda al estudiar la violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales con los que aquél guarda íntima relación.

Amparo en revisión 2164/99. Fernando Ignacio Martínez González. 29 de junio de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Aída García Franco.

Novena Época

Registro: 200153

Instancia: Pleno

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta III, Abril de 1996

Página: 127

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Tesis: P. LIX/96

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, LEY FEDERAL DE.

SU ARTICULO 56, FRACCION V, QUE ESTABLECE LA INHABILITACION COMO SANCION ADMINISTRATIVA, NO VIOLA LOS ARTICULOS 21 Y 49 CONSTITUCIONALES.

El artículo 56, fracción V de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reformado en el año de mil novecientos noventa y dos, al establecer que la autoridad administrativa puede imponer como sanción la inhabilitación para los servidores públicos que incurran en responsabilidad administrativa, no viola el artículo 21, parte inicial, de la Constitución Federal, porque ésta se refiere a las penas derivadas de la comisión de ilícitos criminales, que deben ser impuestas por los Jueces penales, mas no comprende a las sanciones por infracciones administrativas ni a las derivadas de la responsabilidad administrativa en que incurran los servidores públicos por violación a los deberes propios de su función, sanciones estas últimas que se hallan regidas por el Título Cuarto de la Constitución General de la República, que distingue con claridad entre las que pueden imponerse a los servidores con motivo de su responsabilidad penal y las que proceden en caso de responsabilidad administrativa, entre las cuales se establece la inhabilitación. El precepto en examen tampoco viola, por tanto, la distribución de competencias establecida por el artículo 49 constitucional, entre la autoridad judicial y la administrativa, ya que a la primera se reserva la imposición de sanciones penales, entre ellas la inhabilitación prevista en el artículo 24 del Código Penal aplicable a la materia federal, mientras que, por disposición expresa del Constituyente, a las autoridades administrativas corresponde decretar la inhabilitación de los servidores públicos por causa de responsabilidad administrativa.

Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro. 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el quince de abril en curso, aprobó, con el número LIX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a quince de abril de mil novecientos noventa y seis.

Novena Época

Registro: 170605

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI, Diciembre de 2007

Página: 1812

Materia(s): Administrativa

Tesis: I.4o.A.604 A

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PARA QUE SE CONSIDERE DEBIDAMENTE FUNDADA Y MOTIVADA LA IMPOSICIÓN DE UNA SANCIÓN ADMINISTRATIVA, LA AUTORIDAD DEBE PONDERAR TANTO LOS ELEMENTOS OBJETIVOS COMO LOS SUBJETIVOS DEL CASO CONCRETO.

Tanto los principios como las técnicas garantistas desarrolladas por el derecho penal son aplicables al derecho administrativo sancionador, en virtud de que ambos son manifestaciones del ius puniendi del Estado. Así, al aplicarse sanciones administrativas deben considerarse los elementos previstos por el derecho penal para la individualización de la pena, que señalan al juzgador su obligación de ponderar tanto aspectos objetivos (circunstancias de ejecución y gravedad del hecho ilícito) como subjetivos (condiciones personales del agente, peligrosidad, móviles, atenuantes, agravantes, etcétera), pues de lo contrario, la falta de razones suficientes impedirá al servidor público sancionado conocer los criterios fundamentales de la decisión, aunque le permita cuestionarla, lo que trascenderá en una indebida motivación en el aspecto material. En ese contexto, para que una sanción administrativa se considere debidamente fundada y motivada, no basta que la autoridad cite el precepto que la obliga a tomar en cuenta determinados aspectos, sino que esa valoración debe justificar realmente la sanción impuesta, es decir, para obtener realmente el grado de responsabilidad del servidor público en forma acorde y congruente, aquélla debe ponderar todos los elementos objetivos (circunstancias en que la conducta se ejecutó) y subjetivos (antecedentes y condiciones particulares del servidor público y las atenuantes que pudieran favorecerlo), conforme al caso concreto, cuidando que no sea el resultado de un enunciado literal o dogmático de lo que la ley ordena, y así la sanción sea pertinente, justa, proporcional y no excesiva. En ese tenor, aun cuando la autoridad cuente con arbitrio para imponer sanciones, éste no es irrestricto, pues debe fundar y motivar con suficiencia el porqué de su determinación.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 98/2007. Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública. 8 de agosto de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Alma Flores Rodríguez.

E. DERECHO COMPARADO

E.1 Derecho comparado sobre órganos anticorrupción de distintos países

Habiendo hecho un estudio de derecho comparado sobre órganos anticorrupción de distintos países, se colige que la lucha contra la corrupción ha merecido un especial interés en buena parte de las naciones al grado que han creado instancias especializadas para ello.

La creación de tales instancias contra la corrupción no tiene relación con el desarrollo cultural, social, político o económico. Asimismo, se observa que no existe un modelo institucional único ni predominante, puesto que éste obedece a la realidad de cada país, a la dimensión del problema de la corrupción y a su desarrollo institucional.

De esta forma, en algunos países se tienen Secretarías o Ministerios contra la corrupción; otros países han preferido crear oficinas autónomas, mientras que en otros casos, son las Procuradurías o Ministerios de Justicia los responsables.

Las facultades de los órganos anticorrupción pueden abarcar desde una amplia gama de facultades que van desde la investigación, la capacitación de funcionarios y la prevención hasta el monitoreo, la persecución, la prevención y la coordinación de otras instancias (administrativas, judiciales y policíacas). De ahí que haya un amplio espectro de organismos.

En general, podría decirse que los órganos anticorrupción no cuentan con facultades exclusivas de investigación y de sanción sino que, en la gran mayoría de los casos, las comparten con las instancias de procuración e impartición de justicia.

Como anexo al presente dictamen se incluyen dos estudios de Derecho Comparado de órganos anticorrupción en distintos países, uno elaborado por el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques y otro por el Instituto Belisario Domínguez, ambos del Senado de la República.

E.2 Obligaciones del Gobierno de México derivadas de la suscripción de diversos instrumentos internacionales

Nuestro país ha suscrito diversos instrumentos internacionales en materia de combate contra la corrupción. Derivado de éstos, el Gobierno de México ha asumido varios compromisos, según se describe a continuación.⁵

E.2.1 Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales

Antecedentes

Un antecedente inmediato es la Recomendación Revisada para Combatir el Cohecho en las Transacciones Comerciales Internacionales, adoptada por el Consejo de la OCDE el

23 de mayo de 1997. Mediante esta recomendación los países miembros acordaron establecer mecanismos de coordinación de medidas eficaces para disuadir, prevenir y combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en relación con las transacciones comerciales internacionales y específicamente para penalizar tal cohecho de manera eficaz y coordinada así como de conformidad con los elementos comunes acordados que se señalan en tal Recomendación y con los principios básicos legales y jurisdiccionales de cada país. Si bien ésta Recomendación no era un instrumento jurídico vinculante sentó las bases para la Convención que, en definitiva, si tiene la naturaleza jurídica de un Tratado Internacional.

Un antecedente remoto es, sin duda, la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero de los Estados Unidos de 1977, instrumento jurídico que inspiró buena parte de los estándares internacionales actuales y en cierta medida la negociación de la OCDE.

La Convención fue adoptada en 1997 por la denominada Conferencia negociadora de la OCDE y hasta el momento ha sido ratificada por 38 Estados (todos los países miembros de la OCDE además de Sudáfrica, Argentina, Brasil, Bulgaria, Estonia, Israel y Eslovenia). México

Esta Convención fue adoptada en 1997 por la Conferencia negociadora de la OCDE, y a principios del año 2010 ha sido ratificada por 38 Estados (los países miembros de la OCDE más Sudáfrica, Argentina, Brasil, Bulgaria, Estonia, Israel y Eslovenia). México ratificó la Convención el 22 de abril de 1999 y entró en vigor para él el 26 de julio de 1999. México firmó la CICC el 15 de febrero de 1999 y el Senado ratificó la misma el 27 de mayo del mismo año. Por tanto, desde el 26 de julio de 1999 México es parte de la Convención.

La Convención fue apenas el primero de tres instrumentos del denominado “dispositivo anti-corrupción de la OCDE” que se conforma por la CICC y dos recomendaciones de enorme importancia. En mayo de 2009, la OCDE adoptó la Recomendación del Consejo de la OCDE para establecer la prohibición de deducir fiscalmente los pagos de soborno efectuados por las empresas, práctica que solía ser vigente en países como Canadá, Francia, Alemania y Japón. Por su parte, en noviembre del mismo año, se adoptó la Recomendación para reforzar el combate al cohecho en las transacciones comerciales internacionales.

Estos tres pilares atienden el objetivo específico de prohibir y penalizar el pago de sobornos para la obtención de negocios internacionales así como una serie de buenas prácticas y estándares en materia de compras gubernamentales, requisitos contables, auditorías externas y controles internos de las empresas.

Contenidos y compromisos fundamentales

En función de este objetivo la Convención anti-cohecho de la OCDE establece una serie de obligaciones tanto para los gobiernos, como para las empresas y la sociedad civil de los Estados miembros a fin de adoptar e implementar mecanismos de prevención, disuasión, identificación y sanción de las infracciones cometidas por toda persona física o jurídica que, en transacciones comerciales internacionales, directamente o mediante

intermediarios, otorgue, prometa o encubra gratificaciones a un servidor público extranjero para que actúe o se abstenga de actuar en el ejercicio de funciones oficiales en relación con transacciones comerciales internacionales. Es importante observar, en este sentido, que la Convención trata con lo que, en la ley de algunos países, se denomina “corrupción activa o cohecho activo” que significa “el delito cometido por la persona que promete o da el soborno a diferencia del cohecho pasivo, que corresponde al delito cometido por el funcionario que recibe el soborno”.⁶ En todo caso, de lo que se trata es de cubrir todo el fenómeno delictivo, para lo cual la Convención tiene un carácter complementario y contar, en todos los países miembros, con sanciones a servidores públicos, personas, empresas y profesionistas que encubran o participen en lo que los expertos denominan “la oferta de corrupción”.

El Artículo 1 de la Convención establece, precisamente, que “Cada Parte tomará las medidas necesarias para establecer que es un delito punible bajo su ley el que cualquier persona intencionalmente ofrezca, prometa o efectúe un pago indebido u otra ventaja, sea directamente o a través de algún intermediario, a un servidor público extranjero en su beneficio o en el de un tercero, a fin de que ese funcionario actúe o deje de hacer, en cumplimiento de sus deberes oficiales, con el propósito de obtener o mantener un negocio o cualquiera otra ventaja indebida, en la realización de negocios internacionales”

“Por servidor público extranjero –continúa el Artículo- se entiende toda persona que detente una posición legislativa, administrativa o judicial en un país extranjero, haya sido nombrada o elegida; cualquier persona que ejerza una función pública para un país extranjero, incluyendo para una agencia pública o empresa pública o cualquier funcionario o agente de una organización pública internacional”.

Esto no sólo crea, de acuerdo con la OCDE, igualdad de oportunidades para las empresas que compiten por las contrataciones gubernamentales –eliminando la competencia desleal generada por gratificaciones extraoficiales- sino que define los delitos, la base jurisdiccional, disposiciones secundarias y compromisos de cooperación mutua en asuntos de cooperación jurídica internacional y asuntos de extradición.

Tan importante como aquello resulta también la forma en que los Estados decidieron encargar tareas de monitoreo y seguimiento sobre el cumplimiento de la Convención al Grupo de Trabajo sobre el Cohecho en las Transacciones Comerciales Internacionales. Se trata de un Grupo de Trabajo que precede la misma Convención puesto que se constituyó en 1994 con el objetivo precisamente de elaborar la misma.

La Convención establece además la obligación de los Estados Miembros de perseguir y sancionar estos delitos tanto en su dimensión penal y civil como administrativa así como hacerlo a través de medidas eficaces, proporcionadas y disuasivas. En efecto, de acuerdo con la Convención, el culpable puede ser perseguido en cualquier país firmante de la misma –con independencia del lugar donde el cohecho fue cometido- y, más aún, el delito de cohecho puede ser motivo de extradición. En este sentido, la Convención funge como base legal para extradición con respecto al delito de cohecho de un servidor público extranjero aún ante la ausencia de un Tratado de Extradición entre las Partes. Otras sanciones que de acuerdo con los Comentarios de la Conferencia Negociadora podrían adoptarse como sanciones civiles o administrativas tienen que ver con la exclusión del

derecho a gozar de beneficios o ayuda públicos, la descalificación temporal o permanente para participar en compras gubernamentales o para desempeñar otras actividades comerciales así como la puesta bajo supervisión judicial y la orden judicial de liquidación.⁷ Finalmente, el dinero, recursos o bienes utilizados para cometer el cohecho, deberá ser embargado y decomisado.

Más aún, para combatir de manera eficaz este delito, el Artículo 8 de la Convención establece que “cada Parte tomará las medidas necesarias, dentro del marco de sus leyes y reglamentos, para el mantenimiento de libros y registros contables, la publicación de estados financieros, las normas de contabilidad y auditoría, para prohibir el establecimiento de cuentas no registradas y el mantenimiento de doble contabilidad o de transacciones inadecuadamente identificadas, el registro de gastos no existentes, el registro de cargos con identificación incorrecta de su objeto, así como el uso de documentos falsos por parte de las compañías sujetas a dichas leyes y reglamentos, con el propósito de cohechar a servidores públicos extranjeros u ocultar dicho cohecho”.

Otros compromisos y evaluación de sobre la implementación de la Convención

Un documento complementario a la Convención denominado “Elementos comunes acordados de la legislación penal y medidas relacionadas” estableció otros compromisos para los Estados parte en materia de jurisdicción, sanciones y cooperación internacionales. De acuerdo con este Anexo de la Convención la jurisdicción al respecto del delito de cohecho de servidores públicos extranjeros debe establecerse en cualquier caso cuando el delito se comete total o parcialmente en el territorio del Estado acusador por lo que la base territorial para la jurisdicción debe interpretarse de manera amplia. Por ello, todos los países miembros deberán revisar si su base actual de jurisdicción es eficaz en la lucha contra el cohecho de servidores públicos extranjeros.

Por su parte, además de los compromisos ya descritos en el apartado anterior, el delito de cohecho de servidores públicos extranjeros debe tener sanciones comparables a las aplicables a los sobornadores en los casos de corrupción de servidores públicos nacionales así como contemplarse penas monetarias o de tipo civil, mercantil o penal sobre cualquier persona moral implicada, tomando en cuenta los montos del cohecho y de los productos derivados de la transacción.

De acuerdo con este documento, los Estados miembros también se obligan a sancionar adecuadamente la omisión, falsificación y el fraude contable así como darle un tratamiento leal al cohecho de servidores públicos extranjeros como conexo del delito de lavado de dinero.

Los Estados Miembros se comprometieron también a adaptar sus leyes sobre la asistencia legal mutua para admitir la cooperación con países que estén investigando casos de cohecho de servidores públicos extranjeros, aún en terceros países (contemplando el país del sobornador y el país donde ocurrió el acto) así como países que apliquen distintos tipos de esquemas de penalización.

*Las fases de la evaluación a México*⁸

Fase I de Evaluación

Esta fase se llevó a cabo del 28 de enero al 3 de febrero de 2000 y consistió en demostrar que nuestro sistema legal era compatible con los lineamientos de la Convención. Asimismo, se reformó el Código Penal Federal incluyendo el artículo 222-bis que hace compatible la Convención con nuestra legislación, al tipificar el cohecho.

El resultado de la evaluación fue positivo, aun cuando se hicieron observaciones para profundizar las reformas legales.

Fase II de Evaluación

Esta fase inició en noviembre de 2003, y durante febrero de 2004, un grupo de evaluadores visitó nuestro país para asegurar el cumplimiento de los requisitos de la Fase II. Finalmente, el Informe emitido por la OCDE como resultado de esta fase, fue aprobado por el Grupo de Trabajo sobre Cohecho de la Organización en junio de 2004 y presentado oficialmente el 1º de octubre del mismo año.

El objetivo fue:

- Verificar que existieran las condiciones necesarias para cumplir con las leyes nacionales relacionadas con la Convención;
- Demostrar que las recomendaciones derivadas de la Fase I hubieran sido solventadas;
- Comprobar que la Convención había sido ampliamente difundida entre los actores responsables de su cumplimiento;
- Comprobar que hubiera un contexto adecuado para cumplir con los lineamientos de la Convención como:
 1. Controles internos en las empresas,
 2. Auditorías y sistemas contables que prevengan el cohecho, impulsados por contadores públicos, y
 3. Casos registrados en donde se haya sancionado el cohecho.

Etapas de la Evaluación de Fase II:

1. Inició en noviembre de 2003 con la respuesta a dos Cuestionarios (Específico y General) de evidencia a los esfuerzos y logros de México en la implementación de la Convención.
2. En febrero de 2004 tuvo lugar la revisión In situ de evaluadores del Grupo de Trabajo sobre Cohecho de OCDE con el fin de asegurar:
 1. El cumplimiento de los lineamientos de la Convención;

2. la profundización de las reformas legales;
3. la adecuada y amplia campaña de difusión entre los sectores público y privado;
4. la adopción de recomendaciones.

Los Evaluadores que efectuaron reuniones y paneles con miembros del sector público y privado en México fueron:

Expertos de Países Bajos: Nils Langemeijer, Dick Piel y de España: Víctor Quesada Morales y Beatriz González Betancort.

3. La revisión y aprobación del Informe Preliminar fue discutida en el marco del Grupo de Cohecho de la OCDE en París, Francia del 22 al 24 de junio con la participación de 32 delegados de OCDE, el grupo evaluador y la delegación mexicana encabezada por el Secretario de la Función Pública, Eduardo Romero Ramos.

4. En Septiembre de 2004 se dio a conocer el Informe Final de la Fase II de Evaluación de México que incluye las recomendaciones de la Organización para que nuestro país adopte plenamente los lineamientos de la Convención.

En el Informe se reconoció:

- La voluntad política del Gobierno del Presidente Vicente Fox y los avances en el combate a la corrupción logrados.
- El fortalecimiento del vínculo entre prevención y combate al lavado de dinero y diversos actos de corrupción.
- La presentación de una iniciativa para reformar el sistema de justicia.
- El apego a las reglas internacionales de auditoría y transparencia financiera
- La promoción de programas de integridad.
- Las campañas nacionales para sensibilizar sobre los costos de la corrupción y el alcance de la Convención.
- El desarrollo de sistemas de atención a quejas, denuncias e inconformidades.
- Los avances de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- La entrada en vigor de la Ley del Servicio Profesional de Carrera.
- La creación de la Comisión Intersecretarial para el Combate a la Corrupción.
- La existencia de “Declaranet”, un programa en línea para dar seguimiento al patrimonio de funcionarios públicos.

Asimismo en el Informe se establecieron una serie de recomendaciones y compromisos a futuro, para que México adopte plenamente los principios de la Convención, tales como:

1. Impulsar mayor colaboración con estados y municipios;
2. Ampliar la capacitación para contadores, auditores y abogados sobre el delito de cohecho transnacional;

3. Crear una lista de empresas involucradas en casos de cohecho, que pueda difundirse entre las instituciones de gobierno, previéndolas de tener tratos con ellas;
4. Asegurar que los servidores públicos cumplan con la obligación de denunciar;
5. Garantizar que los contadores y auditores reporten delitos, de acuerdo con el artículo 116 del Código Penal Federal;
6. Facilitar la denuncia y proveer canales eficientes para su presentación;
7. Adoptar y promover una protección amplia para denunciantes;
8. Concretar la aprobación de reformas legislativas pendientes en torno a establecer sanciones a personas morales, a eliminar los prerequisites de convicción de personas físicas y legislar en materia de protección a denunciantes.

En términos generales el resultado de la evaluación fue positivo, aun cuando se hicieron observaciones para profundizar las reformas legales.

¿Cuáles son los beneficios para México al aprobar la Fase II de Evaluación?

1. Afecta positivamente el grado de inversión que se otorga a México.
2. Impacta favorablemente las percepciones que son consideradas para la conformación de las encuestas y los estudios internacionales en materia de transparencia y corrupción.
3. Fomenta una relación comercial más sana entre los países, y por tanto abre nuevas oportunidades de negocios para las empresas.

Post-Fase II de Evaluación

Reporte Oral sobre los Avances en las Recomendaciones del Grupo de Trabajo

18 al 20 de octubre de 2005, París, Francia

A un año de la publicación oficial del Informe de Evaluación de la Fase II(2004), México presentó oralmente en octubre de 2005, ante el Grupo de Trabajo sobre Cohecho, su Informe de Avances en la Implementación de las Recomendaciones para México, resultado de la Fase II de Evaluación.

En este Informe se hizo una breve recapitulación de las principales acciones llevadas a cabo por parte del gobierno y los distintos actores que han participado en el avance de la implementación de la Convención, y que servirán de insumo para seguir trabajando en el mismo sentido y preparar el reporte escrito que México deberá presentar a finales del 2006.

Reporte Post Fase II de Evolución

Reunión del Grupo de Trabajo sobre Cohecho en Transacciones Comerciales Internacionales

25 al 27 de octubre de 2006, París, Francia

En el marco de la Reunión del Grupo de Trabajo sobre Cohecho en Transacciones Comerciales Internacionales (GTC), se presentó y defendió el Informe Escrito de México de actualización de la fase II de evaluación de la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE.

