

Principales implicaciones para el Estado de Puebla, derivadas del Sistema Nacional Anticorrupción

Ancheita del Río, Homero Abelardo

2016

<http://hdl.handle.net/20.500.11777/2514>

<http://repositorio.iberopuebla.mx/licencia.pdf>

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA PUEBLA

**Estudios con Reconocimiento de Validez Oficial por Decreto
Presidencial del 3 de abril de 1981**



**“PRINCIPALES IMPLICACIONES PARA EL ESTADO DE
PUEBLA, DERIVADAS DEL SISTEMA NACIONAL
ANTICORRUPCIÓN”**

DIRECTOR DEL TRABAJO
DR. JOSÉ DE JESÚS LEDESMA URIBE

ELABORACIÓN DE UN ESTUDIO DE CASO
que para obtener el Grado de
MAESTRÍA EN DERECHO PÚBLICO

Presenta

LIC. HOMERO ABELARDO ANCHEITA DEL RÍO

Puebla, Pue.

2016

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	2
Capítulo I. MECANISMOS EXISTENTES EN MÉXICO, PARA GARANTIZAR EL ACTUAR ÉTICO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	3
I.1. Infraestructura de la ética pública	3
I.1.1. Funciones	5
I.1.2. Componentes	6
I.2. Controles, así como aspectos positivos y negativos de los mecanismos para garantizar el actuar ético de los servidores públicos	7
1.2.1. Controles	7
1.2.2. Aspectos positivos	9
1.2.3. Aspectos negativos	11
Capítulo II. REFORMA, ADICIONES Y DEROGACIONES DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN	14
II.1. Antecedentes generales de la reforma	14
II.1.1. El pacto por México	14
II.1.2. Cronología	16
II.2. Sistema Nacional Anticorrupción	21
II.2.1. Contenido general y aspectos medulares del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción	21
II.2.2. Disposiciones transitorias	25
II.3. Referentes	28
II.3.1. Entrevista	28
II.3.2. Análisis de caso “A”	30
II.3.3. Análisis de caso “B”	33
Producto. PRINCIPALES IMPLICACIONES PARA EL ESTADO DE PUEBLA, DERIVADAS DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN	36
III.1. Necesidades de la Reforma: Adecuaciones constitucionales y legales	36
III.1.1. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla	36
III.1.2. Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla	40
III.1.3. Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Puebla	40
III.1.4. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla	41

III.1.5. Ley que crea el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado.....	41
III.1.6. Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado.....	42
CONCLUSIONES.....	42
BIBLIOGRAFÍA Y LEGISGRAFÍA.....	44

INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha sufrido en los últimos tres años, reformas de gran trascendencia a nivel Nacional; y, en el presente proyecto, se aborda uno de los temas más polémicos y de mayor impacto provenientes del Pacto por México, que se relaciona con las reformas estructurales en materia de Combate a la corrupción.

En el primer capítulo, se analizan los diferentes mecanismos que garantizan el actuar ético de los servidores públicos, así como su nivel de eficacia, para tratar de abordar el tema, partiendo de aspectos positivos que son de resaltarse.

El segundo capítulo, se ocupa del documento origen de la reforma, que es el Pacto por México, y se resaltan aspectos medulares del contenido general del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan, diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.

Lo anterior permitirá tener un panorama específico sobre la importancia del tema que se aborda, e identificar las principales implicaciones que para el Estado de Puebla, tiene el Sistema Nacional Anticorrupción, previendo las posibles acciones que debieran realizarse para estar acordes a dicho Sistema.

Con lo anterior, se procura realizar un proyecto no sólo crítico, sino propositivo, con miras a que, de surgir aportaciones importantes, sea uno de los

referentes para la Legislatura local, en las adecuaciones constitucionales y locales próximas a realizarse.

Capítulo I

MECANISMOS EXISTENTES EN MÉXICO, PARA GARANTIZAR EL ACTUAR ÉTICO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

En este capítulo, se identifican los principales mecanismos existentes para garantizar el actuar ético de los servidores públicos, que permiten el diseño de una infraestructura de la ética pública; clasificando los controles en preventivos, correctivos, duros y suaves, establecidos como parte de un adecuado control interno, e identificando los aspectos positivos y negativos de los mismos.

I.1. Infraestructura de la ética pública.

Para evitar, o cuando menos disminuir, conductas indeseables en el sector público, existen mecanismos institucionales diversos, que incentivan la buena conducta en los servidores públicos.

Entre los elementos integrantes de lo que puede llamarse “**infraestructura Ética**”, se pueden citar: compromiso, honradez, capacitación, transparencia, Leyes, Reglamentos, y Órganos de Control.¹

A continuación, se desarrollan los principales aspectos que pueden abarcar dichos elementos:

¹ Taus Reggí, Gianina. II. Curso de Profesionalización de la Función Pública, “*Creación de infraestructura ética: Elemento Esencial para el Desarrollo.*” Instituto Nacional de Administración Pública, España 2005. p. 21. Disponible en: <http://adhis.org/documentos/Documento8.pdf>. Sitio consultado en fecha: 2 de septiembre de 2014.

1.- Compromiso.- Aspecto que va desde la selección y contratación, hasta el desarrollo del personal que integrará las diversas áreas del sector público.

2.- Honradez.- Que se identifica con la integridad, con el obrar bueno, apegado a las leyes, reglamentos y normatividad aplicable.

3.- Capacitación.- Elemento que indudablemente interviene tanto en la contratación con referencia a los conocimientos del personal seleccionado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, como en la capacitación constante del personal contratado, en materia de ética y valores en el sector público.

4.- Transparencia.- Representada por el actuar de las personas, por la información que los servidores públicos están obligados a mantener a disposición de la ciudadanía para su conocimiento en todo momento.

5.- Leyes y reglamentos.- Se hace referencia en particular a los relacionados con la función pública, como los códigos de ética, las normas de conducta, de confidencialidad, las leyes de responsabilidades de los servidores públicos.

6.- Los órganos de control.- En este apartado, se alude no solo a las contralorías internas que siguen el gasto público durante su ejercicio y aplicación, sino también a las fiscalizadoras superiores que se ocupan con posterioridad de la comprobación de ese gasto público y de verificar que al hacerlo se haya actuado en todo momento, conforme a las diversas normatividades aplicables a los diferentes recursos.

Es en el año 2000, cuando empieza cierto consenso por mejorar la infraestructura ética, con lo que se denominó Comisión Permanente de Contralores Estado – Federación, en la que los contralores del país, establecieron como un compromiso político, la implementación de:

“...marco legal eficaz, mecanismos eficaces de rendición de cuentas, códigos de conducta efectivos, actitud de apoyo al servicio público, existencia de algún organismo coordinador en materia de ética y presencia de una sociedad civil activa (incluidos unos medios de comunicación perspicaces) que desempeñe el papel de vigilante de los actos de los funcionarios. Como cualquier otro conjunto de herramientas de gestión, la eficacia de la infraestructura ética depende de que sea implantada, comprendida y aplicada sistemáticamente.”²

I.1.1. Funciones.

La infraestructura de la ética pública es amplia, pero en la práctica, no ha respondido a todas las expectativas.

Las principales funciones de esa infraestructura son: “control, orientación y gestión”, las que deben efectivamente realizarse, y no solo actuar por clientelismo o favoritismo, para contratar personal en el sector público.

Dichas funciones implican que todo aquél servidor público que se ocupe de la selección, contratación e ingreso del personal al sector público, debe seguir los mecanismos existentes, implementarlos o complementarlos, para asegurar que el Estado, a través de los mejores hombres y las mejores mujeres, preste el servicio a la ciudadanía.

Así, puede verse que la aplicación de exámenes de conocimientos, de habilidades para el empleo correspondiente, de capacidades mentales y de control confianza; entre otros, permiten establecer un tamiz tendiente a evitar que en el servicio público, se consideren perfiles no acordes al mismo.

También deben realizarse actividades de capacitación, que permitan que el personal en activo, continúe fortaleciendo sus hábitos adecuados y sus

² Comisión Permanente de Contralores Estado - Federación. *Confianza en el gobierno. “Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico”*. 2000. pp. 22 y 23. Disponible en: books.google.com/.../Confianza_en_el_Gobierno_Medidas_para_fo.html?i. Sitio consultado en fecha: 3 de septiembre de 2014.

conocimientos; o en su caso, que den lugar a la actualización constante de dicho personal.

De igual forma, deben aplicarse los procedimientos legales previstos ya en los ordenamientos, y no evadirlos, pues son precisamente los que van a evitar y prevenir conductas irregulares no deseadas en el servicio público.

Debe llevarse además, un seguimiento patrimonial de los servidores públicos; esto es, no solo recibir y guardar sus declaraciones de situación patrimonial, sino efectuar un análisis de su comportamiento para evitar conductas irregulares; y en caso de haberlas, detectarlas a tiempo.

Asimismo, debe darse un seguimiento puntual a las quejas ciudadanas relacionadas con comportamientos inadecuados por parte de servidores públicos.

Con el desarrollo de estas funciones, el compromiso del sector público con la sociedad, podrá verse cumplido en mayor medida.

I.1.2. Componentes.

Al hablar de infraestructura de la ética pública, deben identificarse los componentes de la misma.

Dichos componentes, giran en torno a las funciones de control, orientación y gestión, abordadas en el apartado anterior. Por cuanto a la función de control, ubicamos componentes como la existencia y vigencia de un marco legal que contemple procedimientos de investigación y acusación efectivos; mecanismos adecuados de responsabilidad y participación ciudadana; así como, escrutinios públicos; mismos que, guardan estrecha relación con los nuevos esquemas de transparencia y rendición de cuentas.

