

ANÁLISIS A LAS INICIATIVAS DE REFORMA, EN ANTICORRUPCIÓN.

Mtro. Roberto Zavala Chavero.

Febrero 2014.

EXORDIO

El término corrupción, entre sus acepciones supone: Acción y efecto de corromper, práctica que consiste en hacer abuso de poder, de funciones o de medios para sacar un provecho económico o de otra índole. Se entiende como corrupción política al mal uso del poder público para obtener una ventaja ilegítima¹, el contexto en el que se aplique tiene por tanto diversas implicaciones, pero en lo general supone un perjuicio grave para la economía y la sociedad en su conjunto. México al igual que muchos países del mundo padece una arraigada práctica en este rubro que frena el desarrollo económico, socava la democracia y daña la justicia social y el Estado de Derecho. La corrupción varía en su naturaleza y alcance, pero afecta en demasía, entre otros aspectos compromete la buena gobernanza, la correcta gestión de los fondos públicos y la competitividad de los mercados, y sin lugar a dudas, mina la confianza de los ciudadanos en las instituciones y los procesos democráticos.

Las normas contra la corrupción no siempre se aplican enérgicamente, los problemas sistémicos no se abordan con la suficiente eficacia y las instituciones pertinentes no cuentan con todas las herramientas jurídicas necesarias para hacer cumplir las normas. Las intenciones declaradas siguen estando demasiado alejadas de los resultados concretos, y a menudo parece faltar una verdadera voluntad política para erradicar la corrupción.

¹ Definición de corrupción - Qué es, Significado y Concepto <http://definicion.de/corrupcion/#ixzz39v5qS000>



Con la convicción de que la honestidad y la rendición de cuentas son indispensables para todo gobierno democrático, y en el entendido de que fomentar la transparencia y luchar contra la corrupción son condiciones fundamentales para promover la inversión e impulsar la competitividad de las economías, México se ha comprometido internacionalmente a tomar las medidas apropiadas y necesarias, al respecto firmando y ratificando tres importantes convenciones internacionales: El 29 de marzo de 1996, en Caracas, Venezuela, la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (OEA); el 17 de diciembre de 1997 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 (UNCAC), también conocida como la Convención de Mérida, por haber sido adoptada en esa ciudad de México, en diciembre de 2003.

Todas las Convenciones celebradas tienen como objetivo fundamental: disminuir las transferencias de recursos que se utilizan para el soborno de funcionarios públicos, por lo mismo son coincidentes en establecer tipos penales, normas de jurisdicción, reglas para el tratamiento de lavado de dinero, cooperación judicial internacional y mecanismos de monitoreo para seguimiento, pero principalmente medidas de prevención, entendida como la medida de mayor alcance que conlleva al respeto de los principios del Estado de Derecho, del imperio de la ley, de la debida gestión de los asuntos públicos, de la integridad, de la transparencia y de la obligación de rendición de cuentas de las acciones realizadas, sobre todo en el ejercicio de los recursos de la hacienda pública.

Los alcances referidos en los acuerdos internacionales deben materializarse en normas e instrumentos de derecho interno que lleven a la implementación y ejecución de las medidas en ellos acordadas. Así, atendiendo a sus contenidos y considerando entre otras, como causas que originan la corrupción: i) los salarios de la burocracia, pues suelen ser bajos y las condiciones de trabajo no son buenas; ii) las asimetrías económicas, jurídicas,



sociales y políticas; iii) ausencia de criterios de transparencia para divulgar información sobre las acciones, contrataciones y ejercicio de los recursos públicos; iv) el cambio democrático en el país; v) la discontinuidad en la políticas de servicio público; y por supuesto la problemática existente en el país, es que en uso de las facultades conferidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se han presentado iniciativas de reformas constitucionales para la creación e implementación de órganos especializados de combate a la corrupción, que gocen de la independencia necesaria, con los recursos materiales y con personal suficiente y calificado para supervisar y coordinar las políticas anticorrupción.