En dicha evaluación, la Delegación Mexicana detalló las acciones emprendidas y los argumentos ante el grupo evaluador y el GTC de la OCDE, logrando un resultado positivo para nuestro país, ya que a dos años de haberse publicado el Reporte sobre la Implementación de la Convención en la fase II, México presentó avances significativos en todas las recomendaciones emitidas por el Grupo para lograr la plena adopción de la Convención.

Asimismo, el GTC destacó los importantes esfuerzos que ha realizado México en cuanto a la difusión del contenido y alcances de la Convención.

Reunión del Grupo de Trabajo sobre Cohecho en Transacciones Comerciales Internacionales

9 al 11 de octubre de 2007, París, Francia

En el marco de la Reunión del Grupo de Trabajo sobre Cohecho en Transacciones Comerciales Internacionales (GTC), México presentó su Informe Oral de Avances en la implementación de las recomendaciones derivadas de la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales. Lo anterior, a un año de la presentación del Informe Escrito de México de Actualización de la Fase II de evaluación.

En dicha reunión, la Delegación Mexicana detalló las acciones emprendidas por nuestro país en los avances para la implementación de las 12 recomendaciones que habían sido catalogadas como parcialmente implementadas y no implementadas durante la evaluación de México en octubre de 2006.

El GTC destacó los importantes esfuerzos que ha realizado México en cuanto a la difusión del contenido y alcances de la Convención. De las 12 recomendaciones evaluadas, 5 de ellas deberán ser revisadas en una futura reunión del Grupo de Trabajo sobre Cohecho.

Las Medidas adoptadas por el Gobierno de México

De acuerdo con el Informe más reciente del Gobierno de México sobre las medidas adoptadas para implementar la Convención⁹, se destacan las siguientes:

1. Legislación de implementación.- A fin de implementar la Convención, se efectuó una reforma al Código Penal Federal que en el artículo 222 bis establece el delito de cohecho a servidores públicos extranjeros. De acuerdo con este artículo: “Se impondrán las penas previstas en el artículo anterior al que con el propósito de obtener o retener para sí o para otra persona ventajas indebidas en el desarrollo o conducción de transacciones comerciales internacionales, ofrezca, prometa o dé, por sí o por interpósita persona, dinero o cualquiera otra dádiva, ya sea en bienes o servicios:

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

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

III. A cualquier persona para que acuda ante un servidor público extranjero y le requiera o le proponga llevar a cabo la tramitación o resolución de cualquier asunto relacionado con las funciones inherentes al empleo, cargo o comisión de este último.

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

Cuando alguno de los delitos comprendidos en este artículo se cometa en los supuestos a que se refiere el artículo 11 de este Código¹⁰, el juez impondrá a la persona moral hasta mil días multa y podrá decretar su suspensión o disolución, tomando en consideración el grado de conocimiento de los órganos de administración respecto del cohecho en la transacción internacional y el daño causado o el beneficio obtenido por la persona moral”.

2. Otras reformas legales o decretos.- En marzo de 2002, se aprobaron diversas reformas a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos a fin de prevenir ciertas conductas ilícitas relacionadas con este delito y en diciembre de 2005 el Congreso aprobó una reforma al artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito a fin de darle autoridad a la Procuraduría General de la República en el acceso a información de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. El informe cita también reformas importantes a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley del Impuesto sobre la Renta con importantes implicaciones para una persecución eficaz del cohecho de servidores públicos extranjeros.

México informó, además, que se había adherido el 27 de mayo pasado a la Convención en materia de asistencia administrativa mutua en materia fiscal de la OCDE y el Consejo de Europa lo cual le garantizará acceso a mecanismos de intercambio de información en relación con evasión de impuestos. Por otro lado, la parte mexicana informó también que el Ejecutivo Federal había presentado al Congreso distintas iniciativas que podrían mejorar el combate contra el cohecho a servidores públicos extranjeros para reformar el Código Penal y de Procedimientos Penales, La Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos e incluso iniciativas en materia de identificación y prevención de operaciones con recursos de origen y financiamiento ilegal.

3. Acciones de entrenamiento y sensibilización pública.- El Informe refiere una gran diversidad de acciones en materia de divulgación de mejores prácticas en talleres, seminarios y publicaciones así como capacitación a servidores públicos e integrantes de los sistemas de procuración e impartición de justicia.

4. Casos de cohecho a servidores públicos extranjeros.- Se reporta que de acuerdo con información de la Fiscalía Especial para el Combate a la Corrupción en el Servicio Público, se trabaja actualmente en dos casos considerados como de cohecho multinacional y materia de la Convención referida. Se comparte además la siguiente estadística oficial.

AÑO	INVESTIGACIONES SOBRE COHECHO	INVESTIGACIONES SOBRE COHECHO DE SERVIDORES PÚBLICOS EXTRANJEROS
2007	2	0
2008	1	0
2009	3	0
2010	4	2

Fuente: A partir de datos de la Fiscalía Especial para el Combate a la Corrupción en el Servicio Público de la PGR.

Reconocimiento de avances y pendientes: el Reporte de la fase 3 de evaluación sobre la implementación de la Convención en México

En octubre de 2011, la OCDE publicó el reporte de la fase 3 de implementación de esta Convención en México.¹¹ Se trata de un reporte que evalúa y emite recomendaciones sobre el cumplimiento de la misma en nuestro país a partir del informe de la fase 2 publicado en 2004. En gran medida, el reporte describe lo encontrado durante una visita de trabajo del Grupo de Trabajo establecido por la Convención en México. El equipo de evaluación se integró por examinadores expertos de Eslovenia y España así como otros miembros del Secretariado de la OCDE. De acuerdo con la OCDE, México mantiene vínculos estrechos con la economía global, lo cual sugiere una alta potencialidad de delitos de esta naturaleza.

El reporte enfatiza primero ciertos avances en la implementación de la Convención mismos que fueron descritos en el apartado anterior. El equipo de evaluación de la OCDE hace notar, por ejemplo, que el Congreso Mexicano reformó el Código Penal en respuesta sus sugerencias para elevar las multas a quienes sean encontrados culpables de este delito además de que se encuentra considerando muchas otras iniciativas en la materia. Especial atención dedican a la Ley Anticorrupción en Contrataciones Públicas misma que, en aquel momento tenía apenas el status de iniciativa, pero que fue aprobada por el Congreso y luego publicada en junio de 2012. Se trata de una ley que busca .Establecer las responsabilidades y sanciones que deban imponerse a las personas físicas y morales, de nacionalidad mexicana y extranjeras, por las infracciones en que incurran con motivo de su participación en las contrataciones públicas de carácter federal previstas en esta Ley, así como aquéllas que deban imponerse a las personas físicas y morales de nacionalidad mexicana, por las infracciones en que incurran en las transacciones comerciales internacionales previstas en esta Ley.. Se hace mención al hecho de que esta Ley contiene sanciones administrativas diferentes a las que se establecen en el Código Penal y al hecho de que incorpora una novedad en el sistema legal mexicano en

lo que se refiere a la reducción de las penalidades a aquellos delincuentes que cooperen con las autoridades. Destaca también que la ley será implementada por la Secretaría de la Función Pública por lo que coexistirían un sistema legal para el cohecho internacional y un sistema criminal a partir de lo dispuesto en el propio Código Penal.

El informe reconoce también avances en materia de asistencia legal internacional, de sensibilización sobre la importancia de combatir la corrupción en la opinión pública, de capacitación de funcionarios de las Secretarías de Hacienda y de la Función Pública al respecto así como avances en la capacitación de más de 1990 auditores fiscales en materia de cohecho internacional mediante distintos cursos pero también mediante la incorporación del Manual del Auditor para la ubicación del cohecho nacional e internacional como parte de la normatividad aplicable en el Servicio de Administración Tributaria (SAT).

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

Se identificaron otros problemas en relación con los dispositivos de responsabilidad legal. Primero, bajo el artículo 11 del Código Penal Federal, una empresa puede resultar con responsabilidad solo si una persona que ha sido su representante ha sido consignada por el delito. En segundo lugar, la responsabilidad corporativa solo tiene lugar si el cohecho se ha cometido a través del representante legal de la empresa. En tercer lugar, no se puede aplicar esta responsabilidad a compañías paraestatales. Se trata, sin duda, de restricciones a la plena incorporación de la Convención en nuestro derecho interno.

Otro problema grave señalado por el reporte tiene que ver con que México no establece sanciones efectivas, proporcionales y disuasivas en relación con el ámbito contable de las empresas tal y como lo establece el artículo 8(2) de la Convención. Más aún en materia de auditoría, México ha intentado honrar sus compromisos a través de un esquema de capacitación a auditores que no ha resultado exitosa y no ha emprendido la reforma al artículo 116 del Código Federal de Procedimientos Penales para establecer que la obligación del auditor de reportar cualquier sospecha de cohecho en transacciones internacionales es preeminente frente a las que mantiene con su cliente. Esto supone además la obligación de considerar una protección legal adecuada a los auditores que elaboran sus reportes de la manera más transparente posible.

Finalmente la legislación fiscal de México, de acuerdo con la OCDE, no prohíbe de manera explícita la deducción de sobornos, como se establece por las recomendaciones de referencia. Al contrario, los sobornos podrían hacerse pasar por ciertos tipos de gastos deducibles.

El reporte hace también hincapié en problemas de coordinación entre distintas agencias gubernamentales en el combate a estos delitos, falta de entrenamiento adecuado a funcionarios para emprender investigaciones complejas en materia de finanzas internacionales, baja prioridad de la persecución de estos delitos en el contexto general de combate a la corrupción y del combate a delitos como el lavado de dinero y el crimen organizado, poca efectividad de las investigaciones que redundan en reducidos casos de corrupción y en aún menores cifras de personas que por la comisión de este delito van a la cárcel así como la aún insuficiente protección a los informantes en casos de cohecho internacional. Otro pendiente, igualmente importante, tiene que ver con trabajar para que el cohecho internacional se aborde también no sólo desde la Federación sino incluso desde los Estados y los municipios quienes necesitan establecer políticas y legislar en la materia. Sobre todas estas materias, el reporte formula recomendaciones y califica como moderados los avances registrados desde la evaluación de la fase II.

Otros pendientes: el Reporte de Transparencia Internacional 2010

El reporte más reciente de cumplimiento de las obligaciones y compromisos derivados de la Convención fue publicado recientemente por Transparencia Internacional y comprende las acciones instrumentadas al respecto hasta el 2010 por parte de todos los Estados Miembros.¹² El reporte clasifica a los países miembros en tres categorías de “Activa Aplicación”, “Moderada Aplicación” y “Escasa Aplicación” situado a México en la última junto con países como Australia, Brasil, Bulgaria, Canadá, Chile, República Checa, Estonia, Grecia, Hungría, Irlanda, Israel, Nueva Zelandia, Polonia, Portugal, la República Eslovaca, Eslovenia, Sudáfrica y Turquía.

El reporte interpreta así una serie de variables sobre el número de casos e investigaciones relacionadas con cohecho de servidores públicos extranjeros. En el caso mexicano se refiere explícitamente a una falta de voluntad política para perseguir el delito, a problemas en el acceso a la información y a la falta de coordinación institucional para la implementación efectiva de la Convención.

El reporte de Transparencia Internacional enfatiza que a pesar de algunas investigaciones, no hay un solo caso de aplicación de la Convención y lo atribuye a tres fundamentales: 1) Un esquema legal inadecuado.- La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 34 establece que “las facultades de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades para imponer las sanciones que la Ley prevé prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fuesen de carácter continuo”. En la opinión de Transparencia Internacional esto es incompatible con la Convención; 2) Un esquema institucional y de aplicación de la ley inadecuado.- Falta de coordinación entre investigación y persecución, y entre las agencias federales a cargo de los aspectos administrativos, financieros y criminales de las investigaciones en la materia. Adicionalmente, una falta de mecanismos para que las compañías establezcan códigos de conducta y protección para informantes internos. Además de requisitos insuficientes en materia de auditoría y contabilidad y 3) Acceso inadecuado a la información sobre casos e investigación.- Si bien hay

estadísticas disponibles, no hay detalles publicados sobre cada caso. Esto también tiene que ver con la inexistencia de un sistema de información “que concentre toda la información disponible y la haga accesible al público respecto de la aplicación de las Convenciones Internacionales Anticorrupción que México ha ratificado”.¹³

E.2.2 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC)¹⁴

Antecedentes

El 4 de diciembre de 2000, la Asamblea General de la ONU adoptó la resolución 55/61, por la que convocó a un grupo intergubernamental de expertos encargado de elaborar los términos de referencia para la negociación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC). Posteriormente del 4 al 7 de diciembre de 2001, se realizó en Buenos Aires, Argentina, una reunión preparatoria durante la cual las delegaciones participantes sugirieron elementos sustantivos que debiera contener la futura Convención.

Más tarde, mediante resolución 56/260 del 31 de enero de 2002, la Asamblea General de la ONU aprobó los términos de referencia y solicitó al Comité Especial completar su trabajo antes de finalizar 2003.

Es de destacar que nuestro país presentó al Comité, un proyecto de Convención que planteaba una serie de elementos y medidas integrales de cooperación internacional, que hacían referencia al trato y sanción de actos de corrupción a todos los niveles, incluidos el abuso del poder, el blanqueo de dinero, la malversación de fondos financieros y mecanismos de control, así como disposiciones relativas a la repatriación de bienes producto del delito de corrupción y a la restitución de los fondos que fueran sustraídos de un país determinado. A su vez, dicho proyecto incorporó diversas medidas de prevención. La mayoría de estas medidas fueron recogidas en el texto vigente de la Convención.

El 2 de octubre del mismo 2002, el Comité Especial, después de siete sesiones en Viena, Austria, concluyó el texto de la Convención, misma que fue adoptada a través de la resolución 58/4 en el 58 periodo de sesiones de la Asamblea General. Al día de hoy, ha sido ratificado por 154 países.

México ofreció a la ONU ser sede de la Conferencia de Alto Nivel para la firma de la Convención, la cual se llevó a cabo del 9 al 11 de diciembre de 2003 en la ciudad de Mérida, Yucatán. De conformidad con su artículo 68, la Convención entró en vigor el 14 de diciembre de 2005, al reunir las 30 ratificaciones entre los Estados firmantes.

El 29 de abril de 2004 el Senado mexicano aprobó la Convención publicando en el D.O.F. el decreto el 27 de mayo de 2004; el instrumento de ratificación firmado por el Ejecutivo Federal, de fecha 31 de mayo de 2004, fue depositado ante el Secretario General de la ONU el 20 de julio del mismo año; finalmente, el 14 de noviembre de 2005 se promulgó en texto de la Convención en el D.O.F.

Contenido y compromisos fundamentales

La Convención se compone de VIII capítulos y 71 artículos. El espíritu de este instrumento, de conformidad con el Preámbulo de la misma, nace de la preocupación de los Estados Parte por la *gravedad de los problemas y las amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley.*

El Capítulo I contiene las disposiciones generales, entre ellas, la finalidad, las definiciones (en este rubro es de señalar que la Convención distingue entre funcionario público, funcionario público extranjero y funcionario de una organización internacional pública), el ámbito de aplicación y la protección de la soberanía.

Mediante el artículo 1, la Convención establece como finalidad lo siguiente: a) Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; b) Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; y c) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

El ámbito de aplicación del citado instrumento se enfoca a la prevención, la investigación y el enjuiciamiento de la corrupción y al embargo preventivo, la incautación, el decomiso y la restitución del producto de delitos tipificados con arreglo a la misma.

En el Capítulo II se establecen las medidas preventivas destinadas a los sectores público y privado, aunque se concentra mayormente en el público. Entre lo propuesto están las políticas preventivas modelo, consistentes en establecer órganos anticorrupción y aumentar la transparencia en la financiación de campañas electorales y partidos políticos. Asimismo, los Estados deben velar porque sus funciones públicas estén sujetas a salvaguardias que promuevan la eficiencia, la transparencia y la contratación basada en el mérito. Y una vez que los funcionarios públicos sean contratados, deberán estar sujetos a códigos estrictos de conducta. También se busca fomentar la participación activa para la prevención y lucha contra la corrupción, de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base comunitaria.

Es precisamente lo planteado por el Capítulo II lo que hace diferente a la Convención de otros instrumentos. “Este instrumento difiere, entre otras cosas, de la Convención Interamericana contra la Corrupción, de la Organización de los Estados Americanos (OEA), así como de la Convención contra el Cohecho en Transacciones Comerciales Internacionales, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), de las cuales México también es parte, por contener aspectos relativos a la corrupción en el sector privado”.¹⁵

Además, pide que los Estados establezcan mecanismos encargados de examinar las transacciones sospechosas, analizar los datos financieros e intercambiar información, con la finalidad de prevenir el blanqueo del dinero. También deberá promoverse la transparencia y la obligación de rendir cuentas en asuntos de hacienda pública. Involucra a los ciudadanos en el combate a la corrupción, exhortando a los países miembros a que

alienten y promuevan activamente la participación de las organizaciones no gubernamentales y de otros elementos de la sociedad civil, para despertar la conciencia pública ante la corrupción.

En el Capítulo III se plantea que los países miembros tipifiquen una amplia gama de actos de corrupción, si aún no son considerados en su derecho interno y aún cuando el alcance de la obligación de tipificar sea distinto de acuerdo con cada delito. De esta forma, los Estados Parte quedan obligados a adoptar medidas para tipificar como delitos (tanto en el sector público como privado) en su legislación interna los siguientes: soborno; malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes; tráfico de influencias; abuso de funciones; enriquecimiento ilícito; blanqueo de dinero; encubrimiento; y obstrucción de la justicia. Igualmente, se considera que la responsabilidad de las personas jurídicas por la comisión de los delitos tipificados con arreglo a la Convención podrá ser penal, civil o administrativa.

Asimismo, este capítulo contiene una serie de disposiciones en respaldo de la penalización, tales como medidas para promover la cooperación entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley y otros órganos pertinentes, e impulsar la elaboración de normas y procedimientos encaminados a salvaguardar la integridad de las entidades privadas (responsabilidad de las personas jurídicas, participación y tentativa, prescripción, proceso, fallo y sanciones, embargo preventivo, incautación y decomiso, protección de testigos, peritos y víctimas, protección de los denunciantes, indemnización).

Respecto al Capítulo de la Cooperación Internacional, Capítulo IV, los países han convenido cooperar entre sí en todos los ámbitos de la lucha contra la corrupción. De esta forma los países se comprometen a prestarse asistencia judicial recíproca en los ámbitos de prevención, investigación, recuperación de activos y enjuiciamiento de infractores, medidas que faciliten la localización, el embargo preventivo, la incautación y el decomiso del producto, para reunir pruebas que puedan ser presentadas ante los tribunales y así extraditar a los delincuentes.

Otro punto adicional a destacar en la Convención, es el relativo a la recuperación internacional de activos producto de la corrupción, estipulado en el Capítulo V de la misma, y el cual se establece como principio fundamental en la lucha contra la corrupción. De esta forma, en este Capítulo se obliga a las Partes a prestarse la mayor cooperación posible, y con este fin prevé mecanismos de prevención y detección de transferencias del producto, medidas para la recuperación directa de bienes mediante la cooperación, así como la restitución y disposición de activos, los acuerdos y arreglos bilaterales y multilaterales.

Respecto a la recuperación propiamente dicha, la Convención prevé dos mecanismos a los cuales los Estados podrán acudir de manera indistinta: la recuperación directa a través de acciones civiles en los tribunales del Estado Parte en cuyo territorio se ubiquen los activos, y la recuperación a través de la cooperación internacional. Para efectos de la devolución, se establecen medidas específicas para facilitar la devolución de bienes provenientes del erario público.

Mediante el Capítulo VI los miembros convienen la asistencia técnica y el intercambio de

información a través de: formular, desarrollar, o perfeccionar programas de capacitación; recopilar, intercambiar y analizar información; así como aumentar y prestar asistencia financiera.

En los mecanismos de aplicación, Capítulo VII, se instituye una Conferencia de los Estados Parte encargada de supervisar la aplicación de la Convención en los ámbitos de asistencia técnica, capacitación, prevención, penalización e intercambio de información. El Secretario General de las Naciones Unidas convocará la Conferencia que celebrará reuniones periódicas.

Finalmente, el Capítulo VIII señala las disposiciones finales relativas a la aplicación, solución de controversias, firma, ratificación, aceptación, aprobación y adhesión, entrada en vigor, enmiendas, denuncias, depositario e idiomas.

“En suma, la *integralidad* de la Convención de Mérida queda manifiesta con el establecimiento de múltiples formas de prevención, investigación, tipificación y cooperación en todos los niveles”.¹⁶

Otros compromisos asumidos y evaluación sobre la implementación de la Convención en México

A fin de simplificar su adopción, durante el proceso de negociación de la Convención, México procuró que el texto se ajustara en la mayor medida a la legislación mexicana vigente. De esta manera, se llevaría a cabo con relativa rapidez la puesta en marcha de las disposiciones referentes a medidas preventivas, penalización y cooperación internacional.¹⁷

De esta forma, las facultades legales al interior de la República mexicana en materia de corrupción corresponden a varias instancias, tanto federales como estatales y municipales. En especial, los aspectos preventivos y de transparencia en el ejercicio público son de la aplicación –y preocupación- de todos los niveles de gobierno.