Respecto a la función de orientación, se pueden identificar componentes como el compromiso bien dirigido de líderes políticos, cuya conducta sea un verdadero ejemplo para el sector público; y que a la vez, impulse mejoras de alto impacto en favor de la ética pública, la formación de códigos de conducta que promuevan los valores morales y establezcan normas que efectivamente se apliquen, así como mecanismos o actividades de socialización profesional, educación y formación.

Finalmente, en la función de gestión convergen diversos componentes, tales como: **1)** condiciones óptimas de servicio público, sustentadas en políticas eficaces de recursos humanos; **2)** existencia de un ente u organismo que coordina todos los aspectos relacionados con la ética pública; y, **3)** coordinación de infraestructura, bien mediante un departamento u organismo central de gestión ya existente, o mediante un organismo especial que se establezca, con competencias en asuntos relacionados con la ética.

I.2. Controles, así como aspectos positivos y negativos de los mecanismos para garantizar el actuar ético de los servidores públicos.

I.2.1. Controles.

Por su misma denominación, podríamos afirmar que los controles, son mecanismos para mantener orden y disciplina en ciertas organizaciones; permiten diseñar acciones para lograr objetivos, reduciendo los riesgos que muchas veces impiden alcanzarlos o corregirlos. Por ello, la manera más sencilla que se encuentra en el presente ensayo para clasificar los controles, es de acuerdo a su fin u objetivo.

Así, encontramos controles preventivos y controles correctivos, los primeros tienden a suprimir las causas de un riesgo para evitar que se materialice; los segundos en cambio, tienden a permitir que se reestablezcan las condiciones que

imperaban hasta antes del evento que generó el riesgo; y en su caso, que se modifiquen las acciones que generaron tal riesgo.

Por ello, se puede afirmar que en la realización de actividades públicas, éste tipo de controles son y por mucho, indispensables para obtener los resultados que la sociedad espera de las mismas.

Entre los controles, podemos identificar además, otra clasificación trascendente, y es la que gira en torno al carácter flexible o inflexible de los mismos. Por un lado se ubican los comúnmente conocidos como **controles duros o formales**, que son “herramientas de control de las cuales se tiene evidencia documental y son tangibles (por ejemplo: políticas y procedimientos)”³. Por otro lado encontramos los **controles suaves o informales**, que también son “herramientas de control, pero que a diferencia de los duros o formales, abarcan aspectos no tangibles con o sin evidencia; es decir, pueden o no estar documentados (por ejemplo: competencias y valores)”⁴.

Para un mejor entendimiento de esta clasificación, por cuanto hace al tema de ética pública, se hace referencia a continuación, de un modelo desarrollado por la Entidad de Fiscalización Superior de los Países Bajos; el cual plantea:

“que en toda organización, deben converger **controles duros**, que son básicamente regulaciones, procedimientos y sistemas técnicos; y **controles suaves**, que se refieren a los diseñados para influir en el comportamiento (clima organizacional y cultura institucional, Los **controles duros** tienen un enfoque coercitivo (represión/reacción), y el enfoque de los **controles suaves** es propositivo (prevención/pro-acción); sin embargo, para obtener buenos resultados, se requiere de una combinación equilibrada de ambos enfoques; pero, los **controles suaves**, parecen ser la mejor defensa contra la corrupción en los mandos superiores de la entidad, aún y cuando sean más difíciles de implantar y evaluar que los controles duros tradicionales.”⁵

³ Departamento Administrativo de la Función Pública, República de Colombia. *Guía de autovaloración del control. “Relaciones entre controles formales e informales”*. Bogotá, 2010, p. 23. Disponible en: http://portal.dafp.gov.co/form/formularios_retrive_publicaciones?no=562. Sitio consultado en fecha: 8 de septiembre de 2014.

⁴ Idem.

⁵ Auditoría Superior de la Federación. *Estudio Técnico para la Promoción de la Cultura de la Integridad en el Sector Público (1173)*. México, Enero de 2014, pp. 116 y 140 Disponible en: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012/Documentos/Auditorias/2012_1173_a.pdf. Sitio consultado en fecha: 3 de septiembre de 2014.

De acuerdo a lo anterior, se puede entonces afirmar, que los **controles duros**, son aquellos mecanismos que tienden a resaltar la acción sancionatoria severa, ante conductas no apegadas a la ética, generalmente se encuentran en las leyes y en los códigos sobre responsabilidad penal y administrativa; y, que los **controles suaves**, son aquellos mecanismos que tienden a resaltar la prevención de conductas no apegadas a la ética, generalmente se encuentran en códigos éticos o de conducta, con medidas disciplinarias menos estrictas a las previstas en las leyes.

I.2.2. Aspectos positivos.

Entre los aspectos positivos de los mecanismos existentes para garantizar el actuar ético de los servidores públicos, se pueden identificar: **1)** la obligatoriedad del actuar ético en el sector público; y, **2)** la aplicación de medios disciplinarios por su inobservancia.

Una parte de esos aspectos, la encontramos por ejemplo, en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que establece la salvaguarda de los principios que rigen el servicio público, y que son los de “legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.”⁶

Sin embargo, dicho ordenamiento no define cada uno de dichos principios; por lo que, a continuación, se trata de explicar para efectos del presente ensayo, en qué consiste cada uno de ellos, y que puede desprenderse de su misma denominación. Así, el **principio de legalidad**, consiste en la obligatoriedad que tienen los servidores públicos, de regir su actuar a las normas legalmente establecidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión; el **principio de honradez**, se refiere a la abstención por parte de los servidores públicos, de recibir obsequios que comprometan su desempeño, y de utilizar su empleo, cargo o comisión, para obtener beneficios para sí o para terceros; el **principio de**

⁶ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. “Artículo 7”. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio>. Sitio consultado en fecha: 1 de septiembre de 2014.

lealtad, reside en el compromiso que los servidores públicos asumen con el ente público en el que laboran y con los valores institucionales del mismo; el **principio de imparcialidad**, radica en la actuación libre de prejuicios y sin influencia alguna, por parte de los servidores públicos, tendiente a evitar un trato privilegiado o discriminatorio a organizaciones o personas; y, el **principio de eficiencia**, trata sobre el máximo desempeño del empleo, cargo o comisión, que se logra con actitud positiva de servicio, basada en el desarrollo de aptitudes, así como en la colaboración y en la dedicación apropiadas.

Ahora bien, otra parte de dichos aspectos, se encuentra en el régimen de responsabilidades y sanciones de servidores públicos, previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dependiendo de la naturaleza de los actos u omisiones en que se incurra, o del tipo de servidor público de que se trate, la responsabilidad puede ser: “Política, Administrativa, Patrimonial, Penal, Laboral y Resarcitoria”.⁷ No se considera indispensable para los efectos del presente ensayo, analizar cada uno de los tipos de responsabilidad; por lo que, en términos generales puede señalarse que todas estas responsabilidades, llevan aparejada la imposición de diversas sanciones, que pueden ir desde una amonestación pública, hasta una pena corporal. Asimismo, los aspectos positivos también se ven reflejados en el hecho de que, son la mayoría de instituciones públicas, las que ya cuentan con códigos de ética, que apuestan más por la prevención que por la sanción.

Respecto a los códigos de ética, Diego B. Oscar, ha señalado que:

“Un código de ética, es una declaración en la que se definen las actitudes esperadas por parte de los servidores públicos. Abarca también un compendio de valores y antivalores así como una lista de responsabilidades y obligaciones jurídicas. Ya sean de carácter legal o administrativo, los códigos desempeñan un papel orientador y de control al establecer las restricciones de comportamiento.”⁸

⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. “Artículos 79 y 109 a 114.” Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>. Sitio consultado en fecha: 2 de septiembre de 2014.

⁸ Diego Bautista, Oscar. *Ética pública y buen gobierno. Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público*. Instituto de Administración Pública del Estado de México, Asociación Civil, ISBN: 978-968-6452-92-3, Toluca, México, marzo de 2009. p. 33.

Independientemente de la forma que adopten los códigos de ética pública, éstos deben, para ser eficientes, fomentar la identidad de los servidores públicos con los valores institucionales, pues ello traerá como consecuencia un ejercicio exitoso de la labor pública, perceptible por la sociedad.

I.2.3. Aspectos negativos.

Entre los aspectos negativos de los mecanismos existentes para garantizar el actuar ético de los servidores públicos, podemos identificar: las deficiencias que reportan los mismos ordenamientos legales que regulan el régimen de responsabilidades en México, con denominaciones no adecuadas y con contenidos normativos obesos y complejos, que pueden configurar a la vez por una misma conducta, uno o más tipos de responsabilidad (que aunque constitucionalmente es aceptable, no necesariamente puede considerarse justo), con sanciones similares entre sí; así como el desconocimiento de los preceptos contenido en este tipo de ordenamientos, que constituye la mayor causa de su incumplimiento.

En efecto, tan sólo a nivel federal, por citar un ejemplo, existen dos leyes en materia de responsabilidades, pero con denominaciones similares entre sí, y que son: la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; las que, desde su misma denominación, ya generan confusión para aquellos a quienes están dirigidas; y que son, los servidores públicos (entre ellos, algunos legisladores que al hacer ciertas referencias de las mismas en documentos oficiales, invierten su contenido).

Sólo al revisar el contenido de estas Leyes, es como se pueden detectar las semejanzas y diferencias entre ellas.