Considerando la trascendencia social que tiene la instauración de organismo(s) especializados(s) en materia y creación de políticas anticorrupción, dirijo el presente con la atenta invitación de conocer la compilación de las propuestas presentadas por los respectivos grupos parlamentarios, así como el análisis de ellas realizado por las COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, DE GOBERNACIÓN, DE ANTICORRUPCIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, emitiendo el DICTAMEN con el que se somete a consideración del Pleno de la Cámara de Senadores, el proyecto de DECRETO por el que se reforman y adicionan diversos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en consecuencia de ello, conformado su propio criterio, se enriquezcan los documentos o aspectos sociales que se exponen.



COMISIÓN NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

La iniciativa 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, fue presentada el 15 de noviembre de 2012, siendo Cámara de Origen la Cámara de Senadores y Cámara Revisora la Cámara de Diputados; fue presentada por el PVEM y el PRI.

Tiene por objeto transformar el sistema de rendición de cuentas, responsabilidades administrativas y combate a la corrupción en México, por lo cual propone:

1. **Crear la Comisión Nacional Anticorrupción (CNA)**, con las características siguientes:
 - a) Organismo colegiado y especializado en materia de combate a la corrupción, con plena autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio, rigiéndose por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y profesionalismo;
 - b) Estará integrado por cuatro comisionados los cuales durarán en su encargo siete años y por un comisionado Presidente, quien desempeñará su función por un periodo de cuatro años, mismos que serán nombrados por el Presidente de la República, facultando al Senado, o en su caso la Comisión Permanente, para objetar la designación por dos terceras partes de sus miembros presentes dentro de los primeros 30 días;
 - c) Será encargada de prevenir, investigar y sancionar los actos de corrupción en materia administrativa cometidos por los servidores públicos de la federación, así como de cualquier particular, teniendo la facultad de atracción para conocer casos de los estados y municipios;



- d) Determinará e impondrá las responsabilidades administrativas por actos de corrupción, destacando que las sanciones impuestas podrán ser recurridas vía amparo directo ante los tribunales colegiados de circuito;
 - e) Desarrollará programas y acciones para difundir y promover la ética y la honestidad en el servicio público así como la cultura a la legalidad;
 - f) Formulará recomendaciones para la mejora de los procedimientos administrativos y la prevención de corrupción;
 - g) Dará vista al MP cuando de sus indagaciones encuentre actos presumibles constitutivos de un delito;
 - h) En los casos de corrupción las responsabilidades no prescribirán en un plazo inferior a cinco años;
 - i) Los Estados y el Distrito Federal deberán establecer comisiones anticorrupción, quienes serán competentes para aplicar la Ley en la materia;
 - j) Creará el Consejo Nacional por la Ética Pública 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; y
 - k) Se deberá tipificar en el Código Penal los delitos de corrupción;
2. Facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de combate a la corrupción y funcionamiento de la CNA;



3. Establecer que el Congreso de la Unión contará con un plazo de 120 días contados a partir de la publicación en el DOF para expedir la Ley correspondiente, las reformas a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y demás legislación secundaria correspondiente; y,
4. Designar en el PEF una partida presupuestal suficiente para la creación de dicha Comisión.

Se turnó a la Comisión de Gobernación de la Cámara de Senadores.

Se encuentra pendiente en Comisión Revisora (04/02/2014).

Para la creación del dictamen correspondiente se le sumaron tres iniciativas sobre la materia, siendo éstas:

AGENCIA NACIONAL PARA EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

Primera iniciativa. Que reforma los artículos 21, 73, 76, 105, 109 y 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; fue presentada el 20 de noviembre de 2012, siendo Cámara de Origen la Cámara de Senadores y Cámara Revisora la Cámara de Diputados; fue presentada por el PRD.