En este ámbito, la Secretaría de la Función Pública es la encargada por el Ejecutivo para hacer de la Convención un marco de aplicación de las políticas públicas en México en materia de prevención y combate a la corrupción. Más específicamente, el 12 de marzo de 2004, en la octava sesión de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción,¹⁸ presidida por la Secretaría de la Función Pública, se acordó el establecimiento de la Subcomisión Intersecretarial para el Cumplimiento de la Convención de la ONU contra la Corrupción, con el objeto de asegurar el cumplimiento de las disposiciones de la Convención de Mérida, mediante el esfuerzo coordinado de las instituciones de la administración pública federal involucradas, y además de ser un compromiso que México firmó a fines de 2003 y que fue ratificado por el Senado de la República en abril de 2004.¹⁹

La Subcomisión, también llamada Subcomisión de la ONU, fue instalada formalmente el 14 de julio de 2004. Su principal objetivo es “asegurar el cumplimiento de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, mediante

los esfuerzos coordinados de las instancias gubernamentales involucradas”.

Por su parte, la Subcomisión fue dotada de cuatro grupos de trabajo:

- El de medidas preventivas.
- El de reformas legales y jurídicas.
- El de vinculación con el Legislativo y los Estados.
- El de cooperación internacional.

Estos grupos están conformados por diversas dependencias que tienen atribuciones legales en torno a la prevención, penalización y cooperación en materia de corrupción, entre las cuales destacan: la Secretaría de la Función Pública, la de Gobernación, la de Hacienda y Crédito Público, la Procuraduría General de la República, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Servicio de Administración Tributaria y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Cada grupo de trabajo, en coordinación con las dependencias y entidades del gobierno federal, ha efectuado a la fecha tareas relacionadas con sus responsabilidades en torno a la aplicación de la CNUCC en México.

Por su parte, la Secretaría de la Función Pública ha señalado que la Subcomisión, a fin de que nuestro gobierno cumpla con los compromisos adquiridos en la Convención, ha desarrollado, dentro de sus principales trabajos: la introducción de criterios transparentes en la contratación y gestión del personal del sector público, la expedición de reglas para identificar a los clientes y beneficiarios finales en operaciones financieras, con objeto de prevenir y detectar el lavado de dinero; la expedición de disposiciones fiscales para evitar la deducción tributaria de gastos por cohecho; la creación de la Unidad de Inteligencia Financiera, que mantiene intercambios de información con entidades similares en otros países, así como la emisión de reformas al Código Penal Federal respecto a cohecho de servidores públicos extranjeros.²⁰

Llama la atención que la aplicación en México de la parte preventiva de la CNUCC, al igual que la de penalización, cooperación internacional e intercambio de información, se ha agilizado, en virtud de que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, la del Servicio Público Profesional de Carrera, así como el establecimiento de diversos mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de la función pública ejecutivo-administrativa, legislativa y judicial a nivel federal, han adquirido raíces en corto tiempo y su existencia cubre en buena medida los preceptos de la Convención en ese sentido.²¹

Asimismo, la legislación penal mexicana cubre los delitos a los cuales se refiere el capítulo acerca de la penalización y aplicación de la ley.

“En resumen, el marco normativo de México en el nivel federal presenta pocos retos en cuanto a su adecuación para el cumplimiento de nuestro país con el texto de la Convención de Mérida. De hecho, la existencia y aplicación de muchos de esos preceptos han sido ya reportados y analizados mediante los mecanismos de seguimiento y revisión de la Convención Interamericana contra la Corrupción y de la Convención de la

OCDE con resultados positivos”.²²

La Conferencia de Estados Parte, Mecanismo de seguimiento de la UNCAC

En el marco de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, se estableció con arreglo al artículo 63 de la propia Convención, la Conferencia de Estados Parte (COP por sus siglas en inglés), instrumento creado para la aplicación de la Convención y cuyo objeto es impulsar la cooperación entre los Estados Parte, así como promover y observar la implementación de la Convención.²³

De conformidad con el Reglamento de la Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Conferencia celebrará períodos ordinarios de sesiones cada dos años como mínimo, y salvo que la Conferencia decida otra cosa, su segundo período ordinario de sesiones se celebrará en el plazo de un año a partir del primero.

La Primera Conferencia de los Estados Parte de la Convención se llevó a cabo del 10 al 14 de diciembre de 2006, en Amman, Jordania. En la misma se acordó una revisión efectiva y eficiente de la implementación de la Convención. Por su parte, México participó en esta reunión, reafirmando su compromiso con la Convención, y la delegación mexicana que asistió encabezó la lista de oradores.

En su discurso, el jefe de la delegación mexicana destacó los avances de nuestro país en cuanto a las acciones emprendidas para hacer frente a la corrupción, como es el caso de la anteriormente citada Subcomisión de la ONU, así como los diferentes procesos y operaciones, al igual que reformas a instrumentos legales, que permiten a México la plena instrumentación de la Convención.

Además, México se propuso como uno de los primeros candidatos para una posible lista de voluntarios en caso de que se apruebe un esquema de revisión y autoevaluación, en el que se valoraría cuál es el estado actual –a nivel de instituciones, legislación y en general estructuras- que guarda cada país en relación con la implementación de la Convención.

Por otra parte, en el marco de los trabajos realizados durante la COP se aprobó un mecanismo de reunión de información sobre la aplicación de la Convención, el cual implica un mecanismo de autoevaluación y monitoreo para examinar la aplicación de la Convención. Además, se establecieron Grupos de Trabajo Intergubernamental de Composición Abierta para los temas relativos a la recuperación de activos y asistencia técnica, con la finalidad de que estos grupos examinen las necesidades de los Estados Parte y orienten respecto a dichos temas.

Derivado de lo anterior se estableció un programa piloto con el objetivo de poner a prueba la eficacia y eficiencia del enfoque adoptado para la evaluación y tomar una decisión sobre el establecimiento del mecanismo apropiado de examen. En este programa, México participó voluntariamente, en el establecimiento del Programa Piloto del Mecanismo de Evaluación de la Convención, como país evaluador de República Dominicana y como país evaluado por Panamá y Tanzania.

Finalmente, entre los logros alcanzados de la Primera Conferencia de la COP, está la aprobación del Reglamento de la misma; y la aprobación de una decisión sobre el “Examen del soborno de funcionarios de organizaciones internacionales públicas”.

La Segunda Conferencia de la COP se celebró del 28 de enero de 2007 al 1° de febrero de 2008, en Bali, Indonesia. Durante esta reunión las medidas sobre el mecanismo de revisión fueron la cuestión más importante.

La Tercera Conferencia se llevó a cabo del 9 al 13 de noviembre de 2009, en Doha, Qatar. Durante ésta última se adoptaron los términos de referencia (TOR) del “Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción 2010-2015” y se estableció el Grupo sobre el Examen de la Aplicación, siendo el primer mecanismo de revisión entre pares de las Naciones Unidas y dota a la Convención de un proceso de revisión continuo, además de ofrecer oportunidades para intercambiar opiniones, ideas y buenas prácticas. La reunión inaugural del Grupo se celebró en Viena, Austria del 28 de junio al 2 de julio de 2009.

Según los TOR, cada fase de revisión se compondrá de dos ciclos de revisión de cinco años cada uno y un cuarto de los Estados Parte será revisado cada año durante los primeros cuatro años del ciclo. Al final de cada fase de revisión, todos los Estados parte serán examinados sobre todos los artículos de la Convención.

Una lista de auto-evaluación (*self-assessment check-list*) será distribuida a cada Estado Parte para empezar el proceso de recolección de la información sobre la implementación de la Convención. La información recabada gracias a esta lista será analizada por dos Estados, uno obligatoriamente de la región geográfica del Estado examinado pero dos Estados no se podrán revisar mutuamente. Este proceso podrá ser completado por una vista *in situ* si el Estado examinado lo permite.

Sin embargo, para la sociedad civil, el mecanismo que se adoptó falta de transparencia y de eficacia. Los párrafos que se habían incluido en los borradores de los TOR anteriores respecto a la participación de la sociedad civil y del sector privado se borraron. El nuevo Grupo de la revisión de la implementación de la Convención encargado de hacer recomendaciones a la COP sobre el funcionamiento del mecanismo de seguimiento, será únicamente intergubernamental. El Estado examinado adoptará su propio informe, en consultación con los expertos gubernamentales que lo examinaron. Finalmente, el Informe de revisión de cada Estado será confidencial, pudiendo publicarse si el Estado examinado “ejerce su derecho soberano de publicar el reporte”. Sólo un resumen ejecutivo será publicado. Habrá fases ulteriores de seguimiento de los Informes por país anteriores.

En el Primer Ciclo de Revisión de la Convención (Capítulos III y IV del texto), en febrero de 2011, México y Haití fungieron como países evaluadores en la revisión de la República Federal de Brasil.

Es de destacar que en este año, 2012, se dio inicio al proceso de evaluación a México sobre la Aplicación de la Convención de la ONU contra la corrupción.

Finalmente, la Cuarta Conferencia de los Estados Parte de la Convención tendrá lugar en Marruecos, en el 2013; y la Quinta Conferencia se ha planeado para el 2015-2020 en

Panamá. Mientras el segundo ciclo de revisión de la Convención (Capítulos II y V del texto de la Convención) se llevará a cabo en el 2020, concluyendo así con la primera fase de revisión de la Convención.

E.2.3 Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos²⁴

Antecedentes

La Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos fue el primer instrumento jurídico de alcance regional para reunir a Estados Parte en un esquema de cooperación contra la corrupción mediante la asistencia jurídica recíproca y la cooperación técnica. Entre sus objetivos destacan los de promover, fortalecer el desarrollo de mecanismos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción. Adoptada el 29 de marzo de 1996 en Caracas, Venezuela, y en vigor a partir de marzo de 1997 se convirtió en el primer instrumento jurídico internacional en su tipo por varias razones. En primer lugar porque reconoce el alcance global de la corrupción y, por tanto, la necesidad de contar con un instrumento multilateral para combatirla eficazmente. En segundo lugar porque advierte que la corrupción no puede ser combatida bajo la perspectiva represiva sino que es necesario adoptar también medidas preventivas en relación con la modernización de las instituciones públicas y con las causas y condiciones que dan origen y fortalecen la corrupción. Finalmente, porque reconoce que exige no sólo el compromiso del Estado en su conjunto sino además de la activa participación de la sociedad civil. Otros rasgos sobresalientes de la Convención tienen que ver con la extradición de personas por delitos de corrupción así como el seguimiento al cumplimiento e implementación de la Convención, a partir del 4 de junio de 2001, mediante el denominado Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC).

El 29 de marzo de 1996 México firma la Convención. Su aprobación por parte del Senado de la República tuvo lugar el 30 de octubre de 1996 y su entrada en vigor el 2 de julio de 1997. Incluyendo a México, la Convención ha sido ratificada por 33 Estados de la Organización (Cuba no la firmó por su exclusión de la OEA desde 1962 mientras que Barbados decidió no ratificarla).

Contenidos y compromisos esenciales

La Convención enumera en su artículo II los siguientes Propósitos Generales:

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

En el artículo III, sin embargo, comienzan a establecerse compromisos importantes. De ahí que reze que los Estados Parte “convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer:

1. Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas;
2. Mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de dichas normas de conducta;
3. Instrucciones al personal de las entidades públicas, que aseguren la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades;
4. Sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda;
5. Sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas;
6. Sistemas adecuados para la recaudación y el control de los ingresos del Estado que impidan la corrupción;
7. Leyes que eliminen los beneficios tributarios a cualquier persona o sociedad que efectúe asignaciones en violación de la legislación contra la corrupción de los Estados Parte;
8. Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución, y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno;
9. Órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas;
10. Medidas que impidan el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros, tales como mecanismos para asegurar que las sociedades mercantiles y otros tipos de asociaciones mantengan registros que reflejen con exactitud y razonable detalle la adquisición y enajenación de activos y que establezcan suficientes controles contables internos que permitan a su personal detectar actos de corrupción;
11. Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción

La Convención obliga, a los Estados Parte, en su artículo V, a que adopten las medidas que consideren necesarias para ejercer su jurisdicción sobre estos delitos que haya previamente tipificado de conformidad con la Convención y define, en su artículo VI, a los actos de corrupción de la manera que sigue:

- a. El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor

pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;

b. El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;

c. La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones públicas;

d. El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas.

e. La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero:

f. El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo; y

g. La participación como autor, coautor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo;

En lo sucesivo la Convención compromete a los Estados parte a adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que sean necesarias para 1) tipificar como delitos los actos de corrupción descritos anteriormente; 2) prohibir y sancionar el soborno transnacional definido como el acto de ofrecer y otorgar a un funcionario público de otro Estado, directa o indirectamente, por parte de sus nacionales, personas que tengan residencia habitual en su territorio y empresas domiciliadas en él, cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios, como dádivas, favores, promesas o ventajas, a cambio de que dicho funcionario realice u omita cualquier acto, en el ejercicio de sus funciones públicas, relacionado con una transacción de naturaleza económica o comercial; 3) tipificar como delito el enriquecimiento ilícito de un funcionario público; 4) el aprovechamiento indebido en beneficio propio o de un tercero, por parte de un funcionario público o una persona que ejerce funciones públicas, de cualquier tipo de información reservada o privilegiada de la cual ha tenido conocimiento en razón de la función desempeñada; 5) El uso o aprovechamiento indebido en beneficio propio o de un tercero, por parte de un funcionario público o una persona que ejerce funciones públicas de cualquier tipo de bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte, a las cuales ha tenido acceso en razón o en ocasión de la función desempeñada; 6) Toda acción u omisión efectuada por cualquier persona que, por sí misma o por persona interpuesta o actuando

como intermediaria, procure la adopción, por parte de la autoridad pública, de una decisión en virtud de la cual obtenga ilícitamente para sí o para otra persona, cualquier beneficio o provecho haya o no detrimento del patrimonio del Estado; y 7) La desviación ajena a su objeto que, para beneficio propio o de terceros, hagan los funcionarios públicos, de bienes muebles e inmuebles, dinero o valores, pertenecientes al Estado, a un organismo descentralizado o a un particular, que los hubieran percibido por razón de su cargo.

El artículo XIII establece que cada uno de estos delitos se considerará incluido entre aquellos que den lugar a extradición en todo Tratado de extradición vigente entre Estados Parte y aún en ausencia de cualquier Tratado, tomando ésta Convención como la base jurídica para ello.

Se comprometieron también, los Estados Parte, a prestar “la más amplia asistencia recíproca, de conformidad con sus leyes y los tratados aplicables, dando curso a las solicitudes emanadas de las autoridades que, de acuerdo con su derecho interno, tengan facultades para la investigación o juzgamiento de los actos de corrupción descritos en la presente Convención, a los fines de la obtención de pruebas y la realización de otros actos necesarios para facilitar los procesos y actuaciones referentes a la investigación o juzgamiento de actos de corrupción”.

Se comprometen también a la asistencia y cooperación técnica mutua sobre formas y métodos efectos para prevenir, detectar, investigar y sancionar los actos de corrupción así como para la identificación, rastreo, inmovilización, confiscación y decomiso de bienes obtenidos o derivados de la comisión de los delitos tipificados de conformidad con la Convención.

Finalmente, el artículo XVI, se establece una obligación crucial: la de los Estados Parte requeridos para no poder negarse a proporcionar la asistencia solicitada por el Estado Parte requirente amparándose en el secreto bancario. Por tanto se obligan a establecer disposiciones de derecho interno a fin de hacer esto posible.

Otros compromisos asumidos y evaluación sobre la implementación de la Convención en México

Uno de los compromisos asumidos luego de la entrada en vigor de la Convención pero que se relaciona intrínsecamente con la evaluación a la misma tiene que ver con la creación del MESICIC o Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Se trata de un instrumento intergubernamental establecido en el marco de la OEA a fin de apoyar a los Estados parte en la implementación de las disposiciones de la Convención a partir de un proceso de evaluaciones mutuas entre los Estados que, en condiciones de igualdad, terminen formulando recomendaciones específicas con relación a las áreas que requieran mayores avances.

Este órgano se conforma por la Conferencia de los Estados Parte, integrada por representantes de todos los Estados, y tiene la autoridad y responsabilidad general de instrumentar el mecanismo; por el Comité de Expertos integrado por expertos designados

por cada Estado Parte –responsable del análisis técnico de la implementación- así como por la Secretaría Técnica que es ejercida por la propia Secretaría Técnica de la OEA. México ocupó recientemente la presidencia del Comité de Expertos hasta septiembre de 2012, fecha en la que se presentó y aprobó el informe final relativo a la evaluación de México en la Cuarta Ronda de Análisis del mecanismo.

Los objetivos explícitos del MESICIC son: promover la implementación de la Convención y contribuir al logro de sus propósitos; dar seguimiento a los compromisos asumidos por los Estados Parte y analizar la forma en que están siendo implementados; y facilitar la realización de actividades de cooperación técnica, intercambio de información y armonización legislativa. En este último tema vale la pena señalar que la MESICIC ha tenido papel fundamental en la elaboración de propuestas de leyes-modelo en dos áreas fundamentales previstas en la Convención: 1) Sistemas de declaraciones de intereses, ingresos, activos y pasivos de quienes desempeñan funciones públicas y 2) Denuncia de actos de corrupción y protección de denunciantes y testigos.

Los antecedentes y el texto de las propuestas de leyes modelo “sobre Declaración de Intereses, Ingresos, Activos y Pasivos de Quienes Desempeñan Funciones Públicas” y “para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción y Proteger a sus Denunciantes y Testigos” pueden ser consultados en el *Portal Anticorrupción de las Américas* en: www.oas.org/juridico/spanish/leyes_modelo.htm

El documento más reciente de evaluación de México en el cumplimiento de esta Convención ha sido publicado el 14 de septiembre de 2012 luego de la visita del Comité de expertos del MESICIC a México en marzo pasado. Por considerarlo de interés integral, reproducimos aquí el Sumario que sintetiza lo más importante al respecto:

*Sumario del Informe de la Cuarta Ronda*²⁵

El presente informe contiene el análisis integral de la implementación en México del artículo III, Párrafo 9, de la Convención Interamericana contra la Corrupción, correspondiente a “órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas”, que fue seleccionada por el Comité de Expertos del MESICIC para la Cuarta Ronda; las buenas prácticas informadas por dichos órganos; y el seguimiento de la implementación de las recomendaciones que se le formularon a México en la Primera Ronda.

El análisis se efectuó dentro del marco de la Convención, el Documento de Buenos Aires, el Reglamento del Comité, y las metodologías adoptadas por el mismo para la realización de las visitas *in situ* y para la Cuarta Ronda, incluidos los criterios allí establecidos para orientar el análisis sobre tratamiento igualitario para todos los Estados parte, equivalencia funcional, y el propósito tanto de la Convención como del MESICIC de promover, facilitar y fortalecer la cooperación entre los Estados Parte en la prevención, detección, sanción y erradicación de la corrupción.

Para llevar a cabo el análisis se contó con la respuesta de México al cuestionario; la información suministrada por organizaciones de la sociedad civil; la información recabada

por la Secretaría Técnica; y con una nueva e importante fuente de información, como lo fue la visita *in situ* realizada entre el 21 y el 23 de marzo de 2012 por los miembros del subgrupo de análisis de México, integrado por Canadá y Perú, con el apoyo de la Secretaría Técnica, con ocasión de la cual se pudo precisar, aclarar y complementar la información suministrada por México y escuchar opiniones de organizaciones de la sociedad civil, del sector privado, asociaciones profesionales, académicos e investigadores sobre temas útiles para el análisis, lo cual contribuyó a que el Comité contara con información objetiva y completa sobre dichos temas, facilitó la obtención de información sobre buenas prácticas, y brindó a México la oportunidad de ofrecer y/o requerir asistencia técnica para los propósitos de la Convención.

El análisis de los órganos de control superior se orientó, de acuerdo con lo previsto en la metodología para la Cuarta Ronda, a determinar si los mismos cuentan con un marco jurídico, si éste es adecuado para los propósitos de la Convención, y si existen resultados objetivos; y teniendo en cuenta lo observado se formularon las recomendaciones pertinentes al Estado analizado. Los órganos de control superior de México analizados en este informe son: la Secretaría de la Función Pública (SFP); los Órganos Internos de Control (OIC); la Auditoría Superior de la Federación (ASF); la Procuraduría General de la República (PGR); y el Consejo de la Judicatura Federal (CJF).

Algunas de las recomendaciones formuladas a México, para su consideración, en relación con los anteriores órganos apuntan a propósitos tales como los que se destacan a continuación: Con respecto a la SFP y los OIC, fortalecer la coordinación interinstitucional; acordar actividades de cooperación recíproca en las áreas en las que se ha manifestado interés en brindarla y recibirla; superar las dificultades de los OIC relativas al marco jurídico interno de las entidades frente a las que ejercen sus funciones, al seguimiento de las recomendaciones que les formulan a las mismas, y a la falta de una cultura arraigada de respeto y protección del patrimonio y los intereses públicos. En relación con la ASF, fortalecer la coordinación interinstitucional; agilizar la toma de decisiones en relación con las promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria efectuadas por la ASF, por parte de las instancias de control y fiscalización que tienen competencia para esto; agilizar la culminación, por parte de la autoridad competente, de las averiguaciones previas relativas a las denuncias de hechos formuladas por la ASF; agilizar la culminación de los procedimientos resarcitorios iniciados por la ASF y la recuperación, por parte de la Tesorería de la Federación, de los recursos correspondientes a las responsabilidades por detrimento patrimonial que han sido fincadas por la ASF.