Así, podemos señalar que si bien ambas tienen por objeto “reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”⁹; la primera alude a la responsabilidad administrativa que rige los principios de la función pública (es decir, está dirigida a la generalidad de servidores públicos); y la segunda, se enfoca más a la responsabilidad política (es decir, está dirigida a un selecto grupo de servidores públicos); no obstante, ambas también prevén responsabilidades y sanciones similares para servidores públicos que en general, manejen o apliquen recursos públicos federales.

Dicha situación, puede evidentemente, ser un factor que propicie la inobservancia de los citados ordenamientos; o bien, la aplicación incorrecta de los mismos, pues aunado a lo anterior, no son las únicas leyes que prevén responsabilidades relacionadas con recursos públicos federales; ya que también están la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, por citar sólo algunas.

Por otro lado, en el marco de los aspectos que se analizan, se puede señalar que en los últimos años, se ha impulsado el diseño de Políticas de Integridad Institucional, que se apegan más al tema del control interno de los entes públicos.

Existe un Estudio Técnico para la Promoción de la Cultura de la Integridad en el Sector Público, que realizó la Auditoría Superior de la Federación, del que se pueden desprender los objetivos que persiguen este tipo de políticas, como son:

“**Evitar** la duplicidad de funciones o esfuerzos en materia anticorrupción, la omisión de controles anticorrupción importantes, o la recurrencia de deficiencias significativas en los mismos, y la realización de esfuerzos fragmentarios o atomizados sin conexión lógica; así como, **facilitar** el mejor aprovechamiento de los recursos públicos destinados a reducir los índices de corrupción y salvaguardar la integridad; la corrección progresiva del diseño estructural institucional para alcanzar mayores índices de integridad y desempeño; y la

⁹ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. op. cit. “*Artículo 1*”, nota 6, p. 10 y Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. “*Artículo 1*”. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>. Sitio consultado en fecha: 2 de septiembre de 2014.

práctica de evaluaciones integrales para detectar las debilidades y áreas de oportunidad con mayor precisión y alcance.”¹⁰

Sin embargo, los esfuerzos se han quedado hasta ciertos ámbitos de gobierno, encontrándose resistencia o retraso en otros.

¹⁰ Auditoría Superior de la Federación. *Estudio Técnico para la Promoción de la Cultura de la Integridad en el Sector Público (1173)*. México, Enero de 2014, pp. 116 y 140 Disponible en: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_1173_a.pdf. Sitio consultado en fecha: 3 de septiembre de 2014.

Capítulo II

REFORMA, ADICIONES Y DEROGACIONES DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN.

II.1. Antecedentes Generales de la Reforma.

Es conveniente conocer los antecedentes que dieron como resultado la reforma materia de este capítulo, pues la misma forma parte de un grupo de reformas cuya realización se logró merced a la voluntad (política) de diversos grupos políticos, representados en el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos.

II.1.1. El Pacto por México.

El 2 de diciembre de 2012, se firma por el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto; y por los entonces Presidentes del Partido Acción Nacional, del Partido Revolucionario Institucional; y, del Partido de la Revolución Democrática, el documento denominado **“El pacto por México”**, que contiene un acuerdo de carácter político, económico y social para impulsar el crecimiento, construir una sociedad de derechos, eliminar prácticas clientelares y disminuir la pobreza y la desigualdad social,¹¹ y al que posteriormente (28 de enero de 2013), se sumó el Partido Verde Ecologista de México, a través de su entonces vocero.¹²

Dicho documento, tuvo como acuerdo principal **“el profundizar el proceso democrático”** con base en “tres ejes rectores:

¹¹ Secretaría de Relaciones Exteriores. Consulado de México en Caléxico. Pacto por México. *Aspectos Principales*. Disponible en Internet: <http://consulmex.sre.gob.mx/calexico/index.php/component/content/article/4-articulos/58-pacto-por-mexico>. Sitio consultado en fecha: 26 de enero de 2015.

¹² Gómez, Ricardo (29 de enero de 2013). «PVEM se suma a firma del Pacto por México». El Universal. Fuente citada por: Wikipedia la Enciclopedia Libre. Disponible en Internet: https://es.wikipedia.org/wiki/Pacto_por_México. Sitio consultado en fecha: 24 de enero de 2015.

- **Primero.-** El fortalecimiento del Estado Mexicano.
- **Segundo.-** La democratización de la economía y la política, así como la ampliación y aplicación eficaz de los derechos sociales.
- **Tercero.-** La participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, la ejecución y la evaluación de políticas públicas.

El documento estuvo dividido en 5 secciones: Visión, Acuerdos, Acuerdos Presupuestales 2013, Método de Trabajo y Compromisos para las Reformas.

Sus grandes acuerdos fueron cinco, con acuerdos particulares de cada tema respectivamente, traducidos en 95 compromisos; siendo el acuerdo “**2.4.**” de su índice, el relativo a “**Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción**”, en el que se plantean los siguientes compromisos: **1)** la implementación de una reforma para la rendición de cuentas contables; **2)** la ampliación de facultades para el entonces IFAI, para que fuese un órgano constitucional autónomo, y la promoción de que los órganos estatales de acceso a la información, también fueran autónomos y colegiados; y, **3)** el establecimiento de una comisión nacional y de comisiones estatales anticorrupción con facultades de prevención, investigación, sanción administrativa y denuncia; así como la creación de un Consejo Nacional para la Ética Pública, con la participación de autoridades y la sociedad civil.

Con miembros del Gobierno Federal y de los Partidos Políticos que fueron parte, se estableció en el mismo documento: “**1) un Consejo Rector** para la planeación y desarrollo de sus avances, teniendo como responsabilidad, articular las negociaciones centrales, definir objetivos, determinar mesas de trabajo por materia y/o reforma, establecer un calendario de trabajo y elaborar las iniciativas de ley que se requiriesen, para someterlas a la discusión del Congreso de la

Unión; así como, **2) una Coordinación Técnica**, para su supervisión y seguimiento, con la responsabilidad de dar seguimiento a los acuerdos del Consejo Rector y a los acuerdos de las mesas de trabajo por materia, así como instrumentar las acciones de comunicación y difusión a la opinión pública.

Para la implementación de los acuerdos, se estableció como plazo máximo, el segundo semestre del año 2018.”¹³

El 7 de mayo de 2013, el Presidente Enrique Peña Nieto y los entonces presidentes de los tres partidos políticos nacionales con mayor representación, firmaron un adéndum al pacto con dos acuerdos que contienen once compromisos adicionales, pero cuya materia no tiene implicación alguna con el tema de combate a la corrupción.¹⁴

II.1.2. Cronología.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fija las bases para su reformabilidad, dentro del Título Octavo, mismo que establece:

“TÍTULO OCTAVO. De las Reformas de la Constitución.

Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”¹⁵

¹³ Secretaría de Relaciones Exteriores. Consulado de México en Caléxico. Pacto por México. *Aspectos Principales*. Op.Cit., nota 11 p.17.

¹⁴ Reséndiz, Francisco (7 de mayo de 2013). «Partidos firman addendum al Pacto por Mexico». El Universal. Fuente citada por: Wikipedia la Enciclopedia Libre. Disponible en Internet: https://es.wikipedia.org/wiki/Pacto_por_México. Sitio consultado en fecha: 24 de enero de 2015.

¹⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. “Artículo 135”. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>. Sitio consultado en fecha: 8 de septiembre de 2015.