La iniciativa tiene por objeto **crear la Agencia Nacional para el Combate a la Corrupción** la cual se encargará de la prevención, el combate, la investigación, la persecución y el ejercicio de la acción penal de los delitos cometidos por servidores públicos y particulares en la materia.

Entre lo propuesto, destaca:



- a) Será un órgano dotado de plena autonomía de investigación, técnica, presupuestal y operativa;
- b) Se integrará por siete Fiscales Generales que durarán en su cargo siete años sin posibilidad de reelección, y los cuales deberán de ser designados por dos terceras partes del Senado a propuesta de las organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia;
- c) Contará con un consejo consultivo, que se integrará por diez ciudadanos que serán electos mediante el mismo procedimiento establecido para los Fiscales;
- d) Podrá solicitar la coadyuvancia del MP y el auxilio de la fuerza pública en los casos que lo ameriten, así como de los órganos de fiscalización de los recursos públicos y de las instituciones de transparencia y acceso a la información, del ámbito federal y estatal;
- e) Ejercerá sus funciones en cada una de los estados, a través de oficinas encargadas a un fiscal estatal; y,
- f) La SCJN podrá conocer de las controversias constitucionales que presente la Agencia y la federación, un estado o un municipio.

Se turnó a Comisiones Anticorrupción y Participación Ciudadana de la Cámara de Senadores.

Se encuentra pendiente en Comisión Revisora (04/02/2014).



**INSTITUTO NACIONAL ANTICORRUPCIÓN Y CONTROL,
Y FISCALÍA ESPECIAL.**

Segunda iniciativa. Que reforma los artículos 16, 21, 76 y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y expide la Ley Orgánica del Instituto Nacional Anticorrupción y de Control; fue presentada el 30 de enero de 2013, siendo Cámara de Origen la Cámara de Senadores y Cámara Revisora la Cámara de Diputados; fue presentada por el Senador José María Martínez Martínez (PAN).

Esta tiene por objeto **crear el Instituto Nacional Anticorrupción y Control, y la Fiscalía Especial en la materia.**

Como puntos importantes pretende:

1. Establecer que el Instituto:
 - a) Será un órgano de carácter permanente con autonomía técnica, operativa, presupuestaria y de decisión, personalidad jurídica y patrimonio propios;
 - b) Tendrá como finalidad consolidar un gobierno honesto y transparente mediante la vigilancia, seguimiento, control, inspección, evaluación y en su caso sanción de la función pública, así como la investigación de los delitos cometidos por servidores públicos y en caso de ser procedente ejercitar la acción penal ante los tribunales correspondientes;
 - c) Estará presidido por un Consejo que estará integrado por 5 Consejeros designados por las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos, por la Comisión Permanente para un periodo de 7 años con posibilidad a reelegirse por 4 años;



- d) Resolverá sobre las quejas administrativas por responsabilidad de los servidores públicos y en su caso sancionará a los responsables;
- e) Para su funcionamiento, contará con el Pleno, la presidencia del Consejo, la Secretaría Ejecutiva, la Comisión de Control y Mejora Administrativa, y la Fiscalía Especial;

2. Determinar que la Fiscalía Especial:

- a) Será la encargada de prevenir, combatir, investigar y en su caso, ejercitar acción penal cuando se trate de delitos relacionados con la corrupción y en los que estén involucrados servidores públicos;
- b) Podrá intervenir en los procesos penales incluso después de ejercitada la acción penal, como coadyuvante el Ministerio Público adscrito al Tribunal que le toque conocer el asunto, y también podrá impugnar las resoluciones dictadas por el Tribunal que considere le causen un agravio a la víctima del delito;
- c) Estará presidida por el Fiscal Superior del Instituto quien será designado por mayoría absoluta de votación de los integrantes del Consejo del Instituto Nacional Anticorrupción;

3. Instituir la Comisión de Control y Mejora Administrativa, la cual se encargará de resolver los asuntos de vigilancia y control de las funciones de los servidores públicos así como velar por el cumplimiento de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y demás leyes aplicables a la materia; precisando que estará integrada



por dos Consejeros designados por un periodo de tres años, por el Pleno del Consejo; y

4. Facultar a las legislaturas estatales a establecer organismos autónomos de la misma naturaleza que el Instituto.

Se turnó a Comisiones Unidas Estudios Legislativos, Primera de la Cámara de Senadores.