En lo atinente a la PGR, agilizar la expedición de las disposiciones reglamentarias del Servicio Profesional de Carrera Ministerial, Policial y Pericial; asegurar la aplicación de los protocolos para la integración de averiguación previa, proceso penal y amparo; superar las dificultades para la implementación de la “Estrategia de Administración de Riesgos”; fortalecer las unidades encargadas de la investigación y persecución penal de los actos de corrupción; evitar que los programas de rotación de personal afecten el cabal cumplimiento de esta función; y culminar la implementación del proyecto denominado “Programa Justicia Efectiva para Todos”.

En lo relativo al CJF, adoptar una regulación para la provisión, a través de concurso de méritos, de los cargos del personal de mandos medios y operativo del CJF que no están cubiertos por el régimen de Carrera Judicial; contar con una plataforma tecnológica que permita analizar la información de las declaraciones patrimoniales presentadas por vía electrónica, de tal manera que arroje indicadores que sirvan para iniciar investigaciones por posibles irregularidades; incrementar la realización de estudios de evolución patrimonial; y culminar la actualización de los manuales de organización y de procedimientos con los que cuenta el CJF.

Las buenas prácticas sobre las que México suministró información se refieren, sintéticamente, a una estrategia de la SFP para detectar en flagrancia a funcionarios corruptos, denominada “Usuario Simulado”; una estrategia de la SFP para identificar con oportunidad y de forma automatizada posibles incrementos sustanciales injustificados en el patrimonio de los servidores públicos, denominada “Investigaciones de Evolución Patrimonial”; un “Sistema para el Seguimiento a Eventos de Contratación en Tiempo Real”, denominado “SISEC”, en el OIC PEMEX - PETROQUÍMICA; y un proyecto de la PGR para reducir los espacios de discrecionalidad e interpretación e incrementar los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia en las actuaciones del agente del Ministerio Público de la Federación, denominado protocolos para la integración de averiguación previa, proceso penal y amparo.

Con respecto al seguimiento de las recomendaciones formuladas a México en la Primera Ronda, sobre las que el Comité estimó que requerían atención adicional en los informes de la Segunda y Tercera Rondas, con base en la metodología de la Cuarta Ronda y teniendo en cuenta la información suministrada por México en su respuesta al cuestionario y en la visita *in situ*, se definieron cuáles de dichas recomendaciones habían sido implementadas satisfactoriamente; cuáles requerían atención adicional; y cuáles precisaban ser replanteadas, y se hizo un recuento de las que quedan vigentes, el cual se incluye como anexo I del informe.

Entre los avances relativos a la implementación de tales recomendaciones se destacan, la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, en lo atinente a la denuncia anónima y a la confidencialidad de la identidad del denunciante; la Ley Federal de Archivos, en relación con el acceso a la información pública; el fortalecimiento de la verificación del contenido de las declaraciones patrimoniales, a través de las herramientas informáticas inteligentes denominadas Sistema de Alertas y OMEXT y del Procedimiento de Evolución Patrimonial; y el aumento considerable de los Programas de la Administración Pública Federal (APF) que cuentan con esquemas de Contraloría Social.

Algunas de las recomendaciones formuladas a México en la Primera Ronda que quedan vigentes o que han sido replanteadas, apuntan a propósitos, tales como: adoptar un sistema de evaluación y seguimiento del cumplimiento por parte de las entidades de la APF de la obligación de adoptar un Código de Conducta; garantizar la sostenibilidad de los programas de capacitación y difusión relativos a las disposiciones atinentes a la obligación de denunciar actos de corrupción y adoptar medidas de protección para quienes los denuncien; regular la publicidad de las declaraciones patrimoniales y

optimizar su análisis de tal manera que sean útiles para la detección de conflictos de intereses; y asegurar que las dependencias y entidades den cumplimiento a las obligaciones que regulan el derecho de acceso a la información y que identifiquen, publiquen y difundan información socialmente útil o focalizada.

Por supuesto, para comprender cabalmente la evolución en la implementación de esta Convención por parte de México sería importante echar un vistazo a los Informes de las rondas previas. Es ahí donde se hace mención a etapas primigenias de implementación con reformas legales y administrativas que en su momento fueron celebradas por el MESICIC.²⁶

F. OPINIONES SOBRE LAS INICIATIVAS PRESENTADAS

F.1 Opiniones de especialistas, organizaciones e instituciones gubernamentales ²⁷

A efecto de normar el criterio de las Comisiones Dictaminadoras, se procedió a consultar a expertos, especialistas y a los actores involucrados en tres reuniones de trabajo, según se describió en el apartado A de Antecedentes. Éstos señalaron lo siguiente:

SEXTA REUNIÓN ORDINARIA (5 DE FEBRERO DE 2013)	
PONENTE	POSICIONAMIENTOS
<p>C.P Juan Manuel Portal. Auditor Superior de la Federación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Atacar eficazmente la corrupción, requiere analizar este fenómeno desde una perspectiva integral, pues es muy complejo y multifactorial. • La pobreza y la falta de cohesión social son factores que contribuyen a la corrupción. • La corrupción aleja la inversión, aumenta la pobreza, amenaza del medio ambiente y obstaculiza a la población a mejorar su nivel de vida. • La corrupción florece donde hay discrecionalidad, una limitada obligación de rendición de cuentas, debilidades en la regulación y poderes fácticos, entre otras causas. <p>Propone:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Definir legalmente la corrupción. • Modificar el modelo de responsabilidades administrativas. • Aplicar efectiva y justamente la sanción administrativa. • En cuanto al órgano anticorrupción, estima necesario darle un buen marco legal, independencia y establecer perfiles profesionales adecuados para sus integrantes. • Normar el conflicto de intereses. <p>Concluyó que el órgano anticorrupción no resolverá per se la corrupción. Señala que es necesario que haya una vinculación con las instancias de auditoría preventiva. Ello implica reforzar los controles internos, educar y fomentar una cultura de rendición de cuentas y reducir la exposición al riesgo de corrupción.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Concuera con que el órgano anticorrupción

Lic. Julián Alfonso Olivas, Subsecretario de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas de la Secretaría de la Función Pública

sea colegiado, pues de esta manera se puede determinar con mayor fiabilidad la existencia de la responsabilidad.

- Sugiere que el órgano anticorrupción tenga la facultad de emitir recomendaciones para mejorar la gestión pública y que el ámbito de competencia del órgano nacional abarque al Distrito Federal y sus Demarcaciones Políticas.
- Propone que dentro de las sanciones administrativas, se añada la "amonestación" para las faltas administrativas no graves.
- Con relación a las sanciones económicas, concuerda con que éstas puedan ser de hasta tres tantos de los beneficios obtenidos.
- Concuerda con que las resoluciones del órgano anticorrupción puedan ser revisadas por tribunales especializados del Poder Judicial de la Federación.
- Sugiere que se estudie la posibilidad de las facultades resarcitorias de la ASF pasen a la Comisión.
- Se encuentra en desacuerdo con quitar el monopolio de la acción penal a las Procuradurías.

Dr. Javier Laynez Potisek. Procurador Fiscal de la Federación.

- Señala que en materia de responsabilidades administrativas deben aplicarse los principios de la teoría penal (principalmente, causa - efecto, es decir: señalar al responsable y acreditar y probar su conducta irregular).
- Considera innecesario que en la Constitución se defina lo que es la corrupción y porque de hacerlo, traería confusión al sistema de responsabilidades.
- Recomienda que la corrupción se encuadre ya sea por la vía penal, cuyos delitos ya están claramente delimitados, pero por la vía administrativa es imprescindible definir los actos de corrupción.
- No recomienda que el órgano anticorrupción sea quien se encargue de la parte penal de los actos de corrupción, o bien, que realice esta labor junto con la determinación de las responsabilidades administrativas.
- Sugiere que el órgano anticorrupción sólo se circunscriba a los actos de corrupción graves, es decir, aquellos que dañan la moral y el patrimonio públicos, y así dejar a los órganos de control interno las demás conductas administrativas ilícitas.
- Considera necesario que en la ley reglamentaria se especifiquen de manera objetiva las conductas irregulares, de modo que su descripción sea clara y precisa.
- Recomienda que las responsabilidades se

	<p>contemplan en una ley única de tipo federal, como la Ley Federal del Trabajo porque tiene la ventaja de unificar procedimientos y sanciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Considera necesario que se especifique si los órganos anticorrupción de los estados, conocerán de actos de anticorrupción, o solo de faltas administrativas leves. • Recomienda que la Auditoría Superior de la Federación, no sea quien finque las responsabilidades resarcitorias sino que esto lo realice el órgano anticorrupción. • Señala que escoger a los miembros del órgano anticorrupción mediante ternas no garantiza que lleguen los mejores. Por tal razón sugiere que su elección se realice mediante propuestas unipersonales, puesto que las ternas. De igual forma estima necesario que se establezca de forma clara los requisitos e impedimentos para ocupar el cargo.
<p>Mtra. Mariana Benítez Tiburcio. Subprocuradora Jurídica y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Estima que dar al órgano anticorrupción la facultad de investigar, ejercitar la acción penal, y de sancionar trastoca el modelo de seguridad pública y de procuración de justicia, además de que ello no favorecería la especialización ni la profesionalización. Con respecto a esto último señala que también se trastocaría el modelo acusatorio, el cual consiste en dividir el trabajo entre los que investigan y entre los que preparan el juicio. • Señala que podría generar contradicciones, el que un mismo hecho de corrupción en el que se ven involucrados servidores públicos y particulares, pueda ser conocido por dos órganos diferentes, uno el de anticorrupción, y otro la PGR. • Considera que una dirección colegiada del órgano anticorrupción, que tenga el ejercicio de la acción penal, puede ocasionar divisiones divididas, lo que debilitaría la resolución. • Apuntó que en el ámbito internacional, no existe algún órgano anticorrupción En materia internacional, que tenga la facultad ejercitar la acción penal.
<p>Manuel Ernesto Saloma Vera. Consejero de la Judicatura Federal</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Compartió que la contraloría del Poder Judicial de la Federación ha diseñado indicadores para identificar irregularidades en el ejercicio de la función jurisdiccional. Una vez que se detecta alguna irregularidad, se tienen instituidos procedimientos de investigación.

Carlos Padilla Pérez Vertti. Secretario Ejecutivo de Disciplina del Consejo de la Judicatura Federal

- Concuerta con que se constituya un Órgano constitucional autónomo anticorrupción, compuesto por ciudadanos. No obstante, advierte que con respecto a las funciones que desempeña el Consejo de la Judicatura Federal, podría generarse una duplicidad de funciones, puesto que el Consejo ya recibe y procesa quejas denuncias por lo cual sería innecesario que esa atribución la tenga también el órgano anticorrupción, máxime cuando ambos podrían arribar a conclusiones contradictorias.
- Considera que otorgar el carácter de inatacables a las resoluciones del órgano anticorrupción, podría ser violatorio del Pacto de San José. Al respecto señala que incluso los actos del CJF son susceptibles de amparo, conforme a criterios de la Corte.
- Señala que establecer tribunales colegiados especializados no ha sido bueno en el Poder Judicial, pues ello ha resultado en un crecimiento innecesario de dichos órganos, pues ya existen en materia mercantil, penal, amparo, etc. Dice que en la mayor parte de la República Mexicana, los juzgados federales generalmente son mixtos por las cargas de trabajo y de asuntos. De ahí que obligar a tener tribunales especializados podría dar lugar a un problema de crecimiento desordenado y por consiguiente a una mayor demanda de recursos para su sostenimiento.
- Apunta que si bien es difícil definir lo que es "corrupción", se recomienda definir un catálogo de conductas que la engloben.
- Advierte que tener un Órgano colegiado anticorrupción que emita resoluciones en materia penal, podría generar diversos problemas de legalidad cuando se ejercite la acción penal por mayoría de votos.
- Considera que si bien existe desconfianza en la actividad de la PGR, debe tenerse en cuenta que esta ha sido una de las instituciones más olvidadas en los últimos años. Si la PGR no hace bien su labor, los juicios pueden caerse ante el Poder Judicial. Sin embargo, señala que no por duplicar órganos se va a erradicar la corrupción. Lo que recomienda es fortalecer a la PGR en lugar de debilitarla aún más.

PONENTE	POSICIONAMIENTOS
<p>Lic. José Castelazo de los Ángeles. Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Propone que el órgano anticorrupción sea unipersonal y no colegiado. Ello para evitar su politización. Recomienda que en su conformación se tengan a un especialista en delitos patrimoniales, otro en delitos financieros y otro más en contratos y obras públicas. Estos podrían ser ratificados por el Senado. • Propone crear una fiscalía especializada en la materia, que se encuentre vigilada por el órgano anticorrupción. • Señala que el órgano anticorrupción debe estar armonizado con los estatales, con la ASF, así como con los órganos de auditoría preventiva. Esto evitará amparos por conflicto de competencias. • Las acciones anticorrupción no debe centrarse sólo en el gobierno. Señala que en ellas deben participar los ciudadanos en un consejo por la ética pública. • Propone crear un sistema nacional anticorrupción. Considera que no es clara la forma en que se dividiría el trabajo entre la comisión anticorrupción y los órganos de auditoría preventiva. Se considera que la desaparición de la SFP fue muy apresurada.
<p>Lic. Ramón Aguilera. Integrante de la Red por la Rendición de Cuentas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Señala que el combate a la corrupción debe centrarse más en la prevención que en la corrección, y ello gira alrededor de revisar todo el proceso de la gestión administrativa.
<p>Rubén Gómez Mendieta. Integrante de la Red por la Rendición de Cuentas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Con respecto al tema señala que existe una gran fragmentación de esfuerzos institucionales. Lo que se ha hecho en las dos últimas décadas muestra que si bien se ha avanzado en el combate a la corrupción, ésta se mantiene en niveles altos. • Apunta que se necesita discutir mucho en el diseño y facultades del órgano anticorrupción, pues de ello dependerá que el mismo florezca. • Considera que se ha creado un entramado de instituciones públicas que se encuentra fragmentado: IFAI, CONEVAL, ASF, SFP, etc. Crear otra institución más, no será la solución. • Señala que el combate a la corrupción tiene que ver más con la rendición de cuentas más que con un órgano autónomo persecutorio. • Apunta que rendir cuentas es fácil: hay que organizar y sistematizar cómo se divulga y

	<p>almacena información (debe ser amplia, periódica y en tiempo real), introducir reglas claras disuasivas, diseñar indicadores de desempeño, de resultados, de gestión y de evaluación.</p>
<p>Peter Winker. Integrante de la Red por la Rendición de Cuentas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Señala que no todos los países cuentan con una agencia anticorrupción, y que aun aquellos donde existe, no siempre se advierten experiencias exitosas. • Se recomienda que el órgano anticorrupción tenga facultades para coordinarse con la ASF y con el IFAI. Asimismo, que tenga capacidad de revisar procesos judiciales atrasados.
<p>Óscar Guerra. Integrante de la Red por la Rendición de Cuentas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sugiere que la dirección del órgano anticorrupción sea colegiada, y que su actuar no sea impedida por los secretos bancario, fiscal y fiduciario. • Considera conveniente que haya juicios especializados con tiempos de resolución expeditos, donde exista una coordinación con todas las instituciones de combate a la corrupción. • Apunta que la elección de los fiscales debe ser por medio de una convocatoria pública que organice el Senado. Igual método debe seguirse para elegir a los miembros del consejo consultivo. Para ambos, deben establecerse en la ley claramente los perfiles, que deben ser multidisciplinarios y no exclusivamente abogados.
<p>Eréndida Avendaño. Integrante de la Red por la Rendición de Cuentas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Considera que el órgano anticorrupción no debe tener el ejercicio de la acción penal para evitar que éste se disperse teniendo tantas atribuciones. Señala que si se le confiere el ejercicio de la acción penal, será necesario establecer las reglas para la investigación y el respeto a los derechos humanos. Considera que es mejor pensar en la autonomía del MP, o en su defecto, en su fortalecimiento. • Advirtió que conforme al mapeo sobre la corrupción, señala que la ventana de oportunidad está en el ámbito administrativo.
	<ul style="list-style-type: none"> • Señala que las iniciativas solo se circunscriben a las faltas y los delitos de corrupción del ámbito presupuestal. No abordan el uso de la información privilegiada, el abuso del poder, el uso de la información privilegiada, el tráfico de influencias, entre otros.

<p>Miguel Jiménez. Integrante de la Red por la Rendición de Cuentas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sugiere que habría que dar al combate a la corrupción un enfoque integral sustentado en declaraciones patrimoniales basados en modelos de la OEA. • Propone no crear la comisión anticorrupción. Señala que es mejor ampliar las facultades de los órganos actuales (ASF, IFAI, etc.). Asimismo, revisar el marco jurídico de responsabilidades puesto que el Poder Judicial desecha una buena parte de las demandas porque las faltas no están claramente tipificadas ni acreditadas.
<p>Alejandro González. Integrante de la Red por la Rendición de Cuentas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Propone que el órgano anticorrupción se concentre sólo en las faltas administrativas. Sin embargo, considera necesario fortalecer al MP, en particular, mediante la creación de una fiscalía especializada. • Entre otras propuestas para combatir a la corrupción señala: modificar el esquema de compras públicas, la revisión de los trámites y procesos públicos, la contratación de servidores públicos y la contratación de obra pública.
<p>Blanca Ibarra Cadena. Integrante de la Red por la Rendición de Cuentas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Comentó que en Puebla se creó un órgano anticorrupción y una fiscalía especializada, sin embargo Los resultados fueron malos y aumentó la burocracia. Por eso, la lección aprendida es que es necesario emprender una reforma integral de varias reformas y políticas públicas y no sólo crear órganos persecutorios.
<p>Lourdes Morales. Integrante de la Red por la Rendición de Cuentas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Señala que la creación de la comisión anticorrupción dentro del paquete de reformas que se necesitan para combatir a la corrupción tiene una contribución pequeña. Lo más importante es articular todo el esfuerzo institucional actual y armonizar todo el entramado jurídico: compras, obras públicas, servicio profesional de carrera, mejora regulatoria, etc.
	<ul style="list-style-type: none"> • Comentó que la mayoría de las sanciones económicas impuestas por la SPF y la ASF no se cobraron y ya prescribieron, además de que se ha consignado a muy pocos servidores públicos. • Propone crear un órgano nacional de control interno, cuyo titular sea nombrado por la SCJN y que la ley de responsabilidades sea de aplicación nacional. Asimismo, que la

<p>José Luis Moyá. Integrante de la Red por la Rendición de Cuentas.</p>	<p>ASF tenga atribuciones para fiscalizar a todo el país, cuyo titular sea nombrado por el Senado.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Propone que los actos de corrupción sean perseguidos cuando éstos sean mayores a 1 millón de pesos. • Señala la necesidad de que se instituya una unidad nacional de certificación de servidores públicos. Asimismo, que el sistema COMPRANET se ubique en la esfera del IFAI y que el INDABIN desaparezca.
<p>Dr. Luis Alberto Delgadillo. Presidente del Colegio de Especialistas en Responsabilidades de los Servidores Públicos y del Estado, A.C.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sugiere que en la Constitución sólo se establezcan los principios para el combate a la corrupción y dejar los detalles a la legislación secundaria. Asimismo, estima que no debe señalarse en la Constitución el nombre del órgano. • Sugiere distinguir lo que es disciplinario de lo que es corrupción. Que haya una sola norma de responsabilidades a nivel nacional. Respecto a la elección de los miembros del órgano, le preocupa la politización. Eso se evitaría si se hace mediante convocatoria pública y que el procedimiento y requisitos sea similar al de la elección de ministros de la Suprema Corte.