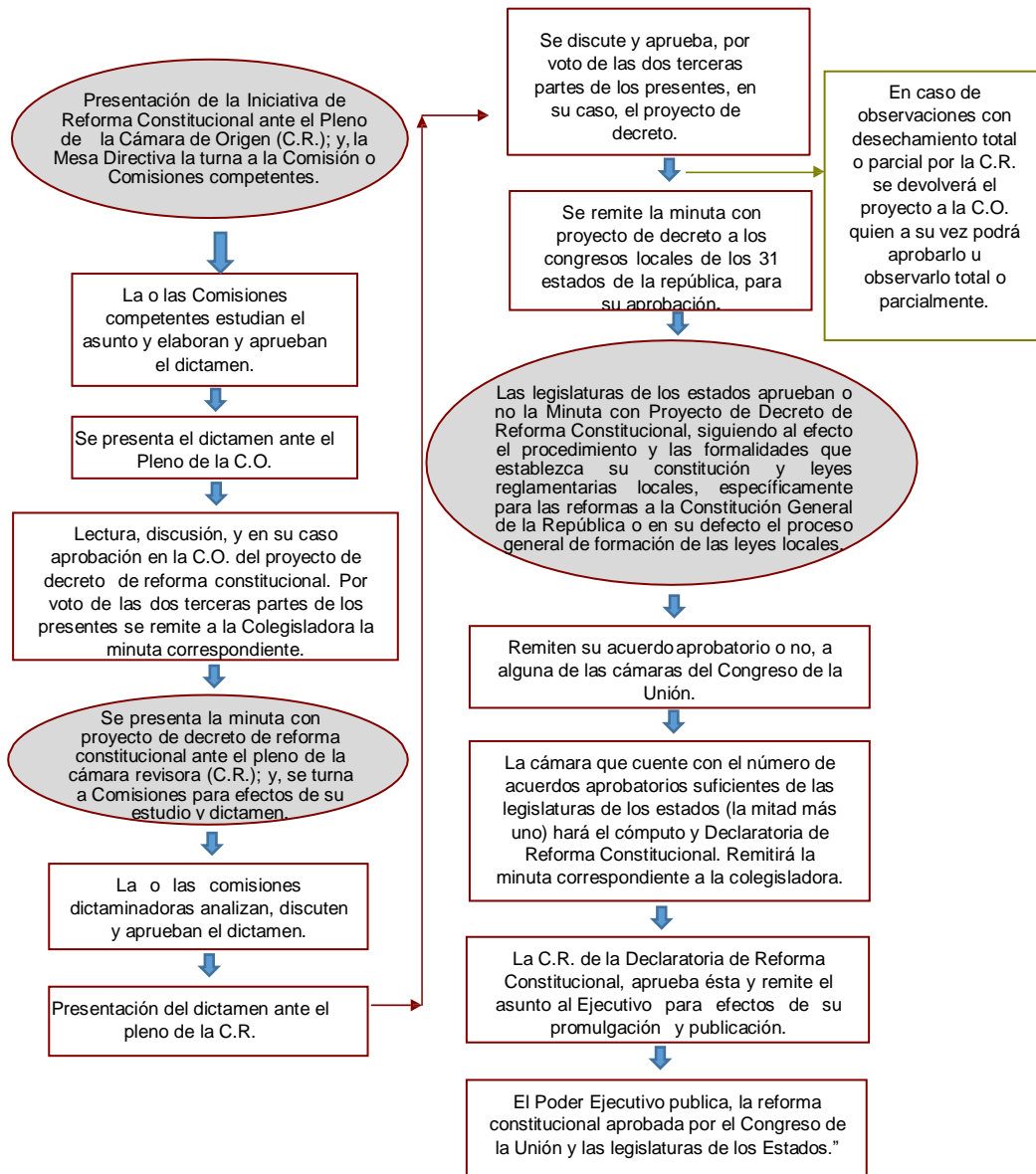
“Dicha disposición, crea un órgano especial que parte de lo que la doctrina ha denominado poder revisor y que se integra por el órgano legislativo federal y los órganos legislativos locales, órgano que se encuentra citado entre el Poder Constituyente y los Poderes Constituidos; está situado por abajo del primero, pero tiene una jerarquía superior a los segundos, a los cuales puede alterar. Por ello, el Presidente de la república, no puede vetar la obra del Poder Revisor, por ser un órgano de mayor jerarquía en la materia que él.”¹⁶ “El procedimiento es más difícil que el que se sigue para la alteración de una norma ordinaria, ya que el Congreso federal se exige un quorum de votación de las dos terceras partes de los legisladores presentes, cuando la regla es que sólo sea de más de la mitad, amén de que después el proyecto tendrá que ser sometido a la consideración de las legislaturas locales. La regla general establecida en el artículo 135, sufre una mayor rigidez cuando se intenta formar una entidad federativa dentro de los límites de las ya existentes y las legislaturas de la entidad o entidades afectadas, no han dado su consentimiento. En este caso, se aplican los principios del artículo 135 para la ratificación de las legislaturas locales que deberá ser efectuada por las dos terceras partes del total de ellas. Y, la Constitución reviste carácter flexible en un solo caso: cuando el Congreso federal admite nuevos estados a la Unión, ya que entonces se reforma el artículo 43 con el mismo procedimiento que se sigue para la norma ordinaria. La doctrina mexicana se encuentra dividida respecto a si el poder revisor de la Constitución, tiene límites o no. Algunos opinan que no tiene ningún límite, mientras otros afirman que hay ciertos principios que no pueden ser suprimidos, entre éstos, el sistema federal y la división de poderes.”¹⁷

En la praxis, el procedimiento que se sigue para reformar la Constitución, es el que se desprende del siguiente diagrama de flujo, que se desprende del Prontuario de términos, prácticas y procedimientos más usados en el trabajo parlamentario de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, elaborado por José G. Sandoval Ulloa, y que se reproduce a continuación:

¹⁶ Cfr. Carpizo Jorge, Jorge Madrazo. “*Derecho Constitucional. 5. Las Reformas Constitucionales*”. Formato pdf, pp. 1710-1711. Disponible en Internet: biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/325/14.pdf, Sitio consultado en fecha: 9 de septiembre de 2015.

¹⁷ *Ibidem*, p.1712

“DIAGRAMA DE FLUJO DEL PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL”



*18

Por cuanto hace al **Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción**, debe señalarse que el mismo se estructuró con diversas iniciativas presentadas en su momento, entre las que se destacan:

¹⁸ Cfr. Sandoval Ulloa, José G. "Prontuario de términos, prácticas y procedimientos más usados en el trabajo parlamentario de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión". p. 47. Disponible en Internet: www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/pront/8reform.pdf. Sitio consultado en fecha 17 de septiembre de 2015.

A. La minuta con proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, aprobada por el H. Senado la República el 13 de diciembre de 2013. Esa minuta se turnó al estudio y dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales... esta minuta fue resultado del dictamen de cuatro iniciativas presentadas ante el pleno de este H. Senado la República: la correspondiente a los Grupos Parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México, que se presentó el 15 de noviembre de 2012; la que presentó el Grupo Parlamentario del Partido la Revolución Democrática el 20 de noviembre de 2012; la que presentó el Senador José María Martínez Martínez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional; y la que presentaron los integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional el 4 de abril de 2013.

B. La iniciativa con proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, presentada ante la H. Cámara de Diputados el 4 de noviembre de 2014 por los integrantes de los Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores. Esta iniciativa se turnó al estudio y dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con opinión de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción.

C. La iniciativa con proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, presentada ante la H. Cámara de Diputados el 19 de noviembre de 2014 por la Diputada Lilia Aguilar Gil, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo. Esta iniciativa se turnó al estudio y dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales.

D. La iniciativa con proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de buen gobierno de combate a la corrupción, presentada ante la H. Cámara de Diputados el 19 de noviembre de 2014 por la Diputada Lilia Aguilar Gil, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo. Esta iniciativa se turnó al estudio y dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales.

E. La iniciativa con proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política los Estados Unidos Mexicanos, para crear los sistemas nacionales de fiscalización y anticorrupción, presentada ante la H. Cámara de Diputados el 25 de noviembre de 2014 por los Diputados José Luis Muñoz Soria, Agustín Miguel Alonso Raya y José Ángel Ávila Pérez, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido la Revolución Democrática. Esta iniciativa se turnó al estudio y dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales.

F. La iniciativa con proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política los Estados Unidos Mexicanos para crear el sistema nacional anticorrupción y de fiscalización, presentada ante la H. Cámara de Diputados el 12 de febrero de 2015 por los Diputados Agustín Miguel Alonso Raya y Fernando Belaunzarán Méndez, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. Esta iniciativa se turnó al estudio y dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales.

G. En la sesión pública de la H. Cámara de Diputados del 26 de febrero próximo pasado, su Pleno aprobó el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales que propuso un proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. El dictamen tuvo 409 votos en pro, 24 en contra y 3 abstenciones.”¹⁹

¹⁹ DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ANTICORRUPCIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA; DE GOBERNACIÓN, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, SOBRE LA MINUTA

Sin embargo, la cronología del proceso legislativo para la emisión del citado Decreto, se resume en el siguiente recuadro:

No.	Estatus	Fecha
1	APROBADO EN COMISION(ES) ORIGEN	11/12/2013
2	DICTAMEN PRESENTADO EN PLENO DE ORIGEN	13/12/2013
3	DE PRIMERA LECTURA EN ORIGEN	13/12/2013
4	DICTAMEN A DISCUSIÓN EN ORIGEN	13/12/2013
5	APROBADO EN ORIGEN	13/12/2013
6	TURNADO A REVISORA	13/12/2013
7	MINUTA RECIBIDA EN REVISORA	04/02/2014
8	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE REVISORA	04/02/2014
9	APROBADO EN COMISION(ES) ORIGEN	25/02/2015
10	APROBADO EN COMISION(ES) ORIGEN	25/02/2015
11	DICTAMEN PRESENTADO EN PLENO DE ORIGEN	26/02/2015
12	DE PRIMERA LECTURA EN ORIGEN	26/02/2015
13	DICTAMEN A DISCUSIÓN EN ORIGEN	26/02/2015
14	APROBADO EN ORIGEN	26/02/2015
15	TURNADO A REVISORA	26/02/2015
16	MINUTA RECIBIDA EN REVISORA	03/03/2015
17	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE REVISORA	03/03/2015
18	APROBADO EN COMISION(ES) REVISORA	16/04/2015
19	DICTAMEN PRESENTADO EN PLENO DE REVISORA	16/04/2015
20	DE PRIMERA LECTURA EN REVISORA	16/04/2015
21	DICTAMEN A DISCUSIÓN EN REVISORA	21/04/2015
22	APROBADO EN PLENO REVISORA	21/04/2015
23	TURNADO A CONGRESOS LOCALES	21/04/2015
24	APROBADO POR CONGRESOS LOCALES	20/05/2015
25	TURNADO AL EJECUTIVO	20/05/2015
26	PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN	27/05/2015

CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN. Formato pdf., pp. 2-4. Disponible en: www.senado.gob.mx/comisiones/puntos.../docs/dictamen_031213, Sitio consultado en fecha: 25 de enero de 2015.

II.2. Sistema Nacional Anticorrupción.

II.2.1. Contenido general y aspectos medulares del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.