Se encuentra pendiente en Comisión Revisora (04/02/2014)

SISTEMA NACIONAL DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN

Tercera iniciativa. Que reforma los artículos 21, 22, 73, 79, 102, 105, 107, 109, 110, 111, 113, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; fue presentada el 04 de abril de 2013, siendo Cámara de Origen la Cámara de Senadores y Cámara Revisora la Cámara de Diputados; fue presentada por el PAN.

La iniciativa tiene por objeto **instituir el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción** el cual estará encaminado a incentivar la **coordinación entre los tres órdenes de gobierno en materia de prevención, control y disuasión de la corrupción con carácter integral.**

En su planteamiento pretende:

1. Crear las instituciones siguientes:
 - a) La Fiscalía General de Combate a la Corrupción, que se caracterizará por:
 - i) Ser un órgano con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, encargado de la investigación y persecución de los delitos en materia de corrupción para el orden federal;



- ii) Contar con las mismas atribuciones que las del MP, a fin de ejercer sus funciones;
 - iii) Estar presidida por un Fiscal General que será elegido por el Senado para un periodo de 7 años;
 - b) La Comisión Nacional de Combate a la Corrupción que:
 - i) Fiscalizará los recursos públicos que administren y apliquen servidores públicos y particulares, así como de investigar y sancionar en su caso las responsabilidades administrativas de éstos;
 - ii) Estará integrada por 7 comisionados que serán designados por el Senado y que durarán 7 años en su encargo, siendo presidida por un Comisionado para un periodo de 4 años con posibilidad a reelegirse en una ocasión;
 - iii) Podrá realizar visitas domiciliarias para requerir exhibición de documentos que considere indispensables, sujetándose al procedimiento y garantías establecidos para los cateos;
 - c) Comisiones y fiscalías estatales en la materia que operarán bajo los principios que observe la Fiscalía General y la Comisión Nacional;
- 2. Facultar al Congreso de la Unión para expedir una Ley General de Combate a la Corrupción que establezca las políticas y medidas preventivas, los tipos de responsabilidades de los servidores públicos, sus causas de procedencia y procedimientos, los tipos penales relacionados con actos de corrupción y sus sanciones, así como la distribución de competencias de los órdenes de gobierno; y para conformar el Registro Nacional de Servidores Públicos,



3. Precisar que la ASF dará aviso a las instituciones correspondientes en caso de presunta comisión de delitos administrativos en materia de corrupción, teniendo el deber de coadyuvar en el procedimiento respectivo;
4. Permitir que la Fiscalía General y la Comisión Nacional puedan interponer acciones de inconstitucionalidad sobre leyes federales y estatales, así como tratados internacionales relacionados con el combate a la corrupción;
5. Determinar que podrán ser sujetos a juicio político el Fiscal General y el titular de la Fiscalía del Distrito Federal, y los Comisionados de la Comisión Nacional y del Distrito Federal; y
6. Establecer que la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas del Sistema será el Consejo Nacional de Combate a la Corrupción, el cual se integrará por representantes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, por el Fiscal General, los titulares de las Fiscalías locales, los comisionados presidentes de las Comisiones federal y locales, destacando que éste contará a su vez con un órgano consultivo integrado por 5 consejeros ciudadanos pertenecientes al sector académico y de la sociedad civil quienes serán nombrados por la Cámara de Senadores.

Se turnó a Comisiones Unidas Estudios Legislativos, Primera de la Cámara de Senadores.

Se encuentra pendiente en Comisión Revisora (04/02/2014)