OCTAVA REUNIÓN ORDINARIA (19 DE FEBRERO DE 2013)

<p>PONENTE</p>	<p>POSICIONAMIENTOS</p>
<p>Embajador Ernesto Céspedes Oropeza. Director General para Temas Globales de la SRE.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Informó que México ha suscrito las Convenciones Interamericana y la de Naciones Unidas, ambas en materia de corrupción, la primera fue ratificada en 1997, donde entre otros aspecto se contempla el soborno y el enriquecimiento ilícito. La segunda es más amplia y general, misma que fue suscrita en 2005.
<p>Embajador. Bruno Figueroa Fischer. Coordinador de Asesores de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la SRE.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Con respecto a la Convención OCDE señaló, que en dicho instrumento se pone énfasis en el cohecho internacional en las licitaciones públicas y abarca a personas físicas y morales que participen en este delito, y no solo a los servidores públicos. Señala que la Convención prohíbe que se deduzcan de impuestos los sobornos. El cohecho es penado con cárcel, por lo que se prevé que quienes incurran en este delito, son susceptibles de extradición. Es obligación de

	<p>los países que la suscribieron adecuar sus marcos legales para contemplar las sanciones y los delitos y sujetos responsables del cohecho.</p>
<p>Mtro. Eduardo Bohórquez. Director Ejecutivo de Transparencia Mexicana, A.C.;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sugiere que el órgano anticorrupción sea unipersonal más que colegiado porque en éste último caso, la responsabilidad del buen o mal desempeño se diluye. • Señala que en algunas entidades federativas el delito de cohecho prescribe antes de que se presente la cuenta pública. En este sentido indica que la prescripción del delito no debe ser de 5 años, sino que cuando menos, debe de ser de 10 años, puesto que un funcionario que comete un delito en su primer año, estaría protegido políticamente por la Administración antes de terminar el mandato, que es de 6 años. • Apunta que la denuncia no es un buen instrumento para combatir la corrupción. Lo importante es que los fiscales lo hagan de oficio y aleatoriamente. • Recomienda estudiar la teoría jurídica de la "responsabilidad penal" de las empresas, la cual es ampliamente aplicada en Europa. • Considera importante fortalecer el sistema nacional de control y vigilancia, y no solo crear un órgano anticorrupción federal.
<p>Lorena de la Barrera. Coordinadora de iniciativas de integridad de la Oficina en México de Naciones Unidas contra la droga y el delito.</p>	<p>En su intervención, proporcionó los siguientes datos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • México cumple, de manera general con la UNCAC. • La contratación pública goza de un alto grado de legitimidad formal. (3% y el 5% son impugnados). Existe desconfianza ante las instituciones de gobierno. • Existe una deficiente planeación en las compras públicas (fenómeno más notorio en las entidades federativas.) • Se observa una deficiente preparación técnica de servidores públicos.
	<ul style="list-style-type: none"> • Manifestó su desacuerdo con el enfoque punitivo en el combate a la corrupción, mostrándose partidario del enfoque preventivo. En este sentido expresó que las iniciativas presentadas están concentradas con el primer enfoque. Aseveró que ni endurecer las penas o crear un órgano autónomo anticorrupción resolverán el problema. • Señaló que el enfoque preventivo ataca las causas y no los efectos. • Sugirió que las evaluaciones del CONEVAL y

<p>Dr. Luis Carlos Ugalde. Director General de Integralia, A.C.</p>	<p>las recomendaciones de la ASF deben ser tomadas en cuenta a la hora de aprobar el presupuesto de egresos, lo cual permitiría prevenir la corrupción.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Señaló que el Poder Legislativo ya tiene varios instrumentos de control y vigilancia para combatir la corrupción, mismos que utiliza poco. • Indicó que la lucha anticorrupción no debe basarse en agarrar a "peces gordos". Si esta es la forma de evaluar al órgano, lo que va a pasar es que la lucha se politice. • Sugirió fortalecer a la ASF y que los órganos de auditoría preventiva estén coordinados. • Expresó su desacuerdo con crear órganos autónomos; tampoco que éste en particular, sea "colegiado" pues así la responsabilidad se diluye. Lo mejor es tener una persona responsable y reclutar a personas profesionales para que ahí trabajen, sin tintes partidistas, de bajo perfil mediático. • Propuso fortalecer al MP e involucrar al sector privado, pues éste es la contraparte de la corrupción.
<p>Dra. Irma Eréndira Sandoval. Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales y Coordinadora del Observatorio Anticorrupción de la UNAM.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Opinó que la "autonomía" constitucional no es una garantía de que la lucha contra la corrupción funcione. • Señaló que ninguna de las iniciativas tenían claro el mandato del órgano anticorrupción. • Recomendó que en vez de crear un órgano anticorrupción, habría que fortalecer a la ASF y a las unidades de control preventivo. En el ámbito penal señaló que se deberían fortalecer a las instituciones actuales.
<p>Lic. Juan Gómez Pérez. Coordinador Jurídico de la Asociación Mexicana del Derecho a la Información, Capítulo Oaxaca.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Consideró que la reforma constitucional no resolverá el problema si a la vez no se modifica integralmente el marco legal, como la ley de responsabilidades, el código penal, las leyes de obras públicas y compras, etc.

De un análisis de las intervenciones antes reseñadas, se pueden derivar las siguientes conclusiones:

1. Se considera que la corrupción es un fenómeno complejo y multicausal, por lo que su combate requiere una atención integral, donde debe priorizarse la prevención, antes que las acciones punitivas, pues éste se enfoca en las causas y no en los efectos de la corrupción.
2. En cuanto a la prevención de la corrupción, se insiste en que es necesario realizar

modificaciones integrales al marco legal, en particular en cuanto a las leyes relativas a obras públicas, adquisiciones, contratos, servicio profesional de carrera, archivos y mejora regulatoria, antes que pensar en crear un órgano autónomo encargado del combate a la corrupción.

3. Si bien existen opiniones en favor de que el órgano anticorrupción sea de conformación colegiada, pues se estima que ello evitará su politización y seguridad en sus resoluciones, también se expresaron pronunciamientos en contra, en particular porque se considera que si la determinación de las responsabilidades en la materia es producto de una mayoría de votos, ello redundará en una debilidad en las resoluciones que se emitan al respecto, pues los votos particulares sin duda serán la base de posibles impugnaciones en sede judicial.

4. Se estima indispensable que exista un catálogo detallado y preciso de aquellas conductas irregulares que generan la corrupción, atendiendo los parámetros establecidos en los diversos instrumentos internacionales suscritos por el Estado Mexicano.

5. Se considera necesario establecer de forma precisa el ámbito competencial del órgano anticorrupción, a fin de evitar duplicar las funciones o la emisión de resoluciones contradictorias, con respecto de aquellas que dicten otros órganos que desempeñan funciones similares, como las que realiza el Consejo de la Judicatura Federal.

6. Existen señalamientos en el sentido de que el órgano anticorrupción debe coordinar sus acciones con otros órganos encargados de la fiscalización y la transparencia, para lograr una mayor eficacia en el combate a la corrupción.

7. Se considera que ya existen órganos e instituciones encargados del combate a la corrupción, por lo que resulta innecesario crear un órgano autónomo especializado para ello. En este sentido, se hicieron pronunciamientos en torno a que resultaría más conveniente reforzar estas instituciones, o establecer un marco normativo para coordinar sus acciones.

8. Se advirtieron posturas que expresaron su disconformidad con el hecho de conferirle al órgano anticorrupción el ejercicio de la acción penal. Al respecto se estimó que sería preferible robustecer a las instituciones de procuración de justicia como la PGR.

9. Se considera que en la Constitución solo deben establecerse los principios para el combate a la corrupción, los que en todo caso se deberán desarrollar en la legislación secundaria.

10. En cuanto a la forma de designación de los integrantes del órgano anticorrupción, se consideró indispensable que en su elección intervengan al menos el Poder Ejecutivo Federal y el Senado. Se puntualizó en que deben quedar claros los requisitos para acceder a dicho órgano.

F.2 Conclusiones generales sobre la problemática y los incentivos perversos que genera el marco institucional actual para el combate de la corrupción

Según los especialistas en materia de rendición de cuentas, el entendimiento del fenómeno de la corrupción implica el estudio de múltiples factores que interactúan entre sí.

Por lo mismo, cualquier iniciativa que no tome en cuenta la complejidad de dicho fenómeno, difícilmente resolverá el problemática.

De acuerdo con los diagnósticos que se han hecho del problema de la corrupción en México y como fue destacado en las reuniones de trabajo que organizaron las Comisiones Unidas para analizar las Iniciativas que hoy se dictaminan, destacan las siguientes causas que la favorecen:

a) Descoordinación y fragmentación de esfuerzos institucionales

En la última década se crearon diversas instituciones y se modificó el marco jurídico a fin de elevar la calidad de la rendición de cuentas, en los ámbitos de: transparencia (a cargo del IFAI y los órganos garantes en las entidades federativas), fiscalización (a cargo de la ASF y las entidades de fiscalización locales), responsabilidades (a cargo de la PGR y de la SFP), evaluación (a cargo del CONEVAL) y finanzas públicas (Presupuesto de Egresos de la Federación, Ley de Ingresos y contabilidad gubernamental).

No obstante, no existen los vínculos institucionales para que el trabajo y los resultados individuales de cada actor (ASF, Coneval, PGR, SFP, etc.) sirvan para realimentar a la rendición de cuentas. Cada instancia responsable sólo se limita a ejecutar sus atribuciones tomando en cuenta poco los resultados del conjunto.

b) Falta de denuncia

Está ampliamente estudiado por diversas organizaciones civiles y por instituciones gubernamentales²⁸ que la cultura de la no denuncia de los delitos está muy arraigada en el país, en parte por el temor a las consecuencias de hacerlo y en parte por la falta de confianza en las instituciones responsables de velar por la legalidad.

c) Insuficiente infraestructura institucional para prevenir, investigar y perseguir la corrupción

En los foros organizados por las Comisiones Dictaminadoras se advirtió, tanto por parte de las organizaciones civiles como de los representantes de las instituciones oficiales, que ni la Secretaría de la Función Pública ni de la Procuraduría General de la República contaban con suficiente personal profesional ni recursos tecnológicos, materiales y normativos para cumplir con su mandato. Se expuso que la mayoría de casos de denuncias y de procedimientos (administrativos y penales) se pierden en tribunales y por lo tanto, éstos se reflejan en pocas consignaciones y sanciones firmes.

d) Débil marco jurídico de responsabilidades, principalmente, en lo tocante a la delimitación de la falta y en cómo se acreditan la conductas.

Derivado del punto anterior, en la práctica, la mayoría de los asuntos por faltas administrativas que se litigan se caen. Además, son pocos los casos de corrupción que llegaron a tener una conclusión exitosa.

La legislación de responsabilidades en el ámbito administrativo no es tan precisa como la penal, como ya se expuso. Esto causa que los asuntos se pierdan después en los tribunales. Por eso, a juicio de los especialistas, lo que se necesita es que la legislación sea clara y precisa en describir la falta administrativa y en los criterios de cómo se

acreditan para el efecto de que las sanciones sean correctas y que posteriormente, puedan combatirse en los tribunales.

En particular, las faltas de corrupción que señala la legislación de responsabilidades no tiene ninguna relación con los tipos del código penal, siendo que deberían ser exactamente las mismas tratándose de hechos de corrupción.

e) Tribunales rebasados por exceso de asuntos

Los tribunales administrativos están saturados de asuntos, principalmente, fiscales. De ahí que los casos de responsabilidades sean relegados. Por su parte, los del Poder Judicial, si bien ya cuentan con tribunales en materia penal y administrativa, en la práctica, la promoción de juicios de amparo saturan su actividad.

f) Debilidad en el sistema de documentación y archivo de las acciones de gobierno

No se cuenta con una ley suficientemente robusta que ordene y sistematice la forma de documentar y archivar las principales decisiones públicas a fin de permitir a los órganos fiscalizadores reconstruir el proceso de toma de decisiones en materia de contratos, licitaciones, compras y adquisiciones, obras públicas, etc. y con ello verificar que éstas se hicieron apegadas a derecho.

g) Exceso de trámites o exceso de discrecionalidad de los servidores públicos en las autorizaciones

Desde hace muchos años, el país se ha esforzado en reducir y simplificar el número de trámites, pues éstos son los que dan pie a actos de corrupción. A dicho fin se ha modificado varias veces la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y se creó la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer) con el enfoque de reducir trámites para aumentar la competitividad nacional. Sin embargo, se observa que en la práctica, se transformó en una instancia de trámite más dentro del eslabón de la cadena procedimental.

Conforme a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la Cofemer tiene el siguiente mandato:

Artículo 69-E.- La Comisión Federal de Mejora Regulatoria, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, promoverá la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad. Para ello la Comisión contará con autonomía técnica y operativa, y tendrá las siguientes atribuciones:

Lo que debe entenderse por una regulación que genere “beneficios superiores a sus costos” y que produzca los “máximos beneficios para la sociedad” es ambiguo porque la legislación no establece los criterios para determinar ni los beneficios ni los costos. Por ello se considera fundamental precisar que el mandato de la Cofemer es promover la transparencia de los trámites y sobre todo, la simplificación en la elaboración y aplicación de todo tipo de disposiciones regulatorias a fin de reducir los costos de su acatamiento pero también transparentar, facilitar y simplificar su cumplimiento por parte de quienes

están obligados a obedecerlas. Por lo anterior se advierte que es necesario revisar el marco de actuación de éste órgano desconcentrado, su naturaleza jurídica y su organización así como de todo el aparato administrativo y regulatorio.

h) Debilidad en los sistemas de contratación, de permanencia y de estímulos de los servidores públicos

Finalmente, los especialistas consideran que la legislación del servicio profesional de carrera no está permitiendo atraer y retener a los mejores perfiles al servicio público. Por naturaleza, las instituciones gubernamentales operan con recursos humanos en su mayor parte. De ahí que sea fundamental que los mecanismos de ingreso promuevan la incorporación de personas éticas, profesionales y responsables.

Actualmente, la legislación no está permitiendo adecuadamente ni la profesionalización ni la ética en el servicio público; tampoco el sistema de estímulos e incentivos (monetarios y no monetarios). De ahí que se considere necesario revisar la ley de la materia para contribuir a un mejor desempeño de los funcionarios.

G. CONSIDERACIONES DE LAS COMISIONES

Si bien las Iniciativas que hoy se procede a dictaminar abordan pertinentemente desde distintos ángulos la lucha contra este fenómeno que lesiona la moral pública, estas Comisiones Dictaminadoras han decidido enriquecerlas con base en las siguientes consideraciones de orden general y específico:

G.1 Consideraciones generales

En muchos países la corrupción es vista como un asunto que merece urgente atención porque el fenómeno ha adquirido dimensiones preocupantes en vista de la contaminación que están teniendo las instituciones públicas de parte del crimen organizado.

Las esferas de la política y de los negocios se han visto afectadas por escándalos importantes en todo el mundo. Por lo mismo, la ética, sin duda, ha cobrado una extraordinaria importancia como medio para enfrentar la inexistencia de valores comunes y la expansión de la corrupción administrativa.

En muchos países, como México, hay un amplio sentimiento de que el servicio público ha perdido su función original, que muchos elementos dentro de él son corruptos, y que también son muchas de las empresas del sector privado que comercian indebidamente con el Estado mexicano.

Por lo mismo, estas Comisiones Dictaminadoras coinciden en que la lucha contra la corrupción resulta ser de las reformas prioritarias para mantener la vigencia del Estado de derecho y para contribuir al desarrollo nacional.

Si bien, existen en el mundo múltiples modelos de combate a la corrupción, cada uno con sus ventajas y desventajas, las Comisiones Dictaminadoras consideran que el modelo que a continuación proponen fue decidido porque es el que cumple dos condiciones: primera, es el que mayor consenso obtuvo entre los especialistas, sociedad civil y grupos parlamentarios, y segunda, es el que armoniza mejor con la estructura constitucional del país.

En ese sentido, el modelo que plantean las Comisiones Dictaminadoras a la H. Asamblea consiste en lo siguiente:

Introducción

La corrupción es un fenómeno social, multifactorial y político muy complejo. Por lo mismo, requiere un conjunto de medidas y de acciones en múltiples frentes para su combate efectivo.

Una reforma integral contra la corrupción, como lo sugirieron los académicos, los especialistas y los representantes de la sociedad civil y de diversas instituciones gubernamentales, tendría dos enfoques:

A. Enfoque preventivo.

B. Enfoque punitivo.

El enfoque preventivo se sustentaría en los siguientes ejes:

- Que el gobierno funcione bien.
- Que haya controles *ex ante* que desalienten la corrupción.
- Que las acciones gubernamentales sean transparentes.
- Que los servidores públicos tengan incentivos para no corromperse.
- Que la sociedad pueda monitorear y fiscalizar permanentemente al gobierno.

Por su parte, el enfoque punitivo, tiene los siguientes ejes:

- Que las instancias responsables de fiscalizar, supervisar y controlar estén perfectamente coordinadas.
- Que las instancias responsables de combatir la corrupción tengan adecuados y eficaces instrumentos persecutorios (“buenos dientes”).
- Que el marco jurídico sea claro, preciso y severo contra los actos de corrupción.
- Que se persiga y sancione con igual dureza al sector privado, pues la corrupción es biunívoca, es decir, que vaya contra el corruptor y contra el corrompido.

Se advierte del estudio de las Iniciativas presentadas que el enfoque preventivo está débilmente desarrollado y que todas dan prioridad al segundo enfoque. En adición, está comprobado por experiencias internacionales, que la prevención es lo que da mejores resultados.

Propuestas para fortalecer el enfoque preventivo

Se necesita aprobar un ambicioso programa de reformas paralelas tendientes a hacer que la administración pública funcione adecuadamente, pues ello evita que aparezcan las prácticas corruptas por sistema. De esta manera, se busca que no haya casos de corrupción en el país, pero que si los hay, que sean escasos y sancionados severamente.

El consenso de los expertos en el tema, es que la opacidad, el exceso de trámites, la ausencia de buenas prácticas de reclutamiento y la falta de estímulo de servidores públicos y la existencia de decisiones discrecionales a cargo de los funcionarios, es el caldo de cultivo que permite que la corrupción nazca y se desarrolle. Por ello, para tener un gobierno que funcione adecuadamente se requiere una revisión y, en su caso, adecuación de los siguientes ordenamientos:

- Revisar el marco de actuación de la Cofemer en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.- Esta institución, a diferencia de otros órganos reguladores no tiene un marco de actuación adecuado para promover una auténtica simplificación regulatoria que evite las decisiones discrecionales y las áreas de opacidad en la administración pública. Es necesario dotarle de un mejor gobierno corporativo, revisar su mandato (el que tiene es ambiguo) y conferirle más atribuciones para que

contribuya a una auténtica simplificación y transparencia de trámites y procesos.

- Leyes de adquisiciones y obras públicas.- Estas disposiciones deben adecuarse para simplificar y transparentar las licitaciones, las adjudicaciones directas y los procesos de invitación restringidos conforme a las mejores prácticas internacionales; por ejemplo, incluir en la legislación la obligación de incorporar "cláusulas anticorrupción" en cualquier contrato gubernamental. Asimismo, deben revisarse y fortalecerse los procedimientos de conciliación e inconformidades, garantizando que la dependencia de la administración pública o el área correspondiente de los poderes y órganos autónomos, encargados de sustanciarlos, los resuelvan con celeridad e imparcialidad, sin perjuicio de que se mantenga la posibilidad de los particulares de iniciar un juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como está establecido en la actualidad.
- Ley de archivos.- Sólo es posible fiscalizar y controlar adecuadamente aquello que está clara y perfectamente documentado. Se necesita reformar y adecuar la Ley Federal de Archivos para normar con suma claridad y detalle la elaboración de los libros blancos de las dependencias y entidades mediante los cuales se documenten los procesos decisorios más importantes de la administración pública. Ello con el fin de que posteriormente las instancias fiscalizadoras puedan reconstruir cómo y por qué se tomaron las decisiones más importantes de los entes públicos. No se omite señalar que en la reforma en materia de transparencia que acaba de aprobarse ya se contempla la adecuación de la legislación en esta materia.
- Ley de asociaciones público privadas.- Su revisión es necesaria para que en espejo con las leyes de adquisiciones y obras públicas estos proyectos sean contratados con total transparencia.
- Ley del servicio profesional de carrera.- Se necesita adecuar la legislación para revisar los procesos de selección de los servidores públicos, a fin de establecer controles que garanticen que quienes laboran en el servicio público cumplan con estándares mínimos para el perfil del puesto de probidad y de competencias profesionales. Y sobre todo, para que las decisiones mediante las cuales se elige a un funcionario sean transparentes y no discrecionales. Asimismo, para revisar los sistemas de estímulos, incentivos, capacitación y profesionalización.
- Ley orgánica de la administración pública federal.- Se requiere establecer mandatos de las dependencias, principios del servicio público y mecanismos de rendición de cuentas.

Para llevar a cabo las adecuaciones que, en su caso, sean necesarias, en disposiciones transitorias se establecen mandatos al Congreso para realizarlas en un plazo determinado, previa iniciativa del Ejecutivo Federal. También habría mandatos para que las entidades federativas adecúen sus respectivas legislaciones locales. Estas reformas serían complementarias a las ya aprobadas en materia de contabilidad gubernamental y transparencia, así como la de deuda pública.

Propuestas para fortalecer el enfoque punitivo

Teniendo un conjunto de controles preventivos que desalienten la corrupción como los ya descritos, los casos que lleguen a presentarse serían investigados y perseguidos con dureza. A dicho fin, se propone fortalecer a las Iniciativas en los siguientes términos:

1. Formar un sistema institucional permanente de lucha contra la corrupción donde las distintas instancias responsables de su combate intercambien información y experiencia y realimenten su actuar para mejorar los programas y estrategias contra la corrupción. El órgano de transparencia federal y los órganos estatales correspondientes; la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y las entidades de fiscalización locales; las contralorías de los tres poderes y de los órganos autónomos constitucionales; las contralorías de los estados; el órgano anticorrupción federal y los órganos locales formarían parte del sistema nacional de combate a la corrupción, el cual no es un órgano o instancia adicional, sino un mecanismo de colaboración entre los órganos citados para mejorar su efectividad y coordinación en el ámbito de sus respectivas competencias.

2. Se crearía un órgano anticorrupción (federal y estatales) responsable de perseguir a la corrupción desde la perspectiva administrativa, dejando a las procuradurías el ámbito penal, sin perjuicio de que coadyuvarían con estas últimas proporcionándoles las investigaciones realizadas y demás información que les sean requeridas para integrar las averiguaciones previas correspondientes. Lo que hace efectiva a la procuración de la justicia no es concentrar o desconcentrar la acción penal en una instancia, sino que quienes sean responsables de perseguir las faltas y los delitos, cuenten con un marco de actuación efectivo, claro y con los instrumentos y "dientes" adecuados.