Como quedó asentado en el capítulo anterior, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 27 de mayo de 2015, y entró en vigor al día siguiente de dicha publicación, sin perjuicio de lo previsto en las disposiciones transitorias establecidas en el mismo Decreto.²¹

Las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a través de dicho Decreto fueron reformadas, adicionadas y derogadas; se precisan en el **Artículo Único** de la Declaratoria respectiva, que a continuación se transcribe:

“Artículo Único. Se **reforman** los artículos 22, párrafo segundo, fracción II; 28, párrafo vigésimo, fracción XII; 41, párrafo segundo, fracción V, Apartado A, en sus párrafos segundo, octavo y décimo; 73, fracciones XXIV y XXIX-H; 74, fracciones II y VI, en sus párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto; 76, fracción II; 79, párrafos primero, segundo, actual tercero y sus fracciones I, en sus párrafos segundo, cuarto y quinto, II y IV, primer párrafo, y los actuales párrafos cuarto, quinto y sexto; 104, fracción III; se **modifica la denominación** del Título Cuarto para quedar “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con faltas administrativas graves o hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado”; 109; 113; 114, párrafo tercero; 116, párrafo segundo, fracciones II, en su párrafo sexto y V; 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, incisos c), en su párrafo segundo, e), m) y n) y, BASE QUINTA; se **adicionan** los artículos 73, con una fracción XXIX-V; 74, con una fracción VIII, pasando la actual VIII a ser

²⁰ Sistema de Información legislativa-PopUp Reporte de Seguimiento. *Cronología del Asunto*. Disponible en Internet: http://www.sil.gob.mx/Librerias/pp_ReporteSeguimiento.php?SID=&Seguimiento. Sitio consultado en fecha: 25 de enero de 2015.

²¹ Cfr. DOF-Diario Oficial de la Federación. *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, Transitorios, Primero*, pp. 1 y 9. Disponible en Internet: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015&print=true. Sitio consultado en fecha: 27 de enero de 2016.

IX; 79, con un tercer y cuarto párrafos, recorriéndose los actuales en su orden; 108, con un último párrafo; 116, párrafo segundo, fracción II, con un octavo párrafo, recorriéndose el actual en su orden; 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, inciso c), con un tercer párrafo, recorriéndose el actual en su orden; y se **deroga** el segundo párrafo de la fracción IV, del actual párrafo tercero del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”²²

Del contenido general del Decreto, se desprenden los siguientes aspectos medulares²³, tendientes a combatir la corrupción en el país:

Reforma al artículo 113, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- **El Establecimiento del Sistema Nacional Anticorrupción.-** Como la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, integrado por un Comité Coordinador y un Comité de Coordinación Ciudadana.

Adición de la fracción XXIX-V, al artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- **El Otorgamiento al Congreso de la Unión, de la Facultad para expedir una Ley General en la materia.-** Que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción, contemple el Subsistema Nacional de Fiscalización, distribuya las competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación; y, contemple un Sistema Profesional

²² *Idem.*

²³ Cfr. Palacio Legislativo de San Lázaro, Gaceta Parlamentaria. “*Declaratoria de publicidad de los Dictámenes(sic) De la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de anticorrupción. Anexo III*”. Jueves 26 de febrero de 2015. Número 4223-III. Formato pdf. Disponible en Internet: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/feb/20150226-III.pdf>. Sitio consultado en fecha: 27 de enero de 2016.

de Carrera, dentro del marco regulatorio de quienes realicen las funciones de prevención, control e investigación de faltas administrativas.

Reformas a los artículos 74, 79, 116 y 122, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- **El Fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación.-** Otorgándole facultades para realizar revisiones durante el ejercicio fiscal (auditoría en tiempo real) y respecto actos realizados en ejercicios fiscales anteriores; fijándole mayor plazo para la revisión de la cuenta pública, y mejorando la oportunidad en la presentación de los resultados de auditoría, se amplían las materias objeto de su fiscalización y la promoción de responsabilidades; y, cambia su referencia constitucional de Entidad de Fiscalización Superior, a la de Auditoría Superior de la Federación, que es su actual denominación, conforme a la Ley Federal que rige su actuar.

Reformas a los artículos 28, 41, 74, 76 y 109, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- **El Fortalecimiento del Régimen Jurídico Respecto a los Controles Internos.-** Estableciendo como mandato constitucional para todos los entes públicos, contar con órganos internos de control con atribución de prevención, corrección, investigación, sanción y promoción; y, facultando a la Cámara de Diputados para designar a los titulares de los órganos internos de control, de los Organismos Constitucionalmente Autónomos.

Reformas a los artículos 74, 104, 109, 113, 116 y 122, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- **La Creación de un Esquema Jurisdiccional de Justicia Administrativa.-** A cargo de un Tribunal Federal de Justicia Administrativa dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, integrado por 16 Magistrados actuando en

pleno o en secciones, nombrados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado de la República; y de Tribunales similares en los Estados y en el Distrito Federal (este último, en vías de ser considerado también como Estado).

Reformas a los artículos 108, 113 y 114, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Establecimiento de un Nuevo Régimen de Responsabilidades.- En el que se distinga entre “Responsabilidad Administrativa Grave” y “Responsabilidad Administrativa No Grave”, quedando la investigación y substanciación del primer tipo de Responsabilidad, a cargo de la Auditoría Superior de la Federación, de las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales, y de los Órganos de Control Interno; y su sanción, a cargo de los Tribunales de Justicia Administrativa Federal o Locales, según corresponda; y, las tres etapas señaladas, por cuanto hace al segundo tipo de Responsabilidad, estarán a cargo de los Órganos de Control Interno, se prevé además la Responsabilidad de Particulares vinculados con faltas administrativas graves, a determinarse por los Tribunales señalados; y, finalmente, se tipifican los Delitos relacionados con actos de corrupción, con sanciones para servidores públicos y particulares que se contengan en la codificación penal respectiva, correspondiendo a la Auditoría Superior de la Federación, a las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales, y a los Órganos de Control Interno, la presentación de las denuncias correspondientes; y a las Fiscalías Especializadas en Combate a la Corrupción Federal o Locales, según el caso, su investigación y persecución.

Reforma al artículo 108, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- **La ampliación en la obligación de presentación de Declaración Patrimonial, por parte de servidores públicos.-** Complementando la misma, con la obligación de declarar además los “**Intereses**”, permitiendo con ello, identificar situaciones en las que pudiera existir, algún conflicto de interés.

Reforma al artículo 76, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- **La ratificación del Secretario de la Función Pública, por parte del Senado de la República.-** Con el objeto de garantizar, que quien esté a cargo de vigilar el debido funcionamiento del servicio público, obedezca a intereses generales y actúe con absoluta imparcialidad.

Reformas a los artículos 109 y 114, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- **La ampliación de 3 a 7 años, del plazo de prescripción de responsabilidad por faltas administrativas graves.-** A efecto de: **1)** evitar espacios de impunidad; **2)** procurar que una falta administrativa grave, pueda ser investigada y sancionada por una administración distinta a aquella en la que se cometieron; y, **3)** alcanzar mayores esquemas de buen gobierno.

II.2.2. Disposiciones Transitorias.

De acuerdo con la técnica legislativa, las Disposiciones Transitorias, se encuentran al final de un Decreto como el analizado en el presente Capítulo, y en ellas se contienen:

“Normas que confirman, destacan o incluyen factores o enunciados que clarifican el objetivo y el alcance de la ley o repercusiones que éstas puedan tener.

Normas que por su contenido no deben mantenerse durante toda la vigencia de la ley y regulan situaciones que estarán vigentes sólo por algún tiempo, a fin de mantener equilibrio y seguridad jurídica, entre la transición de la ley que se emite y la que virtualmente queda derogada.

Disposiciones Derogatorias, que además de hacer desaparecer de la vida jurídica las normas legales que, consignadas en una ley, contradicen o se oponen a lo que la nueva ley instituye, por regla general son expresas, aunque como sabemos las derogatorias pueden ser tácitas, y se da cuando la nueva ley tiene disposiciones contradictorias u opuestas a una ley anterior. Bajo este principio las disposiciones contradictorias a la nueva ley quedan derogadas, lo cual no es compartido por muchos tratadistas en este campo, ya que opinan que las derogatorias debe ser expresas y no tácitas, la frase muy utilizada en diferentes legislaturas “Derógase cualquier disposición que se oponga a lo establecido en la presente...”, si bien resulta muy práctico, puede complicar su aplicación..., dependiendo del punto de vista o la apreciación o interpretación que pudiera hacer cualquier persona y especialmente los jueces.”²⁴

En el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, este tipo de normas, quedaron plasmadas siguiendo en términos generales la técnica legislativa referida, en los artículos Transitorios que a continuación se transcriben:

“Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin perjuicio de lo previsto en los transitorios siguientes.

Segundo. El Congreso de la Unión, dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá aprobar las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIV y XXIX-V del artículo 73 de esta Constitución, así como las reformas a la legislación establecida en las fracciones XXIV y XXIX-H de dicho artículo. Asimismo, deberá realizar las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objeto de que la Secretaría responsable del control interno del Ejecutivo Federal asuma las facultades necesarias para el cumplimiento de lo previsto en el presente Decreto y en las leyes que derivan del mismo.

Tercero. La ley a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución, establecerá que, observando lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa:

- a) Aprobará su proyecto de presupuesto, con sujeción a los criterios generales de política económica y los techos globales de gasto establecidos por el Ejecutivo Federal;
- b) Ejercerá directamente su presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados, sin sujetarse a las disposiciones emitidas por las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública;
- c) Autorizará las adecuaciones presupuestarias sin requerir la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siempre y cuando no rebase su techo global aprobado por la Cámara de Diputados;
- d) Determinará los ajustes que correspondan a su presupuesto en caso de disminución de ingresos durante el ejercicio fiscal, y

²⁴ APUNTES Y COMENTARIOS BREVES SOBRE LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN EL SALVADOR, Formato pdf., p. 7, Disponible en: www.corteidh.or.cr/tablas/a13085.pdf. Sitio consultado en fecha: 27 de enero de 2016.

e) Realizará los pagos, llevará la contabilidad y elaborará sus informes, a través de su propia tesorería, en los términos de las leyes aplicables.

Cuarto. El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes, dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de las leyes generales a que se refiere el Segundo Transitorio del presente Decreto.