3. El diseño institucional, marco de actuación y los "dientes" del órgano anticorrupción serían los siguientes:

a. El órgano anticorrupción (federal y estatales) no tendría impedimentos bancarios, fiduciarios ni fiscales para hacer investigaciones.

b. Sería profesional, es decir, contaría con un cuerpo de investigadores, peritos y especialistas en diversas disciplinas que serían los responsables de investigar, reunir las pruebas e integrar los expedientes.

c. Actuaría de oficio, por denuncia, por atracción, o a petición de instancia fiscalizadora (ASF, contralorías, etc.).

d. Sería unipersonal a semejanza de la ASF, de la Procuraduría Fiscal y del SAT que han demostrado ser muy efectivos para investigar faltas y delitos (el responsable del órgano deberá cubrir los mismos requisitos que para ser Procurador General, salvo en el requisito de tener forzosamente título de licenciado en derecho).

e. Las sanciones administrativas que impondría serían: destitución, inhabilitación y multa (hasta tres tantos).

f. El órgano anticorrupción iría de la mano con las procuradurías.

4. Se creará un consejo consultivo. Su mandato es evaluar la lucha contra la corrupción y proponer medidas para fortalecer el marco de actuación de los órganos anticorrupción y de todo el sistema nacional anticorrupción.

5. Se promulgaría una sola ley general para las responsabilidades administrativas aplicable en todo el país, que homologaría las faltas, las sanciones y los procedimientos administrativos para facilitar la integración de los expedientes, su persecución y evitar que se pierdan los juicios en tribunales, bajo las siguientes bases:

a. Es de aplicación nacional: sanciones, faltas y procedimientos (para las faltas administrativas, incluidos los hechos de corrupción).

b. Dividirá a las responsabilidades administrativas en tres grupos:

i. Infracciones “administrativas” al régimen disciplinario: llegar tarde al trabajo, faltar al respeto a los compañeros, etc.

ii. Faltas administrativas “graves” al régimen disciplinario: acoso sexual, ocultamiento de información, ineficiencia, asistir al trabajo en estado de embriaguez, etc.

iii. Hechos de corrupción, entre otros:

- Utilizar los recursos financieros, humanos y materiales que tenga asignados para fines distintos a los que están afectos.
- Ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, una vez concluido el período para el cual se le designó, cuando haya sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida.
- Intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes, 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 o hayan formado parte.
- Solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere el párrafo anterior, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto.
- Obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño

de su función, sean para él o para sus parientes y personas relacionadas que determine la ley.

- Intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para sus parientes y personas relacionadas que determine la ley.
- Celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte.
- Aprovechar 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, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí, para sus parientes y personas relacionadas que determine la ley.
- Adquirir para sí, para sus parientes y personas relacionadas que determine la ley, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión.

Cabe aclarar que las responsabilidades administrativas serán redactadas y precisadas en la ley con las mismas exigencias de la legislación penal (exactas y precisas en cuanto a tiempo, modo y lugar) con criterios claros para su acreditamiento a fin de que las resoluciones correspondientes no sean invalidadas e impugnadas sistemáticamente en tribunales, y que posteriormente, éstos las confirmen. Asimismo, también es preciso señalar que todos los actos de corrupción serán objeto de investigación del órgano anticorrupción, en tanto que las unidades de auditoría interna de los poderes y órganos públicos se harán cargo de las otras faltas que no sean corrupción.

No obstante, la ley preverá que si derivado de las actuaciones que lleven a cabo las unidades de auditoría, contralorías o cualquier autoridad, se tenga conocimiento de un posible hecho de corrupción, aquéllas deberán dar parte al órgano responsable de combatir la corrupción para que actúe en consecuencia.

Independientemente de que se inicie un procedimiento de responsabilidades por una falta administrativa que no sea considerada como un hecho de corrupción, si derivado de dicho procedimiento se advierte un posible hecho de esa naturaleza, el órgano responsable de combatirla deberá atraer la investigación correspondiente, ya sea por la denuncia de la unidad de auditoría, órgano interno de control o equivalente, o iniciar la investigación correspondiente de oficio si tiene conocimiento del hecho de corrupción por otros medios.

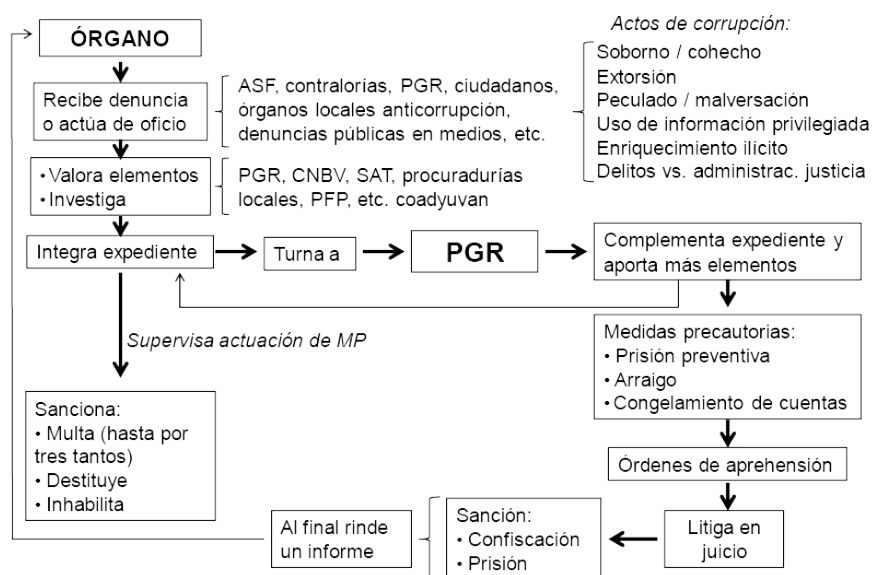
c. Mecanismos de coordinación del sistema nacional anticorrupción (IFAI, ASF, contralorías, órganos fiscalizadores estatales, etc.).

- d. Sanciones a empresas y particulares, conforme a las mejores prácticas y usos internacionales (por ejemplo, se multará y se cancelarán las cédulas profesionales a los particulares. También se sancionará a directivos de las empresas que estén involucradas en actos de corrupción para incentivarlos a controlar y supervisar al personal).
- e. Regulación de la denuncia y protección de la secrecía de los denunciantes.
- f. Regulación del procedimiento mediante el cual se procesarán los hallazgos de las auditorías (contralorías, órganos de auditoría preventiva, ASF, órganos anticorrupción y de fiscalización en las entidades federativas, etc.).
- g. Regulación del proceso de atracción de casos de corrupción en las entidades federativas y municipios.
- h. Regulación para que las contralorías internas o unidades de auditoría preventiva de todos los entes públicos, le proporcionen auxilio y toda la información que les requiera durante sus investigaciones.

El órgano anticorrupción en la práctica

En la práctica, el órgano anticorrupción se encargaría de investigar e integrar el expediente a partir de una denuncia o actuando de oficio, así como ejerciendo su facultad de atracción como se señaló anteriormente. La PGR (la Fiscalía General de la República en caso de aprobarse la reforma constitucional en materia política que actualmente se encuentra en proceso de aprobación), la CNVB y el SAT, por citar algunos, coadyuvarían proporcionándole la información que requiera. Si encuentra que existen elementos que pueden ser constitutivos de delitos, lo turna a la PGR (Fiscalía especializada) para que ésta realice la investigación sobre la probable comisión del delito y actúe en la esfera de su competencia (puede solicitar medidas precautorias como la prisión preventiva, el arraigo y el congelamiento de cuentas). La misma PGR le proporcionará más elementos al órgano anticorrupción para el expediente que éste tiene en estudio, de manera que ya con el expediente completo, el órgano proceda a sancionar administrativamente; posteriormente, el órgano dará seguimiento al quehacer de la PGR, instancia que le brindará un informe al final del caso. A continuación se presenta un diagrama al respecto:

¿CÓMO FUNCIONARÍA EL ÓRGANO ANTICORRUPCIÓN?



¿Cómo quedarían las faltas administrativas con la reforma constitucional? Éstas se agruparían en tres tipos de faltas:

Gravedad de las faltas administrativas - ↓ +	Instancia que las persigue:		Sanción:	
	1. <i>Infracciones "administrativas"</i> : llegar tarde al trabajo, faltar al respeto a los compañeros, etc.	Órgano de auditoría preventiva y/o contraloría estatal	Amonestación Suspensión	
2. <i>Faltas administrativas "graves"</i> : Acoso sexual, ocultamiento de información, ineficiencia, etc.	Órgano de auditoría preventiva y/o contraloría estatal	Inhabilitación Destitución Multa		
3. <i>Actos de corrupción</i> *: Cohecho, favoritismo en licitaciones, conflicto de interés, etc.	Órganos Anticorrupción*	Inhabilitación Destitución Multa		
	PGR	Decomiso Cárcel		

*El Órgano Nacional emitirá lineamientos y las disposiciones que sean necesarias para el mejor proveer de la ley (tratándose de actos de corrupción) que serían obligatorios para los órganos estatales. Esto permitirá uniformidad de criterios

Finalmente, las Comisiones Dictaminadoras consideran que no es dable conceder la propuesta planteada por algunas iniciativas de otorgar al órgano constitucional autónomo la facultad de ejercicio de la acción penal, en virtud de que con ello se estaría debilitando a las procuradurías, se volvería muy compleja la coordinación con las procuradurías cuando en los delitos de corrupción haya conexidad con otros delitos, como pueden ser los de delincuencia organizada y porque dicha propuesta va en contra del modelo penal acusatorio en ciernes que aprobó el Constituyente Permanente en 2008, donde se prevé la especialización de la investigación penal en tres instancias: una que investiga, otra que

revisa los méritos de los casos y otra que juzga.

Asimismo, el otorgamiento de una facultad persecutoria implica una estructura administrativa que la haga valer, como son ministerios públicos, actuarios, peritos e investigadores en toda la república mexicana, sin mencionar la necesidad de contar con una policía propia para ejercitar la acción penal. En adición, no se encontró en la revisión de experiencias internacionales, un caso donde el ejercicio de la acción penal estuviera separada en dos instancias dependiendo del delito.

Sin embargo, estas Comisiones Dictaminadoras manifiestan que en lugar de concentrar en el órgano anticorrupción el ejercicio de la acción penal es más benéfico para el país revisar y reestructurar el modelo institucional de las procuradurías, tanto la federal como las de las entidades federativas, situación que ocurre en la reforma política que también se somete a esa H. Asamblea en otro dictamen y mediante la cual se otorgará autonomía plena a las instancias de procuración de justicia.

Durante las deliberaciones que sostuvieron los legisladores, se señalaron varias preocupaciones:

a) Si desaparece la Secretaría de la Función Pública, ¿qué pasará con el mecanismo de conciliación previsto en la legislación de compras y adquisiciones cuando algún participante en las licitaciones se inconforma?

Al respecto, estas Comisiones Dictaminadoras han determinado que será necesario revisar dicho mecanismo conciliatorio cuando se proceda a revisar la legislación secundaria para que si el Poder Legislativo lo considera pertinente, proceda a: a) asignar dicho mecanismo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dentro del Poder Ejecutivo o a las contralorías en los demás Poderes y órganos autónomos, b) desaparecer dicho mecanismo, toda vez que los participantes pueden optar por el recurso de reconsideración ante la Dependencia o por el juicio de nulidad ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, o c) reestructurar integralmente a todo el proceso licitatorio.

Por tal razón, estas Comisiones Unidas no juzgan conveniente pronunciarse en este momento sobre el particular.

b) ¿Cuál será el rol que jugarán los órganos de auditoría preventiva y qué relación tendrán con el órgano anticorrupción?

Algunos legisladores propusieron que las contralorías internas dependan directamente del órgano anticorrupción. En favor de esta propuesta se esgrimió el argumento de que con ello se evitará que tales instancias tengan un vínculo o compromiso con el funcionario que los nombró y de esa manera, impedir que sean parciales en el combate de la corrupción.

Habiendo examinado estas preocupaciones, las Comisiones Unidas resuelven que no se requiere que las contralorías dependan del órgano anticorrupción debido a que los órganos de auditoría preventiva del Ejecutivo y las contralorías en los otros Poderes y órganos autónomos se enfocarán en las actividades de mejora en la gestión, supervisión de procesos administrativos e imposición de sanciones al régimen disciplinario. Por lo mismo, no tendrán la responsabilidad de sustanciar expedientes relacionados con la

corrupción.

No obstante, tales instancias deberán coadyuvar obligadamente con el órgano responsable del combate de la corrupción cuando éste les solicite su cooperación. Por tal razón, se considera que el titular de las contralorías deberá estar certificado y evaluado por el órgano de combate a la corrupción, previo a su nombramiento. De ahí que las Comisiones Dictaminadoras consideren necesario que en la ley de la materia se prevea que un requisito para ser nombrado contralor, en cualquiera de los tres Poderes así como en los órganos autónomos constitucionales, sea el que previamente hayan acreditado los exámenes y evaluaciones correspondientes; lo anterior sin perjuicio de que en otras leyes aplicables a los tres Poderes y órganos constitucionales autónomos se establezcan requisitos adicionales. Asimismo, la ley señalará también los mecanismos de monitoreo y de evaluación continua a que se sujetarán todos los funcionarios de las contralorías. La ley de la materia establecerá el procedimiento y la transitoriedad para que, a la fecha de entrada en vigor, sean certificados quienes ocupen cargos de contralores y equivalentes.

c) ¿Qué pasará con el personal que labora en investigaciones, imposición de sanciones y auditoría de las contralorías? ¿Dependerá del órgano responsable del combate a la corrupción?

Una parte de ese personal tendrá que reubicarse en el nuevo órgano autónomo; y precisamente, por su carácter autónomo, éste decidirá donde asignarlo para el mejor cumplimiento de su mandato. Con base en su programa de combate a la corrupción que en su momento llegue a diseñar, y con la información que se le provea en el marco del sistema nacional de lucha contra la corrupción, el órgano podrá determinar las acciones que llevará a cabo, como podría ser establecer una presencia permanente o temporal en aquellas dependencias, entidades y/o áreas específicas donde la corrupción constituya un problema crítico a enfrentar.

d) ¿Qué pasará con aquellos instrumentos y figuras que coadyuvan a disminuir la corrupción como el *compranet* y el "usuario simulado" a cargo de la Secretaría de la Función Pública?

Estas Comisiones Unidas están conscientes de que el grueso de los actos de corrupción se encuentra en las compras y en las contrataciones del sector público. Por ello, han resuelto dentro del marco del enfoque preventivo, hacer una profunda revisión al marco jurídico que las rige a fin de simplificarlas y transparentarlas.

Todo aquello que a la fecha ha demostrado su utilidad y pertinencia, deberá mantenerse y reforzarse. Será el legislador ordinario el que determinará las reformas que sean necesarias para dicho efecto.

e) ¿Cómo se van a manejar los actos que efectúen los funcionarios públicos que sin mediar dolo ni corrupción, tengan como consecuencia un quebranto a la hacienda pública?

Algunos legisladores consideraron que tales actos deberían asimilarse a corrupción y por ende, ser materia del órgano responsable del combate de la corrupción, en tanto que otros piensan que tal asimilación sería desproporcionada.

Habiendo discutido y analizado este punto, las Comisiones Unidas resuelven que la ley de la materia deberá encontrar un equilibrio para dar los incentivos adecuados a los funcionarios a fin de que sean cuidadosos en la toma de decisiones pero sin llegar a paralizar a la administración pública por temor a equivocarse y con ello, "administrar" los problemas sin resolverlos por largos periodos de tiempo procurando con ello que otros funcionarios sean los que tomen la decisión. Al logro de dicho equilibrio las Comisiones Unidas se pronuncian por:

- Las sanciones administrativas deben ser iguales o casi iguales que un acto de corrupción pero sin trascender a lo penal.
- Los quebrantos, sin importar monto, deberán hacerse del conocimiento de la ASF y al órgano anticorrupción para que éstos decidan lo que procede en el ámbito de sus atribuciones y autonomía, ya sea para investigar o para establecer un criterio o establecer un precedente, según sea el caso.
- Establecer agravantes y atenuantes. Por ejemplo, serían atenuantes: cuando la decisión tomada se vea afectada por: a) actos supervenientes y hechos fortuitos, y b) información proporcionada por otras áreas que resultó ser incompleta o errónea. Serían agravantes, por citar algunos ejemplos: a) los errores causados por ineptitud, b) la incapacidad profesional, c) actuar sin atribuciones, etc.
- Será necesario revisar los esquemas de caución, fianzas y seguros de responsabilidades a efecto de que los servidores públicos puedan enfrentar las responsabilidades civiles derivados de la comisión de errores. Al respecto, se considera que la legislación aplicable deberá ser revisada con motivo de la presente reforma constitucional.

f) ¿Qué sucederá con el producto de las sanciones pecuniarias que imponga el órgano de combate a la corrupción?

El importe de las sanciones económicas que imponga el órgano responsable del combate a la corrupción deberá concentrarse en la Tesorería de la Federación o en la tesorería del respectivo órgano público y sólo podrán ejercerse en términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente.

Asimismo, en el caso de sanciones económicas impuestas por los órganos especializados encargados de combatir la corrupción en las entidades federativas, los recursos deberán concentrarse en la tesorería de la entidad federativa correspondiente y sólo podrán ejercerse en términos de la legislación y presupuestos locales.

G.2 Consideraciones específicas

Con base en los puntos anteriores, las Comisiones Unidas procedieron a realizar modificaciones, eliminaciones y adiciones de conceptos y mandatos a las Iniciativas que hoy se dictaminan. A dicho fin, proponen las siguientes redacciones constitucionales:

PRIMERA.- En el artículo 73, fracción XXIX-H se propone que los tribunales contencioso - administrativos sólo revisen las sanciones que, en su caso, establezcan las autoridades

contraloras y de auditoría de los tres Poderes y de los órganos autónomos federales, según la nueva legislación en la materia que aprobará el Congreso de la Unión, por actos distintos a corrupción. De esta forma, los tribunales administrativos serán la instancia revisora de tales autoridades. Así, dichos tribunales dejarán de ser la instancia donde se diriman las responsabilidades administrativas relacionadas con la corrupción, porque de aprobarse esta reforma ésta será sancionada por el órgano responsable de combatir a la corrupción. La redacción que se propone quedaría en los siguientes términos:

TEXTO VIGENTE	NUEVO TEXTO
Artículo 73. El Congreso tiene facultad:	Artículo 73. ...
I. a XXIX-G. ...	I. a XXIX-G. ...
XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones;	XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones, los cuales tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para conocer de las impugnaciones en contra de sanciones a los servidores públicos de la Federación por responsabilidad administrativa, impuestas por autoridades distintas al órgano federal a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución;

SEGUNDA.- En el mismo artículo 73, se propone dar la facultad al Congreso para expedir la nueva ley de responsabilidades y combate a la corrupción, que será aplicada por los tres órdenes de gobierno. Asimismo, dicha ley contemplará las sanciones a que se harán acreedores los particulares y normará la estructura y atribuciones específicas del órgano responsable de combatir la corrupción. La redacción que se propone quedaría en los siguientes términos:

TEXTO VIGENTE	NUEVO TEXTO
XXIX-I. a XXIX-S. ...	XXIX-I. a XXIX-U. ...
No hay correlativo.	XXIX-V. Para expedir la ley general en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y combate a la corrupción a que se refiere el artículo 109 de esta Constitución, aplicable por la Federación, las entidades federativas y los municipios, y regular el funcionamiento y organización del órgano responsable de combatir la corrupción.
XXX ...	XXX ...

Las Comisiones Dictaminadoras quieren señalar que están en ciernes reformas

constitucionales en distintas etapas del proceso legislativo mediante las cuales se pretende seguir otorgando más facultades al Congreso de la Unión. De ahí que si esta reforma o las otras llegaren a aprobarse primero o después, la numeración de esta nueva facultad puede cambiar al momento de la publicación del presente Decreto en el Diario Oficial de la Federación. Se ha resuelto asignar la fracción XXIX-V en virtud de que ya se hizo la declaratoria de la reforma relativa a la homologación y la armonización de los catastros y recientemente se envió a los Estados la reforma en materia de transparencia.

Finalmente, las Comisiones Dictaminadoras resuelven dejar en el texto constitucional el nombre genérico de la nueva institución autónoma como "órgano responsable de combatir la corrupción" y que sea el Congreso, en la ley respectiva, el que determine su denominación.²⁹

TERCERA.- Las Comisiones Dictaminadoras han resuelto establecer un procedimiento de nombramiento al titular del órgano responsable de combatir a la corrupción similar al que se aprobó recientemente para el caso de los comisionados del órgano garante de la transparencia. El nombramiento estaría a cargo del Senado de la República, y el Presidente tendría la facultad de objeción, según se detalla en el artículo 113.

CUARTA.- Las Iniciativas propusieron una modificación al artículo 105 para dar legitimación a los órganos constitucionales autónomos de promover controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la constitucionalidad de sus actos y disposiciones generales. Esto en virtud de que el Constituyente Permanente ha estado aprobando la creación de tales órganos autónomos, a los cuales se les están dando facultades que antes estaban reservadas al Poder Ejecutivo, lo que ha hecho lógico suponer que si emiten actos y normas, pueden presentarse conflictos por estos actos. Ante ello, las Iniciativas que hoy se dictaminan quisieron prever que cuando en ejercicio de sus facultades, éstos lleguen invadir el ámbito de competencia de los Poderes de la Federación, un Estado o el Distrito Federal las controversias fuesen el medio para dirimir los conflictos.

En el caso particular del órgano responsable de combatir la corrupción, éste tendrá facultad de emitir lineamientos y uniformar criterios de aplicación por parte de los órganos responsables en los Estados y el Distrito Federal; asimismo, dicho órgano tendrá facultades de atracción de casos de corrupción de las entidades federativas y municipios. En el ejercicio de ambas atribuciones, ante la posibilidad de que el órgano pudiera extralimitarse e invadir esferas de competencia de otro Poder, la Suprema Corte, actuaría como contrapeso de los actos del órgano autónomo.

Sin embargo, el reconocimiento de la legitimación de los órganos autónomos acaba de ser reconocida por el Constituyente Permanente en la reciente reforma a las telecomunicaciones, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio pasado, mediante la adición de un inciso l) a la fracción I del artículo 105, en los términos siguientes:

Artículo 105...

I. ...

a) a k) ...

l) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

...

...

II. a III. ...

...

...

Asimismo, esa misma disposición acaba de ser precisada en la reforma que acaba de aprobar el Congreso de la Unión en materia de transparencia. En tal virtud, estas Comisiones Dictaminadoras concluyen que ya no es necesario aprobar esta propuesta porque ya es plenamente vigente.

QUINTA.- Se reforma el artículo 107 para determinar que los actos de los órganos responsables de combatir la corrupción podrán combatirse mediante amparo ante Tribunales Colegiados de Circuito, quedando de la siguiente manera:

TEXTO VIGENTE	NUEVO TEXTO
Artículo 107. ...	Artículo 107.- ...
I. a IV. ...	I. a IV. ...
V. El amparo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente de conformidad con la ley, en los casos siguientes:	V. El amparo contra sentencias definitivas, laudos, o resoluciones que pongan fin al juicio, o al procedimiento administrativo sancionador del órgano a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución y de los órganos especializados de las entidades federativas , se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente de conformidad con la ley, en los casos siguientes:
a) ...	a) ...
b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal;	b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio, dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal, o resoluciones definitivas del procedimiento administrativo sancionador del órgano a que se refiere el artículo 113 y de los órganos especializados de las entidades federativas.
c) a d) ...	c) a d) ...
...	...
VI a XVIII.	VI a XVIII.

SEXTA.- Las Comisiones Dictaminadoras han resuelto emprender una revisión integral al

sistema nacional de responsabilidades de los servidores públicos de todo el país. A dicho fin, proponen modificar integralmente los artículos 109, y 113 y realizar un ajuste al 114 de la Constitución Federal.

En el artículo 109 se agruparían y describirían los tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, a saber:

1. En la primera fracción se habla de las responsabilidades en que incurren los servidores públicos que son sujetos de juicio político, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Cabe señalar que la disposición que actualmente se refiere a que cualquier ciudadano puede presentar una denuncia ante la Cámara de Diputados (porque es la facultada para iniciar el juicio de procedencia), ubicada al final del artículo, se reubica para que ésta únicamente se refiera en casos de los servidores públicos sujetos a juicio político, en el entendido que las denuncias de actos de corrupción se harán ante los nuevos órganos constitucionales autónomos En los términos de la nueva ley de responsabilidades. Estas Comisiones Unidas no quieren dejar de señalar que durante las deliberaciones que tuvieron los legisladores al respecto, muchos se pronunciaron por la necesidad de revisar esta figura por considerarla inoperante.

2. En la segunda fracción se prevén las responsabilidades penales de los servidores públicos. Respecto a los procedimientos para sustanciarlos, estas Comisiones Dictaminadoras desean señalar que estará contenido en el nuevo código procesal penal que apruebe el Congreso de la Unión en apego a lo previsto en el artículo 73, fracción XXI, inciso c).

3. En la tercer fracción, se señalan las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, con independencia de dónde laboren y nivel jerárquico que tengan. A dicho fin, se plantea que el Congreso de la Unión expedirá la ley general en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y combate a la corrupción, cuya aplicación corresponderá a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en los términos que establezca la misma. Asimismo, se establece que en la ley general:

a. Se determinarán las obligaciones de los servidores públicos a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus empleos, cargos y comisiones (principios que actualmente están en el artículo 113).

b. La jerarquización y la gravedad de las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público. Las más graves serán aquéllas en que incurran por actos de corrupción.

c. Los procedimientos, y la competencia de los órganos responsables de combatir la corrupción (federal y los de las entidades federativas) y las demás autoridades para aplicarlas (contralorías u órganos de auditoría preventivas, etc.).

d. Las sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas que

deberán tomar en consideración los daños y perjuicios patrimoniales causados.

e. En los casos de corrupción la sanción económica considerará además los beneficios obtenidos. En ningún caso las sanciones excederán de tres tantos los beneficios obtenidos o los daños y perjuicios causados.

Finalmente, se aclara que el Congreso de la Unión y las Legislaturas locales, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes relativas a las sanciones previstas en la fracción I de este artículo, es decir, juicios políticos.

La redacción que se propone para el nuevo artículo 109 quedaría en los siguientes términos:

TEXTO VIGENTE	NUEVO TEXTO
<p>Artículo 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:</p>	<p>Artículo 109. Los servidores públicos que incurran en responsabilidad serán sancionados conforme a lo siguiente:</p>
<p>I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.</p>	<p>I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.</p>
<p>No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.</p>	<p>No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.</p>
<p>Véase último párrafo de este artículo.</p>	<p>Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere la presente fracción.</p>
<p>II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y</p>	<p>II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será sancionada en los términos de la legislación penal.</p>
<p>Véase el penúltimo párrafo de este artículo.</p>	<p>La ley determinará las sanciones penales por causa de enriquecimiento ilícito, a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Dicha ley sancionará con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan, y</p>
<p>III. Se aplicarán sanciones administrativas a los</p>	<p>III. El Congreso de la Unión expedirá la ley general en materia de responsabilidades</p>

<p>servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.</p>	<p>administrativas de los servidores públicos y combate a la corrupción, cuya aplicación corresponderá a la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en los términos que establezca la misma.</p>
<p>Véase primer párrafo del artículo 113.</p>	<p>En dicha ley se determinarán las obligaciones de los servidores públicos a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus empleos, cargos y comisiones; las responsabilidades y sanciones administrativas que deriven de hechos calificados como de corrupción y de los cuales conocerán los órganos a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución; las demás responsabilidades y sanciones administrativas, de las cuales conocerán las autoridades competentes de los poderes y órganos públicos; así como los procedimientos y la competencia de los órganos y autoridades referidos. Las sanciones administrativas consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas que deberán tomar en consideración los daños y perjuicios patrimoniales causados. En los casos de corrupción la sanción económica considerará además los beneficios obtenidos. En ningún caso las sanciones excederán de tres tantos los beneficios obtenidos o los daños y perjuicios causados.</p>
<p>Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.</p>	<p>Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas en las fracciones anteriores se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.</p>
	<p>El Congreso de la Unión y las Legislaturas locales, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes relativas a las sanciones previstas en la fracción I de este artículo.</p>
	<p>La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.</p>
<p>Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán</p>	

con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

SÉPTIMA.- El nuevo artículo 113 contemplará la constitución de órganos responsables de combatir la corrupción en el país, los principios de actuación de éstos, sus instrumentos persecutorios, su composición e integración, y el mandato para que la ley establezca las bases de coordinación de un sistema de coordinación y comunicación de todas las instancias cuyos mandatos se relacionan con el combate a la corrupción. Al respecto, el artículo 113 plantea lo siguiente:

1. El órgano responsable de combatir la corrupción tiene el mandato de la prevención, la investigación y de sancionar las responsabilidades administrativas que deriven de hechos de corrupción calificados por la ley³⁰, cometidos por cualquier servidor público y por cualquier persona física o moral involucrada en tales actos o que resulte beneficiada por los mismos.
2. El órgano puede actuar por denuncia o de oficio, así como por la vía de atracción de asuntos de entidades federativas o de municipios.
3. Asimismo, podrá atraer investigaciones por hechos diversos de los calificados como corrupción, siempre que en los términos que prevea la ley concurren razones suficientes que justifiquen su conocimiento directo. Para tal efecto, las unidades de auditoría interna deberán informar al órgano sobre los procedimientos de responsabilidades a su cargo.
4. El órgano responsable de combatir la corrupción es un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Estará dirigido por un Titular nombrado por el Senado, teniendo el Ejecutivo Federal la facultad de objeción, en términos similares a lo aprobado en la reforma al órgano garante de la transparencia:
5. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, a propuesta de los Grupos Parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al Titular del órgano responsable del combate a la corrupción, siguiendo el proceso establecido en la ley. El Titular deberá cumplir los mismos requisitos de elegibilidad que el artículo 102, apartado A, de la Constitución Federal establece para ser Procurador General de la República, salvo por lo que se refiere a tener título de licenciado en derecho, sin dejar de mencionar que está por aprobarse un nuevo procedimiento para dicho efecto dentro de la reforma política; desempeñará su encargo por períodos de siete años improrrogables; sólo podrá ser removido en los términos del presente Título, y no podrá tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos no remunerados en actividades docentes, científicas,

culturales o de beneficencia.

6. El Titular será auxiliado por la estructura de servidores públicos que señale la ley

7. El cobro de las sanciones económicas que imponga el órgano responsable de combatir la corrupción se realizará directamente por el mismo órgano a través del procedimiento administrativo de ejecución que se contemple en la ley. Los ingresos que por dicho concepto obtenga se integrarán al erario federal para que posteriormente la Cámara de Diputados disponga lo conducente en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

8. El órgano responsable de combatir la corrupción desarrollará programas y acciones para difundir y promover la ética y la honestidad en el servicio público, así como la cultura de la legalidad. Igualmente podrá emitir recomendaciones particulares o de carácter general a la administración pública de los tres órdenes de gobierno, a los poderes y órganos autónomos, orientadas a mejorar los procedimientos administrativos y prevenir las prácticas de corrupción. Dichas recomendaciones deberán ser atendidas en los términos que disponga la ley general.

9. Tendrá un órgano consultivo integrado por el Titular del órgano responsable de combatir la corrupción, quien lo presidirá; tres integrantes designados por el Senado, uno del órgano garante de la transparencia, un representante del Ejecutivo Federal y otro de la Auditoría Superior de la Federación. Cabe enfatizar que el órgano responsable de combatir la corrupción contará con facultad en lo que corresponde a la materia de responsabilidades administrativas, para el efecto de emitir lineamientos de carácter general que serán observados por todas las autoridades de los tres órdenes de gobierno a fin de contar con criterios unificados de aplicación de la legislación.

10. Los Estados y el Distrito Federal en los términos que la ley general señale, establecerán órganos especializados espejo del órgano nacional, con plena autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio, que serán competentes para la aplicación de la ley general en materia de responsabilidades administrativas y combate a la corrupción de los servidores públicos en lo que toca a actos de corrupción. Dichos órganos se integrarán con miembros designados de forma similar al órgano federal, y estarán sujetos a los requisitos que establezca dicha ley. Los órganos, una vez constituidos, expedirán sus estatutos orgánicos respectivos.

11. Las autoridades de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, incluyendo a las unidades de auditoría interna, colaborarán y prestarán auxilio al órgano responsable de combatir la corrupción y a los órganos especializados señalados en el párrafo anterior en los términos que fije la ley. Se estableció una redacción general referida a "autoridades" para no limitar únicamente a las responsables de preservar el secreto bancario, fiduciario y fiscal; también coadyuvarán las procuradurías, las áreas de investigación policiaca, la Auditoría Superior de la Federación, las contralorías, entre otras.

12. La ley fijará las bases de coordinación entre el órgano responsable de combatir la corrupción, el organismo garante en materia de transparencia y acceso a la

información, la entidad de fiscalización superior de la Federación, las procuradurías y demás autoridades respectivas en las entidades federativas para el mejor desempeño de sus respectivos mandatos. Esto es lo que se conocerá como un sistema nacional de combate a la corrupción, y dicha coordinación buscará una retroalimentación constante del actuar de cada órgano. En este sentido, no se creará un órgano o instancia adicional sino que se contemplará un mecanismo de colaboración entre los órganos citados para que cada uno de ellos, en el ámbito de sus respectivas competencias, cumplan de manera efectiva con su mandato.

13. Finalmente, en los mismos términos que el artículo 41 constitucional, se prevé que en el cumplimiento de sus atribuciones, los órganos responsables de combatir la corrupción no estarán limitados por los secretos bancario, fiduciario ni fiscal.

La redacción que se propone para el nuevo artículo 113 quedaría en los siguientes términos:

TEXTO VIGENTE	NUEVO TEXTO
<p>Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.</p>	<p>Artículo 113.- El órgano responsable de combatir la corrupción estará a cargo de la prevención, investigación y sanción de las responsabilidades administrativas que deriven de los hechos de corrupción así calificados por la ley, cometidos por los servidores públicos de la Federación, así como por cualquier persona física o moral involucrada en tales hechos o que resulte beneficiada por los mismos y, en vía de atracción, conocerá de aquellos hechos competencia de las entidades federativas y los municipios, en los términos que establezca la ley.</p>
	<p>Asimismo, podrá atraer investigaciones e imponer sanciones administrativas a servidores públicos de la Federación, por hechos diversos de los calificados como corrupción, siempre que en los términos que prevea la ley concurren razones suficientes que justifiquen su conocimiento directo. Para tal efecto, las unidades de auditoría interna de los poderes y órganos públicos deberán, en los términos y plazos que disponga la ley, informar al órgano responsable de combatir la corrupción, sobre los procedimientos de responsabilidades a su cargo, incluyendo las investigaciones que se encuentren realizando y las sanciones que hayan impuesto a los servidores públicos durante el periodo correspondiente, así como las acciones de prevención en materia de</p>

	<p>combate a la corrupción que hayan llevado a cabo.</p>
	<p>El órgano responsable de combatir la corrupción es un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. El órgano será dirigido por un Titular nombrado por la Cámara de Senadores, a propuesta de los Grupos Parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, siguiendo el proceso establecido en la ley.</p>
	<p>El Titular del órgano responsable de combatir la corrupción deberá cumplir los mismos requisitos que se establecen en el Apartado A del artículo 102 de esta Constitución, excepto el de licenciado en derecho; desempeñará su encargo por un período de siete años improrrogable; sólo podrá ser removido en los términos del presente Título, y no podrá tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia.</p>
	<p>El cobro de las sanciones económicas que imponga el órgano responsable de combatir la corrupción lo realizará directamente a través del procedimiento administrativo de ejecución que señale la ley.</p>
	<p>El órgano responsable de combatir la corrupción desarrollará programas y acciones para difundir y promover la ética y la honestidad en el servicio público, así como la cultura de la legalidad. Igualmente podrá emitir recomendaciones particulares o de carácter general a los órganos públicos de los tres órdenes de gobierno, orientadas a mejorar los procedimientos administrativos y prevenir las prácticas de corrupción. Tendrá un Consejo Consultivo integrado por el Titular de dicho órgano, quien lo presidirá; tres ciudadanos nombrados por la Cámara de Senadores; un representante del Poder Ejecutivo; un representante de la entidad de fiscalización superior de la Federación, y un representante del organismo garante a que se refiere el artículo 6 de esta Constitución.</p>
	<p>Las entidades federativas, en los términos de la ley general en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y combate a la corrupción, establecerán órganos especializados con plena autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio, que serán competentes para la aplicación de dicha ley en las entidades federativas y sus municipios. Dichos órganos serán dirigidos por un titular, quien desempeñará su encargo por</p>

	un periodo improrrogable de siete años y estará sujeto a los requisitos que establezca dicha ley. Su nombramiento estará a cargo de las legislaturas de las entidades federativas, observando para ello el procedimiento señalado en el párrafo tercero de este artículo.
	Las autoridades de la Federación, de las entidades federativas y de los Municipios, incluyendo las unidades de auditoría interna, colaborarán y prestarán auxilio al órgano responsable de combatir la corrupción y a los órganos especializados señalados en el párrafo anterior, en los términos que fije la ley. En el cumplimiento de sus atribuciones los órganos responsables de combatir la corrupción no estarán limitados por los secretos bancario, fiduciario ni fiscal.
	La ley fijará las bases del sistema nacional de combate a la corrupción, para la coordinación entre el órgano responsable de combatir la corrupción, las instancias de procuración de justicia, el organismo garante en materia de transparencia y acceso a la información, la entidad de fiscalización superior de la Federación, y los órganos equivalentes en las entidades federativas, para el mejor desempeño de sus respectivos mandatos.

OCTAVA.- El artículo 114 será modificado para contemplar que el plazo de prescripción por actos de corrupción sea como mínimo de 5 años.

La redacción que se propone para el nuevo artículo 114 quedaría en los siguientes términos:

TEXTO VIGENTE	NUEVO TEXTO
Artículo 114.- ...	Artículo 114.- ...
...	...
La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.	La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones sean calificados por la ley como de corrupción, los plazos de prescripción no serán inferiores a cinco años.

NOVENA.- Se propone modificar el artículo 116 para aclarar que los servidores públicos del Poder Judicial en los Estados estarán sujetos a la nueva ley general de responsabilidades administrativas y combate a la corrupción que apruebe el Congreso de la Unión.

Cabe señalar que los consejos de la judicatura, federal y locales, continuarán ejerciendo sus atribuciones como hasta ahora, salvo lo relativo a los actos de corrupción, que serán competencia de los nuevos órganos constitucionales autónomos que sea creados por virtud del presente Decreto. No obstante, estas Comisiones Dictaminadoras, atendiendo al posicionamiento hecho en los foros de consulta de parte de los representantes del Poder Judicial, respecto a que el órgano anticorrupción estaría duplicando algunas facultades del Consejo de la Judicatura, consideran que la ley que expida el Congreso de la Unión deberá determinar claramente los mecanismos de coordinación que deberán tener ambas instancias para evitar duplicidades y para evitar que el órgano anticorrupción conozca asuntos que no sean calificados como de corrupción. Así, los consejos de la judicatura seguirán aplicando el régimen disciplinario correspondiente a las demás responsabilidades administrativas. No obstante, lo anterior el órgano anticorrupción podrá ejercer en cualquier momento su facultad de atracción o podrá actuar de oficio o por denuncia cuando así lo estime pertinente.

La redacción que se propone para el nuevo artículo 116 quedaría en los siguientes términos:

TEXTO VIGENTE	NUEVO TEXTO
Artículo 116. ...	Artículo 116. ...
...	...
I. a II. ...	I. a II. ...
III. ...	III. ...
...	...
...	...
...	...
Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargado (sic) el tiempo que señalen las constituciones locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.	Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las constituciones locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y la ley general en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y combate a la corrupción.
...	...
IV. a VII. ...	IV. a VII. ...

DÉCIMA.- A fin de lograr los objetivos de esta reforma constitucional, las Comisiones Dictaminadoras proponen varios mandatos para llevar a cabo reformas complementarias enfocadas a la prevención de la corrupción mediante la instauración de mejores prácticas administrativas en la administración pública. A dicho fin, se propone las siguientes disposiciones transitorias:

1) El Congreso de la Unión, dentro del plazo de ciento veinte días, contado a partir de la publicación del Decreto en el Diario Oficial de la Federación, aprobará la legislación a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-V de esta Constitución. Dicha ley preverá,

cuando menos:

a. Los requisitos para ser designado titular de las unidades de auditoría interna, quienes de manera previa a su designación, deberán contar con la evaluación y certificación del órgano responsable de combatir la corrupción, salvo en los casos en que la Constitución establezca un procedimiento especial para su designación (por ejemplo en los casos del Instituto Federal Electoral, el Instituto Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Federal de Competencia Económica).

b. Las bases y los lineamientos que, en los tres órdenes de gobierno, deberán reunir los registros de servidores públicos de todos los poderes y órganos públicos que contengan, entre otras, la información relativa a la situación patrimonial, historial de servicio público y sanciones administrativas impuestas, cuya información será concentrada en un Registro que dependerá del órgano responsable de combatir la corrupción.

c. Los requisitos y condiciones para el nombramiento, por un periodo de 7 años y de forma escalonada, de los tres ciudadanos que formarán parte del Consejo Consultivo y que se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.

2) La designación del Titular del órgano responsable de combatir la corrupción deberá realizarse en un plazo máximo de treinta días naturales, contado a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la legislación que regule el funcionamiento y organización de dicho órgano.

3) Las entidades federativas deberán establecer los órganos especializados en combatir la corrupción a que se refiere el presente Decreto, en un plazo no mayor a noventa días, contado a partir de la entrada en vigor de la ley general en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y combate a la corrupción.

4) La ley reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 constitucional, reformado en el presente Decreto, se entenderá en adelante referida al último párrafo del artículo 109 constitucional.

5) Los procedimientos e investigaciones así como los medios de defensa iniciados antes de la entrada en vigor de la legislación a que se refiere el artículo segundo transitorio de este Decreto, observarán la legislación vigente a ese momento.