Quinto. Las adiciones, reformas y derogaciones que por virtud del presente Decreto se hacen a los artículos 79, 108, 109, 113, 114, 116, fracción V y 122, BASE QUINTA, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las leyes a que se refiere el Transitorio Segundo del presente Decreto.

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

Séptimo. Los sistemas anticorrupción de las entidades federativas deberán conformarse de acuerdo con las Leyes Generales que resulten aplicables, las constituciones y leyes locales.

Octavo. Los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que hayan sido nombrados a la fecha de entrada en vigor de la Ley a que se refiere la fracción XXIX-H, del artículo 73, de esta Constitución, continuarán como Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa por el tiempo que fueron nombrados.

Los titulares de los órganos a que se refieren las adiciones y reformas que establece el presente Decreto en las fracciones VIII del artículo 74 y II del artículo 76, que se encuentren en funciones a la entrada en vigor del mismo, continuarán en su encargo en los términos en los que fueron nombrados.

Los Magistrados de los Tribunales Contenciosos Administrativos cualquiera que sea su denominación en el ámbito de las entidades federativas, continuarán como magistrados de los Tribunales de Justicia Administrativa de cada entidad federativa, exclusivamente por el tiempo que hayan sido nombrados.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa continuará funcionando con su organización y facultades actuales y substanciando los asuntos que actualmente se encuentran en trámite, hasta la entrada en vigor de la Ley a que se refiere la fracción XXIX-H, del artículo 73, de este Decreto.

Noveno. Los recursos humanos, materiales, financieros y presupuestales con que cuenta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, incluyendo todos sus bienes y los derechos derivados de los fondos o fideicomisos vigentes, pasarán a formar parte del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en los términos que determine la Ley a que se refiere la fracción XXIX-H, del artículo 73, de esta Constitución.

Décimo. Los trabajadores de base que se encuentren prestando sus servicios en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a la entrada en vigor de la Ley a que se refiere la fracción XXIX-H, del artículo 73, de esta Constitución, seguirán conservando su misma calidad y derechos laborales que les corresponden ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en los términos que dicha ley determine.

Décimo Primero. La ley reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 Constitucional, reformado por virtud del presente Decreto, se entenderá referida al último párrafo del

artículo 109 Constitucional atendiendo a lo establecido en el Quinto Transitorio del presente Decreto.”²⁵

II.3. Referentes.

En este capítulo, se pretenden abordar algunos aspectos prácticos relacionados con el tema que se desarrolla; para ello, se transcribe una entrevista realizada a un servidor público y se hacen dos análisis de casos; uno en torno a las acciones legales que dieron origen en su momento, a una tesis aislada sobre el código de ética del Poder Judicial Federal; y el otro, sobre la implementación del Sistema Estatal Anticorrupción en el Estado de Nuevo León.

II.3.1. Entrevista.

A efecto de conocer un punto de vista sobre la ética pública, de quien puede encontrarse inmerso en el ámbito del servicio público, se llevó a cabo una entrevista conformada de una serie de preguntas y respuestas que a continuación se transcriben:

ENTREVISTA REALIZADA EN FECHA 4 DE MAYO DE 2016 A UN SERVIDOR PÚBLICO DE NIVEL DIRECTIVO DE UNA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LEGISLATURA LOCAL, QUIEN SOLICITÓ QUE NO SE ASENTARA SU NOMBRE NI EL DE LA INSTITUCIÓN.

I= INVESTIGADOR/
ENTREVISTADOR

²⁵ DOF-Diario Oficial de la Federación. *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, Transitorios, Primero*, pp. 9 y 10, *op.cit.* nota 21 p.26.

ABREVIATURAS:

E= ENTREVISTADO

I: Buenos días, ¿me permite realizarle una entrevista en torno a la ética pública?

E: *Buenos días, por supuesto.*

I: En las actividades diarias que realiza ¿está presente la ÉTICA?

E: *La ética pública es una exigencia social, y como tal, debe estar presente en todas las actividades que atañen al servidor público; estando en el caso del suscrito, inmersa en todas y cada una de las actividades que realizo, con motivo del desempeño diario de mi empleo público.*

I: ¿En la Institución que labora, se encuentran establecidos mecanismos de control que garanticen el actuar ético de los servidores públicos?:

E: *Desde luego, ya que como es sabido, las autoridades sólo pueden hacer lo que la Ley les permite; por tanto, los servidores públicos deben observar, como parte del control externo, los ordenamientos jurídicos que rigen su actuar, como es la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, la que entre otros aspectos establece los principios morales que rigen en el servicio público; aunado a ello y como parte del control interno, la Institución cuenta con una política de integridad que integra códigos de ética y de conducta, directrices para prevenir el conflicto de intereses y declaraciones de esto último, así mismo, tiene integrado un Comité en la materia.*

I: De acuerdo a lo expuesto por usted, ¿creé entonces que los mecanismos referidos, son eficaces para el combate de conductas no éticas por parte de los servidores públicos de la Institución en la que labora?

E: *Considero que sí, porque mis compañeros y su servidor, nos encontramos plenamente identificados con los valores éticos institucionales establecidos en dichos mecanismos, lo que ha coadyuvado a que la sociedad tenga una percepción positiva tanto de la Institución como de sus servidores públicos, que se constata en los resultados obtenidos con motivo de sus actuaciones.*

I: En ese sentido, ¿considera que son suficientes los mecanismos que refiere?

E: *En realidad, todo es perfectible; por lo que afirmar que son eficaces, no significa que no se deban seguir actualizando y mejorando los diferentes aspectos de los mecanismos ya establecidos, pues lo que es eficaz hoy, podría dejar de serlo mañana.*

I: Gracias

E: *Estoy para servirle.*

La transcripción anterior, evidencia el compromiso e identidad que con la ética, denota el entrevistado en cada una de sus respuestas.

II.3.2. Análisis de caso “A”.

Sin duda alguna, la impartición de justicia es uno de los ámbitos que más exigen de servidores públicos probos para el desempeño de sus funciones; y es por esa razón que se decide incluir como parte del Capítulo II, y bajo el esquema de análisis de caso que se representa a continuación, un criterio sustentado en una tesis aislada en relación al Código de Ética del Poder Judicial de la

Federación, y originado por las acciones legales intentadas respecto de un acto de autoridad, en el que la persona que no obtuvo una resolución favorable, consideró que determinado Juzgador, no se apegó al citado Código de Ética, haciéndolo valer ante la instancia correspondiente.

Una empresa a través de su representante legal “X”, en contra de una sentencia de amparo, dictada por un Juez de Distrito “Y”, promueve un recurso de revisión ante un Tribunal Colegiado “Z”.

“X” es un particular que promueve un Juicio de Amparo en contra de una omisión de notificación por parte de una autoridad administrativa.

La sentencia dictada por “Y” es en el sentido de negar el amparo y protección de la Justicia Federal al quejoso por considerar infundados los conceptos de violación de “X”.

Inconforme con dicha sentencia, “X” promueve ante “Z”, un Recurso de Revisión en contra de la misma, señalando en sus agravios que *la sentencia en pugna carece de toda legalidad al resolver en el sentido que lo hizo, lo cual viola el Código de Ética del Poder Judicial de la Federación en sus numerales 1, 2, 2.1, 4, 4.5, 5 y 5.2; y con ello, el Juez, al conocer del juicio de amparo, violentó sus principios* ”.

Al resolver “Z” el recurso de revisión que “X” promovió en contra de “Y”, lo hace en el sentido de considerar inatendibles los agravios referidos de “X”, sentando al respecto, la siguiente tesis:

“Época: Novena Época, **Registro:** 164148, **Instancia:** Tribunales Colegiados de Circuito, **Tipo de Tesis:** Aislada, **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXII, Agosto de 2010, **Materia(s):** Común, **Tesis:** VI.1o.A.52 K, **Página:** 2250.

CÓDIGO DE ÉTICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SON INATENDIBLES LOS AGRAVIOS EN QUE SE SOSTIENE QUE LOS JUECES DE DISTRITO VIOLENTAN SUS PRINCIPIOS AL CONOCER DE UN JUICIO DE AMPARO. Del contenido del apartado de presentación del Código de Ética del Poder Judicial de la Federación, se advierte que éste se formula con el objeto de ayudar a los juzgadores federales a resolver los conflictos éticos que se presenten con motivo de su trabajo, señalándose en forma expresa que "será exclusivamente la conciencia de cada uno de ellos, el intérprete y aplicador del código"; además de que los principios, reglas y virtudes que recoge no tienen como finalidad establecer una responsabilidad de tipo legal para los miembros del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, conforme a lo dispuesto en el Código Iberoamericano de Ética Judicial, el ámbito de la aplicación y obligatoriedad de las diversas codificaciones éticas en Iberoamérica responde a un tratamiento muy diversificado en cada uno de los países que los contempla, existiendo algunos, como el caso de México, en donde se confía la eficacia del código a la conciencia individual de sus destinatarios. Tales postulados llevados al ámbito del juicio de garantías y del recurso de revisión, conducen a concluir que los agravios en los que se plantea que el Juez de Distrito violentó alguno o algunos de los principios recogidos en el Código de Ética del Poder Judicial de la Federación al resolver un juicio de garantías, resultan inatendibles, pues por una parte los alcances de esas disposiciones no pueden ser materia de examen dentro del juicio de amparo, en la inteligencia de que su aplicación e interpretación queda sólo en el ámbito estrictamente personal y deontológico de los juzgadores federales, sin que constituyan normas legales que rijan para el dictado de los fallos en dicho juicio del orden constitucional; y por otra, porque la aplicación o inaplicación de los principios éticos de independencia, imparcialidad y profesionalismo, entre otros, no puede extenderse al examen de procedencia, legalidad y/o constitucionalidad que habrán de realizar los Jueces de Distrito al resolver los juicios de amparo de su conocimiento y, por ende, tampoco habrán de ser materia de examen en el recurso de revisión que se interponga en contra de las sentencias dictadas por éstos, a fin de calificar su legalidad, pues para ello sólo es dable ceñirse a las disposiciones normativas aplicables al caso concreto, a fin de analizar la litis integrada por las partes en la revisión.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 97/2010. Maquila Mardi, S.A. de C.V. 2 de junio de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco Javier Cárdenas Ramírez. Secretario: Alejandro Andraca Carrera.”²⁶

²⁶ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, “*Semanario Judicial de la Federación*”. Disponible en: <http://sif.scjn.gob.mx/sifsist/Paginas/ResultadosV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000e4&Expresion=%c3%a9tica&Dominio=Rubro,Texto&TATJ=2&Orden=1&Clase=Tesis>

El presente análisis, arroja como resultado que los postulados que se contienen en un Código de Ética, no pueden equipararse con normas legales que rijan en los fallos del orden constitucional, pues sólo quedan en el ámbito personal y deontológico de los juzgadores, siendo en el caso analizado, de los juzgadores federales.