6) El Congreso de la Unión y los órganos legislativos en las entidades federativas, conforme a sus respectivas competencias aprobarán, en un plazo no mayor a un año, contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las reformas legales que, en su caso, sean necesarias para dar cumplimiento al presente Decreto a fin de prevenir y reducir los riesgos de corrupción en materia de contratación gubernamental; mejora regulatoria, a efecto de simplificar y transparentar los trámites y procesos gubernamentales; de servicio profesional de carrera y de administración de recursos humanos, para simplificar y transparentar los procesos de contratación, así como fortalecer la honestidad, la profesionalización, la especialización y la evaluación de los servidores públicos, así como a toda la legislación que sea necesaria para dar cumplimiento al presente Decreto.

7) Si de la investigación de los hechos de corrupción, los órganos responsables de combatir la corrupción advirtieren la posible comisión de delitos, deberán presentar las denuncias penales y actuarán como coadyuvantes del Ministerio Público competente.

8) Todas las procuradurías de las entidades federativas crearán fiscalías especializadas en investigar y perseguir los delitos de corrupción. El mecanismo para la designación de los titulares de dichas fiscalías tendrá que ser previsto por las legislaturas de las entidades federativas, en congruencia con la reforma constitucional en materia política que se encuentra en discusión y votación actualmente, en la cual se determinó que serán dichas legislaturas quienes definan la organización de sus respectivos órganos de procuración de justicia, pero sujetándose a los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos. En todo caso estas comisiones consideran que el mecanismo de nombramiento debe ser muy similar al previsto para fiscalía especializada de la Fiscalía General de la República, a través de un mecanismo de colaboración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo con una votación calificada de este último.

9) La Federación y las entidades federativas realizarán los actos necesarios para que el órgano responsable de combatir la corrupción en el respectivo orden de gobierno, cuente con los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para su integración e inicio de operación en los plazos previstos en los artículos transitorios Tercero y Cuarto del Decreto.

Por lo anteriormente expuesto, se somete a la consideración del Pleno de esta Cámara de Senadores, el siguiente:

DECRETO

ARTÍCULO ÚNICO.- Se **REFORMAN** los artículos 73, fracción XXIX-H; 107, fracción V, en su primer párrafo e inciso b); 109; 113; 114, tercer párrafo, y 116, fracción III, quinto párrafo, y se **ADICIONA** el artículo 73, con una fracción XXIX-V, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. ...

I. a XXIX-G. ...

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones, los cuales tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como **para conocer de las impugnaciones en contra de sanciones a los servidores públicos de la Federación por responsabilidad administrativa, impuestas por autoridades distintas al órgano federal a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución;**

XXIX-I a XXIX-U. ...

XXIX-V. **Para expedir la ley general en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y combate a la corrupción a que se refiere el artículo 109 de esta Constitución, aplicable por la Federación, las entidades federativas y los municipios, y regular el funcionamiento y organización del órgano responsable de combatir la corrupción.**

XXX. ...

Artículo 107. ...

I. a IV. ...

V. El amparo contra sentencias definitivas, laudos, o resoluciones que pongan fin al juicio, **o al procedimiento administrativo sancionador del órgano a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución y de los órganos especializados de las entidades federativas**, se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente de conformidad con la ley, en los casos siguientes:

a). ...

b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio, dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal, **o resoluciones definitivas del procedimiento administrativo sancionador del órgano a que se refiere el artículo 113 y de los órganos especializados de las entidades federativas.**

c) a d) ...

...

VI. a XVIII. ...

Artículo 109. Los servidores públicos que incurran en responsabilidad serán sancionados conforme a lo siguiente:

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere **la presente fracción**.

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será sancionada en los términos de la legislación penal.

La ley determinará las sanciones penales por causa de enriquecimiento ilícito, a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. **Dicha ley** sancionará con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan, y

III. El Congreso de la Unión expedirá la ley general en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y combate a la corrupción, cuya aplicación corresponderá a la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en los términos que establezca la misma.

En dicha ley se determinarán las obligaciones de los servidores públicos a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus empleos, cargos y comisiones; las responsabilidades y sanciones administrativas que deriven de hechos calificados como de corrupción y de los cuales conocerán los órganos a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución; las demás responsabilidades y sanciones administrativas, de las cuales conocerán las autoridades competentes de los poderes y órganos públicos; así como los procedimientos y la competencia de los órganos y autoridades referidos.

Las sanciones administrativas consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas que deberán tomar en consideración los daños y perjuicios patrimoniales causados. En los casos de corrupción la sanción económica considerará además los beneficios obtenidos. En ningún caso las sanciones excederán de tres tantos los beneficios obtenidos o los daños y perjuicios causados.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas **en las fracciones anteriores** se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

El Congreso de la Unión y las Legislaturas locales, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes relativas a las sanciones previstas en la fracción I de este artículo.

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.

Artículo 113.- El órgano responsable de combatir la corrupción estará a cargo de la prevención, investigación y sanción de las responsabilidades administrativas que deriven de los hechos de corrupción así calificados por la ley, cometidos por los servidores públicos de la Federación, así como por cualquier persona física o moral involucrada en tales hechos o que resulte beneficiada por los mismos y, en vía de atracción, conocerá de aquellos hechos competencia de las entidades federativas y los municipios, en los términos que establezca la ley.

Asimismo, podrá atraer investigaciones e imponer sanciones administrativas a servidores públicos de la Federación, por hechos diversos de los calificados como corrupción, siempre que en los términos que prevea la ley concurren razones suficientes que justifiquen su conocimiento directo. Para tal efecto, las unidades de auditoría interna de los poderes y órganos públicos deberán, en los términos y plazos que disponga la ley, informar al órgano responsable de combatir la corrupción, sobre los procedimientos de responsabilidades a su cargo, incluyendo las investigaciones que se encuentren realizando y las sanciones que hayan impuesto a los servidores públicos durante el periodo correspondiente, así como las acciones de prevención en materia de combate a la corrupción que hayan llevado a cabo.

El órgano responsable de combatir la corrupción es un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. El órgano será dirigido por un Titular nombrado por la Cámara de Senadores a propuesta de los Grupos Parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, siguiendo el proceso establecido en la ley.

El Titular del órgano responsable de combatir la corrupción deberá cumplir los mismos requisitos que se establecen en el Apartado A del artículo 102 de esta Constitución, excepto el de licenciado en derecho; desempeñará su encargo por un período de siete años improrrogable; sólo podrá ser removido en los términos del presente Título, y no podrá tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

El cobro de las sanciones económicas que imponga el órgano responsable de combatir la corrupción lo realizará directamente a través del procedimiento

administrativo de ejecución que señale la ley.

El órgano responsable de combatir la corrupción desarrollará programas y acciones para difundir y promover la ética y la honestidad en el servicio público, así como la cultura de la legalidad. Igualmente, podrá emitir recomendaciones particulares o de carácter general a los órganos públicos de los tres órdenes de gobierno, orientadas a mejorar los procedimientos administrativos y prevenir las prácticas de corrupción. Tendrá un Consejo Consultivo integrado por el Titular de dicho órgano, quien lo presidirá; tres ciudadanos nombrados por la Cámara de Senadores; un representante del Poder Ejecutivo; un representante de la entidad de fiscalización superior de la Federación, y un representante del organismo garante a que se refiere el artículo 6 de esta Constitución.

Las entidades federativas, en los términos de la ley general en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y combate a la corrupción, establecerán órganos especializados con plena autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio, que serán competentes para la aplicación de dicha ley en las entidades federativas y sus municipios. Dichos órganos serán dirigidos por un titular, quien desempeñará su encargo por un periodo improrrogable de siete años y estará sujeto a los requisitos que establezca dicha ley. Su nombramiento estará a cargo de las legislaturas de las entidades federativas, observando para ello el procedimiento señalado en el párrafo tercero de este artículo.

Las autoridades de la Federación, de las entidades federativas y de los Municipios, incluyendo las unidades de auditoría interna, colaborarán y prestarán auxilio al órgano responsable de combatir la corrupción y a los órganos especializados señalados en el párrafo anterior, en los términos que fije la ley. En el cumplimiento de sus atribuciones los órganos responsables de combatir la corrupción no estarán limitados por los secretos bancario, fiduciario ni fiscal.

La ley fijará las bases del sistema nacional de combate a la corrupción, para la coordinación entre el órgano responsable de combatir la corrupción, las instancias de procuración de justicia, el organismo garante en materia de transparencia y acceso a la información, la entidad de fiscalización superior de la Federación, y los órganos equivalentes en las entidades federativas, para el mejor desempeño de sus respectivos mandatos.

Artículo 114. ...

...

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones **sean calificados por la ley como de corrupción, los plazos de prescripción no serán inferiores a cinco años.**

Artículo 116. ...

...

I. a II. ...

III. ...

...

...

...

Los magistrados durarán en el ejercicio de su **encargo** el tiempo que señalen las constituciones locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y **la ley general en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y combate a la corrupción.**

...

IV. a VII. ...

TRANSITORIOS

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

Artículo Segundo.- El Congreso de la Unión, dentro del plazo de ciento veinte días, contados a partir de la publicación del presente Decreto en el Diario Oficial de la Federación, aprobará la legislación a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-V de esta Constitución, incluyendo:

I. Los requisitos para ser designado titular de las unidades de auditoría interna, competentes para investigar y sancionar responsabilidades distintas a los hechos calificados por la ley como de corrupción. Dichos titulares, de manera previa a su designación, deberán contar con la evaluación y certificación del órgano responsable de combatir la corrupción, salvo en los casos en que la Constitución establezca un procedimiento especial para su designación;

II. Las bases y los lineamientos que, en los tres órdenes de gobierno, deberán reunir los registros de servidores públicos de todos los poderes y órganos públicos que contengan, entre otra información, la relativa a la situación patrimonial, historial de servicio público y sanciones administrativas impuestas. Dicha información será concentrada en un Registro que dependerá del órgano responsable de combatir la corrupción, y

III. Los requisitos y condiciones para el nombramiento, por un periodo de 7 años y de forma escalonada, de los tres ciudadanos que formarán parte del Consejo Consultivo, conforme al artículo 113 de la Constitución y que se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.

Artículo Tercero.- La designación del Titular del órgano responsable de combatir la corrupción deberá realizarse en un plazo máximo de treinta días naturales, contados a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la legislación que regule el funcionamiento y organización de dicho órgano.

Artículo Cuarto.- Las entidades federativas deberán establecer los órganos especializados en combatir la corrupción a que se refiere el presente Decreto, en un plazo no mayor a noventa días, contado a partir de la entrada en vigor de la ley general en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y combate a la corrupción.

Artículo Quinto.- La ley reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 constitucional, reformado en el presente Decreto, se entenderá en adelante referida al último párrafo del

artículo 109 constitucional.

Artículo Sexto.- En tanto se expide la legislación a que se refiere el artículo segundo transitorio de este Decreto, se aplicará la relativa en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, en el ámbito federal y de las entidades federativas que se encuentre vigente a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, a los procedimientos iniciados antes de la entrada en vigor de dicha legislación.

Artículo Séptimo.- El Congreso de la Unión y los órganos legislativos en las entidades federativas, conforme a sus respectivas competencias aprobarán, en un plazo no mayor a un año, contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las reformas legales que, en su caso, sean necesarias para dar cumplimiento al presente Decreto a fin de prevenir y reducir los riesgos de corrupción en materia de contratación gubernamental; mejora regulatoria, a efecto de simplificar y transparentar los trámites y procesos gubernamentales; de servicio profesional de carrera y de administración de recursos humanos, para simplificar y transparentar los procesos de contratación, así como fortalecer la honestidad, la profesionalización, la especialización y la evaluación de los servidores públicos, así como a toda la legislación que sea necesaria para dar cumplimiento al presente Decreto.

Artículo Octavo.- Si de la investigación de los hechos de corrupción a que se refiere el artículo 109, fracción III de la Constitución, los órganos responsables de combatir la corrupción advirtieren la posible comisión de delitos, deberán presentar las denuncias penales y actuarán como coadyuvantes del Ministerio Público competente.

Las procuradurías de las entidades federativas crearán fiscalías especializadas en investigar y perseguir los delitos de corrupción.

Artículo Noveno.- La Federación y las entidades federativas realizarán los actos necesarios para que el órgano responsable de combatir la corrupción en el respectivo orden de gobierno, cuente con los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para su integración e inicio de operación en los plazos previstos en los artículos transitorios Tercero y Cuarto de este Decreto.

Salón de Protocolo de la Mesa Directiva del Senado de la República, a 13 de diciembre de 2013.

COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES

Sen. Enrique Burgos García
Presidente

Sen. José María Martínez
Martínez
Secretario

Sen. Alejandro de Jesús Encinas
Rodríguez
Secretario

Sen. Daniel Amador Gaxiola
Integrante

Sen. Arely Gómez González
Integrante

Sen. Diva Hadamira Gastélum Bajo
Integrante

Sen. Ricardo Barroso Agramont
Integrante

Sen. David Penchyna Grub
Integrante

Sen. Raúl Gracia Guzmán
Integrante

Sen. Sonia Mendoza Díaz
Integrante

Sen. Fernando Torres Graciano
Integrante

Sen. Benjamín Robles Montoya
Integrante

Sen. Dolores Padierna Luna
Integrante

Sen. Pablo Escudero Morales
Integrante

Sen. Manuel Bartlet Díaz
Integrante

COMISIÓN DE GOBERNACIÓN

Sen. Cristina Díaz Salazar
Presidenta

Sen. Héctor Larios Córdova
Secretario

Sen. Armando Ríos Piter
Secretario

Sen. Luis Armando Melgar Bravo
Secretario

Sen. Omar Fayad Meneses
Integrante

Sen. Arely Gómez González
Integrante

Sen. Mónica Tzasna Arriola Gordillo
Integrante

Sen. Gerardo Sánchez García
Integrante

Sen. Graciela Ortiz González
Integrante

Sen. Fernando Yunes Márquez
Integrante

Sen. Salvador Vega Casillas
Integrante

Sen. Javier Corral Jurado
Integrante

Sen. Raúl Morón Orozco
Integrante

Sen. Víctor Manuel Camacho
Solís
Integrante

Sen. Ana Gabriela Guevara
Espinoza
Integrante

COMISIÓN DE ANTICORRUPCIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Sen. Pablo Escudero Morales
Presidente

Sen. Arely Gómez González
Secretaria

Sen. Marcela Torres Peinbert
Secretaria

Sen. Daniel Armando Gaxiola
Integrante

Sen. Ma. Del Rocío Pineda Gochi
Integrante

Sen. Roberto Gil Zuarth
Integrante

Sen. Laura Angélica Rojas Hernández
Integrante

Sen. Angélica de la Peña Gómez
Integrante

COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA

Sen. Raúl Gracia Guzmán
Presidente

Sen. Miguel Ángel Chico Herrera
Secretario

Sen. Zoé Robledo Aburto
Secretario

Sen. Sonia Mendoza Díaz
Integrante

Sen. Enrique Burgos García
Integrante

ANEXO: ESTUDIOS DE DERECHO COMPARADO DE ÓRGANOS ANTICORRUPCIÓN

A. Las agencias anticorrupción en el derecho comparado, del Centro de Estudios Internacionales "Gilberto Bosques".

B. Organismos de lucha contra la corrupción, del Instituto Belisario Domínguez.

NOTAS

[←1]

Se tomó como referente a la segunda Iniciativa del Grupo Parlamentario del PAN.

[←2]

Ferrara, Trattato, vol. 1, parte 1.

[←3]

Discurso pronunciado por Benito Juárez, gobernador del estado de Oaxaca, ante la X Legislatura, al abrir el primer periodo de sus sesiones ordinarias. Oaxaca, julio 2 de 1852. Benito Juárez. Documentos, Discursos y Correspondencia. Selección y notas de Jorge L. Tamayo. Edición digital coordinada por Héctor Cuauhtémoc Hernández Silva. Versión electrónica para su consulta en internet: goo.gl/MZs6bO

[←4]

Klitgaard, R. (1995) "Estrategias para Combatir la Corrupción" Información Comercial Española N° 741.

[←5]

Las Comisiones Dictaminadoras agradecen al Centro de Estudios Internacionales "Gilberto Bosques" del Senado de la República por el apoyo en la redacción de esta sección del Dictamen.

[←6]

Comentarios a la Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales. Adoptados por la Conferencia Negociadora el 21 de noviembre de 1997.

[←7]

Idem.

[←8]

Reproducción *verbatim* del texto de la Secretaría de la Función Pública, Evaluación y avances de México en relación con la Convención Anti-cohecho de la OCDE, disponible en: http://200.34.175.29:8080/wb3/wb/SFP/ocde_convencion_evaluacion

[←9]

Steps taken by Mexico to implement and enforce the OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions (information as of June 2011), disponible en la página electrónica de la OCDE.

[←10]

ARTICULO 11. CUANDO ALGUN MIEMBRO O REPRESENTANTE DE UNA PERSONA JURIDICA, O DE UNA SOCIEDAD, CORPORACION O EMPRESA DE CUALQUIERA CLASE, CON EXCEPCION DE LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO, COMETA UN DELITO CON LOS MEDIOS QUE PARA TAL OBJETO LAS MISMAS ENTIDADES LE PROPORCIONEN, DE MODO QUE RESULTE COMETIDO A NOMBRE O BAJO EL AMPARO DE LA REPRESENTACION SOCIAL O EN BENEFICIO DE ELLA, EL JUEZ PODRA, EN LOS CASOS EXCLUSIVAMENTE ESPECIFICADOS POR LA LEY, DECRETAR EN LA SENTENCIA LA SUSPENSION DE LA AGRUPACION O SU DISOLUCION, CUANDO LO ESTIME NECESARIO PARA LA SEGURIDAD PUBLICO.

[←11]

OCDE, *Phase 3 reporting on implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Mexico*, October 2011.

[←12]

Fritz Heimann y Gillian Dell, *Progress Report 2010: Enforcement of the OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, Transparency International, 2010, 90 p.

[←13]

Ibid., p. 45.

[←14]

Elaborado con información obtenida del texto de la Convención, con información del portal web *Convenciones Internacionales Anticorrupción* www.anticorrupcion.org.mx/ONU_imp.html, y con información de la *Conferencia Política de Alto Nivel para la firma de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/signing/conf1s.pdf

[←15]

Guillermo A. Hernández Salmerón, *.México y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.*, SRE, p. 129. www.sre.gob.mx/revistadigital/images/stories/numeros/n78/Salmeron.pdf

[←16]

Ibidem, p. 134

[←17]

Idem.

[←18]

Creada a principios de la administración de Vicente Fox Quezada, mediante el “Acuerdo por el que se crea la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, como una comisión intersecretarial de carácter permanente”, publicado el 4 de diciembre de 2000.

[←19]

Cuarto Informe de Gobierno, Vicente Foz Quezada, apartado “Prevención y abatimiento de prácticas de corrupción e impunidad”, <http://cuarto.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=325>

[←20]

Guillermo A. Hernández Salmerón, op.cit, p. 136.

[←21]

Veáse www.funcionpublica.gob.mx

[←22]

Guillermo A. Hernández Salmerón, op.cit, p. 137.

[←23]

Reglamento de la Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Oficina contra la Droga y el Delito, ONU, Nueva York, 2007. www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/cosp/07-80233_Ebooks.pdf

[←24]

Elaborado a partir de los contenidos de la Convención y otros documentos relevantes en el portal electrónico de la Organización de Estados Americanos así como del Portal Anticorrupción de las Américas.

[←25]

Reproducción *verbatim* extraída del documento Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, Vigésima Reunión del Comité de Expertos, *México: Informe Final*, Aprobado en la sesión plenaria del 14 de septiembre de 2012, disponible en la página electrónica: www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_mex_sp.pdf

[←26]

Todos ellos están disponibles en la página electrónica que sobre México mantiene el Departamento de Cooperación Jurídica de la OEA: www.oas.org/juridico/spanish/mex.htm.

[←27]

Para un mayor detalle, consultar a los especialistas y académicos de la Red por la Rendición de Cuentas. Algunos de sus posicionamientos están disponibles en la página de internet: www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/proceso_corrupcion.php

[←28]

Véase por ejemplo la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2012 del INEGI.

[←29]

Un caso igual es el previsto en el artículo 79 de la Constitución, donde se refiere a la Auditoría Superior de la Federación como "entidad de fiscalización superior".

[←30]

Como ya se expuso éstos son: malversación, tráfico de influencias, cohecho, peculado, etc. todos los cuales se reflejen en un beneficio indebido.

Índice

ÍNDICE	3
A. ANTECEDENTES	4
B. MÉTODO DE TRABAJO, ANÁLISIS, DISCUSIÓN Y VALORACIÓN DE LAS PROPUESTAS	7
C. OBJETO Y DESCRIPCIÓN DE LAS INICIATIVAS	8
D. ANÁLISIS A LOS MODELOS DE ANTICORRUPCIÓN PROPUESTOS	23
E. DERECHO COMPARADO	51
F. OPINIONES SOBRE LAS INICIATIVAS PRESENTADAS	78
G. CONSIDERACIONES DE LAS COMISIONES	92
DECRETO	117
TRANSITORIOS	122
COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES	124
COMISIÓN DE GOBERNACIÓN	125
COMISIÓN DE ANTICORRUPCIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	126
COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA	127
ANEXO	128
NOTAS	129