II.3.3. Análisis de caso “B”.

Como quedó precisado en el capítulo correspondiente a las disposiciones transitorias de las reformas constitucionales en materia de combate a la corrupción; se establecieron obligaciones a las Legislaturas locales, para adecuar sus ordenamientos respectivos en armonización con el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción.

En ese sentido, algunas Entidades Federativas, han procedido a la implementación de sus respectivos Sistemas Estatales Anticorrupción, como es el caso que del Estado de Nuevo León que a continuación se analiza:

Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Nuevo León.- El 15 de abril de 2016, se publica en el Periódico Oficial, el Decreto que reforma por modificación y por adición, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, que da origen al establecimiento en dicha Entidad Federativa al “Sistema Estatal Anticorrupción”. El artículo Único del citado Decreto, establece los artículos materia de la reforma; de entre los que se pueden destacar, los siguientes aspectos:

- Procedencia de la confiscación de bienes, en los casos (entre otros) de enriquecimiento ilícito (artículo 20).

- Dotación de nuevas atribuciones al Congreso del Estado y se robustecen algunas existentes; entre ellas: **a)** la de expedir la ley que establezca las bases de coordinación del Sistema Estatal Anticorrupción; **b)** la de instituir mediante las leyes que expida, el Tribunal de Justicia Administrativa, que contará con una Sala Especializada en materia Anticorrupción, para imponer las sanciones a los servidores públicos estatales y municipales, por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias; **c)** la de expedir la ley que distribuya competencias para determinar responsabilidades administrativas de los servidores públicos y de particulares vinculados con faltas administrativas graves; **d)** la de designar con la votación respectiva a los titulares de los órganos internos de control de los órganos autónomos que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos del Estado, del Poder Judicial del Estado y de los Municipios del Estado de Nuevo León; y **e)** la de instituir mediante leyes que expida, la Fiscalía Anticorrupción, así como designar mediante la votación correspondiente, al titular de la misma (artículo 63).

- Los requisitos que deberá reunir el Fiscal Anticorrupción y la dotación de su autonomía (artículo 87).

- La obligación de los servidores públicos de presentar bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes (artículo 105).

- La persecución y sanción de la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción; la aplicación de sanciones administrativas a los servidores públicos por actos

u omisiones que sin constituir delito, puedan afectar la eficiencia y buena marcha de los asuntos públicos; la investigación y substanciación por la Auditoría Superior del Estado y los órganos internos de control, de las faltas administrativas graves, así como su resolución por parte del Tribunal de Justicia Administrativa; imposición por dicho Tribunal de las sanciones a particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves (artículo 107).

- La definición, integración, funcionamiento y atribuciones, del Sistema Estatal Anticorrupción (artículo 109).
- La redefinición de los servidores públicos que pueden ser sujetos a Juicio Político (artículo 110).
- La prescripción de responsabilidad administrativa no menor a 7 años, en el caso de actos u omisiones graves (artículo 117).
- Los nuevos principios que regirán la fiscalización superior que realice la Auditoría Superior del Estado, y la redefinición de sus atribuciones e informes que debe rendir en cuanto al dictamen de las cuentas públicas (artículos 136 y 137).

De los aspectos resaltados, puede concluirse que su contenido es prácticamente una transcripción del texto de la reforma que en materia de combate a la corrupción, se aprobó en su momento, respecto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con sus respectivas adecuaciones al ámbito local.

Sin embargo, al haberse establecido con dicha reforma, la implementación en Nuevo León del Sistema Estatal Anticorrupción, antes de haber emitido las Leyes Generales en la materia, ordenadas en la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que desarrollarán de manera específica las

bases constitucionales en torno al tema, es inminente el riesgo que se generó de incurrir en excesos o limitaciones en dicho Estado.

De ser el caso, los excesos o limitaciones que pudieran resultar, tendrían que ser reparados con posterioridad a través de una nueva reforma a su Constitución Local, a efecto de evitar acciones legales tendientes a señalar que las disposiciones de esta última, no se ajustan a las Leyes Generales emanadas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Producto

PRINCIPALES IMPLICACIONES PARA EL ESTADO DE PUEBLA, DERIVADAS DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.

III.1. Necesidades de la Reforma: Adecuaciones constitucionales y legales.

III.1.1. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

Siendo el ordenamiento de mayor jerarquía en el Estado, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, es el primero que debe ser reformado, para cumplir con las determinaciones que para los Estados de la República y el Distrito Federal (este último, en vías de denominarse Ciudad de México), estableció el Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.²⁷ Entre los aspectos que debieran ser considerados dentro de la reforma a este ordenamiento, se consideran los siguientes:

²⁷ Cfr. H. Congreso del Estado de Puebla. “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla”. Disponible en: www.congresopuebla.gob.mx, Sitio consultado en fecha 29 de enero de 2016.

Reforma al artículo 125, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

El Establecimiento del Sistema Local (o Estatal) Anticorrupción y el otorgamiento de la facultad del Congreso del Estado, para expedir la Ley Local en la materia, prever las sanciones y procedimientos correspondientes para servidores públicos y particulares, y el plazo de prescripción.- El Sistema Local (o Estatal) Anticorrupción, debe instituirse como la instancia encargada de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción. Asimismo, en el artículo 125 de la Constitución Local en cita, debe establecerse la facultad del Congreso del Estado, para expedir la Ley Local que establezca las bases de coordinación del Sistema Local (o Estatal) Anticorrupción; y homologar en la misma o en la Ley respectiva, el plazo de prescripción por responsabilidad grave (7 años).

Reformas a los artículos 113 y 114, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

El Fortalecimiento de la Auditoría Superior del Estado de Puebla.- Cabe destacar que a diferencia de su homólogo en la Federación, esta entidad fiscalizadora, ya contaba desde el año 2010, con facultades para realizar revisiones durante el ejercicio fiscal (auditoría en tiempo real) y respecto actos realizados en ejercicios fiscales anteriores; por tanto, sólo sería reiterar las mismas, pero homologando el plazo que a nivel federal se estableció para la revisión de la cuenta pública y para la prórroga del mismo (debiendo considerarse en esto último, que a nivel local, no es sólo una cuenta pública la que se revisa, como ocurre a nivel federal; sino las de cada sujeto de revisión que son más de 300, aún y cuando ya se presenten

las cuentas públicas en forma consolidada, en términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental). También, deben homologarse los plazos para la presentación de los resultados de auditoría a través de los informes respectivos, robusteciendo su facultad de promoción de responsabilidades.

Reformas a los artículos 3, 12 y 57 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

- **El Fortalecimiento del Régimen Jurídico Respecto a los Controles Internos.-** Estableciendo como mandato constitucional para todos los entes públicos del Estado, contar con órganos internos de control con atribución de prevención, corrección, investigación, sanción y promoción; y, facultando al Congreso del Estado para designar a los titulares de los órganos internos de control, de los Organismos Constitucionalmente Autónomos del Estado como el Instituto Estatal Electoral, el Tribunal Estatal Electoral, la Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales y la Comisión de Derechos Humanos.

Reformas a los artículos 12 y 57 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

- **La Creación de un Esquema Jurisdiccional de Justicia Administrativa.-** A cargo de un Tribunal Estatal de Justicia Administrativa dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, integrado por Magistrados actuando en pleno o en secciones, nombrados por el Gobernador del Estado y ratificados por el Congreso del Estado.

Cambio de denominación del Capítulo I, del Título Noveno, y reformas a los artículos 124 y 125, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

El Establecimiento de un Nuevo Régimen de Responsabilidades.-

Modificando la denominación del Capítulo I del Título Noveno para que haga referencia a las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con faltas administrativas graves o hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado; y en los artículos 124 y 125 distinguir entre “Responsabilidad Administrativa Grave” y “Responsabilidad Administrativa No Grave”, quedando la investigación y substanciación del primer tipo de Responsabilidad, a cargo de la Auditoría Superior del Estado y de los Órganos de Control Interno; y su sanción, a cargo de los Tribunales de Justicia Administrativa Federal o Locales, según corresponda; y, las tres etapas señaladas, pero por cuanto hace al segundo tipo de Responsabilidad, estarán a cargo de los Órganos de Control Interno. Asimismo, deberá preverse la Responsabilidad de Particulares vinculados con faltas administrativas graves, a determinarse por los Tribunales señalados.

Finalmente, deberán tipificarse los Delitos relacionados con actos de corrupción, con sanciones que se contengan en la codificación penal local respectiva, tanto para servidores públicos como para particulares, correspondiendo a la Auditoría Superior del Estado y a los Órganos de Control Interno, la presentación de las denuncias correspondientes; y a las Fiscalías Especializadas en Combate a la Corrupción Federal o Locales, según el caso, la investigación y persecución respectivas; asimismo, complementar la obligación de presentación de Declaración Patrimonial, por parte de servidores públicos con la de declarar además los “Intereses”, lo cual podría ser en la Ley respectiva.

Reforma al artículo 57, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

- **La ratificación del Titular de la Secretaría de la Contraloría, por parte del Congreso del Estado.-** Con el objeto de garantizar como a nivel Federal, que quien esté a cargo de vigilar el debido funcionamiento del servicio público, obedezca a intereses generales y actúe con absoluta imparcialidad.

III.1.2. Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla.

Se tendría que prever si ésta Ley, será la que establezca las bases de coordinación del Sistema Local (o Estatal) Anticorrupción; y, en su caso, un posible cambio de denominación a la misma.

Éste ordenamiento se considera sustancial, ya que en términos generales, será la Ley Reglamentaria de la Constitución Local en materia de combate a la corrupción.²⁸

III.1.3. Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Puebla.

Respecto a éste ordenamiento, se estima que lo más viable sería, emitir una nueva Ley, ya que prácticamente se tienen que homologar los informes que sobre la revisión de la cuenta pública deben rendirse, como los Informes Individuales de Auditoría y sustituir el Informe del Resultado por el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, fijar y/o ajustar los plazos y contenidos; incluyendo las prórrogas para su emisión; asimismo, los plazos de presentación de las cuentas públicas por parte de los sujetos obligados, conforme a lo estipulado en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, eliminar todas las disposiciones

²⁸ Cfr. H. Congreso del Estado de Puebla. “Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla”. Disponible en: www.congresopuebla.gob.mx, Sitio consultado en fecha 29 de enero de 2016.

relativas a los principios de anualidad y posterioridad que al día de hoy aún rigen en el Estado, el procedimiento de fiscalización superior.

También deberá preverse, en las atribuciones de la Auditoría Superior del Estado, su forma de interactuar con otras instancias en materia de combate a la corrupción.²⁹

III.1.4. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla.

Sólo sería reformar los artículos relativos a la Secretaría de la Función Pública, en cuanto a sus atribuciones y establecer la obligatoriedad en cuanto a la ratificación de su titular por parte del Congreso del Estado de Puebla, robusteciendo también sus atribuciones en materia de control interno, conforme al nuevo Sistema Estatal Anticorrupción que al efecto se establezca.³⁰

III.1.5. Ley que crea el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado.

En cuanto al citado Tribunal, debe señalarse que existen tres iniciativas de años anteriores; dos en torno a la Ley que lo crea, bajo las denominaciones de Tribunal de Justicia Administrativa y Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y otra, en cuanto a la emisión de una Ley de Justicia Administrativa en el Estado.

Pero, se considera conveniente presentar una nueva iniciativa, que cubra las expectativas que a nivel Nacional se prevén para este tipo de Tribunales, con una conformación similar a la del Tribunal Federal, en la que se señalen

²⁹ Cfr. H. Congreso del Estado de Puebla. “*Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Puebla*”. Disponible en: www.congresopuebla.gob.mx, Sitio consultado en fecha 29 de enero de 2016.

³⁰ Cfr. H. Congreso del Estado de Puebla. “*Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla*”. Disponible en: www.congresopuebla.gob.mx, Sitio consultado en fecha 29 de enero de 2016.

expresamente las atribuciones de esta instancia de justicia administrativa a nivel local.³¹

III.1.6. Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado.

Al haberse transformado la Procuraduría General de Justicia en el Estado (considerada entonces como Dependencia del Poder Ejecutivo del Estado), en Fiscalía General (hoy con autonomía constitucional)³²; en fecha 20 de febrero de 2016, se publica en el Periódico Oficial del Estado, la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla; sin embargo, esta última no incluye aún la figura de la Fiscalía Especializada en combate a la corrupción, similar a la ya existente a nivel Federal,³³ por lo que, tendrá que promoverse alguna adición a la Ley para incluir dicha figura.

CONCLUSIONES

Sin duda alguna, las reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, atendieron en gran medida a una exigencia ciudadana que si bien no es privativa de México, se ha acrecentado en los últimos años en el país.

El impulso que los partidos políticos, a través de las fracciones parlamentarias hicieron para que en el ordenamiento Constitucional se contemplara el Sistema Nacional Anticorrupción, también es de valorarse, aunado a la voluntad que se puso de manifiesto al acordarse su aprobación, no sólo por el Congreso de la Unión, sino también por las Legislaturas de los Estados.

³¹ Cfr. H. Congreso del Estado de Puebla. "Iniciativas". Disponible en Internet: www.congresopuebla.gob.mx, Sitio consultado en fecha 29 de enero de 2016.

³² Cfr. La Razón de México. "Aprueban creación de Fiscalía General del Estado de Puebla". Disponible en: <http://razon.com.mx/spip.php?article288715>. Sitio consultado en fecha 29 de enero de 2016.

³³ Cfr. Ley Orgánica del Fiscalía General del Estado de Puebla. Disponible en: http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&qid=25&Itemid=111. Sitio consultado en fecha 8 de mayo de 2016.

Existe plena conciencia de que dicho Sistema, no es la panacea a los problemas que acarrea la corrupción en el país; ni evita en su totalidad la impunidad, pero sí constituye un paso trascendente hacia una nueva cultura en el actuar ético de los servidores públicos; incluso de particulares, que pudieran estar implicados en actos de corrupción.

Es tarea fundamental de los Estados, acatar las adecuaciones que ordene la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los plazos y términos establecidos para ello, ya que mucho se ha criticado la omisión legislativa en que incurrir algunas Legislaturas locales; y es por ello que Puebla, ha procurado ser respetuoso de los ordenamientos en el país, realizando las adecuaciones constitucionales y legales que a nivel local resultan necesarias; siendo las más recientes, todas aquellas provenientes de los temas acordados en el “Pacto por México”, ampliamente abordado en el presente trabajo, el cual pone de manifiesto la tendencia de sistematizar los procesos, armonizar los ordenamientos legales e implementar las Instituciones homólogas a nivel federal.

Siendo por tanto, el combate a la corrupción, un tema que interesa a todos e involucra a todos los sectores, el presente proyecto jurídico, tiende a resaltar la necesidad de identificar las implicaciones que en el Estado, tiene el Sistema Nacional Anticorrupción, a efecto de aportar desde la trinchera que sea permitida (laboral o social), el establecimiento del Sistema Local (o Estatal) Anticorrupción, y los aspectos a considerar al momento en que se realicen las adecuaciones constitucionales y legales necesarias, realizando bosquejos durante el transcurso del plazo otorgado para realizarlo, pero esperando también los tiempos oportunos; éstos es, dando margen a la emisión de las Leyes Generales, y las reformas a las Leyes Federales, a efecto de que, cuando se presente el proyecto final, no existan riesgos de incurrir en omisiones o contravenciones a dichos ordenamientos como se considera ha ocurrido en otros Estados (ver Anexo 3); procurando así, una verdadera sistematización en el país, que una esfuerzos para hacer frente a la corrupción; más aún si se considera, que por casos de gran impacto, se ha

denostado y generalizado la imagen del servidor público, siendo que la mayoría, cumple cabalmente y con la mayor diligencia posible, las funciones encomiables que implica la prestación de un servicio para la sociedad.

Así, es un gusto proponer este proyecto, con miras a generar un primer acercamiento, hacia la implementación en el país, de los efectos que conlleva el Sistema Nacional Anticorrupción, derivado del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 27 de mayo de 2015; pero, teniendo presente que la sociedad está en constante cambio, y que lo que hoy puede resultar novedoso o innovador, mañana puede dejar de serlo y generarse una nueva necesidad de reforma legislativa, y por ende, siempre existirá la posibilidad para los estudiosos del derecho, de realizar diversas aportaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- ❖ Auditoría Superior de la Federación. *Estudio Técnico para la Promoción de la Cultura de la Integridad en el Sector Público (1173)*. México, Enero de 2014, pp. 116 y 140 Disponible en: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_1173_a.pdf Sitio consultado en fecha: 3 de febrero de 2016.
- ❖ APUNTES Y COMENTARIOS BREVES SOBRE LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN EL SALVADOR, Formato pdf., p. 7, Disponible en: www.corteidh.or.cr/tablas/a13085.pdf. Sitio consultado en fecha: 27 de enero de 2016.
- ❖ Carpizo Jorge, Jorge Madrazo. *“Derecho Constitucional. 5. Las Reformas Constitucionales”*. Formato pdf, pp. 1710-1711. Disponible en: biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/325/14.pdf. Sitio consultado en fecha: 9 de febrero de 2016.
- ❖ Comisión Permanente de Contralores Estado - Federación. *Confianza en el gobierno. “Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico”*. 2000. pp. 22 y 23. Disponible en: books.google.com/.../Confianza_en_el_Gobierno_Medidas_para_fo.html?i. Sitio consultado en fecha: 3 de mayo de 2016.

- ❖ Departamento Administrativo de la Función Pública, República de Colombia. *Guía de autovaloración del control. “Relaciones entre controles formales e informales”*. Bogotá, 2010, p. 23. Disponible en: http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrive_publicaciones?no=562. Sitio consultado en fecha: 8 de marzo de 2016.
- ❖ Diego Bautista, Oscar. *Ética pública y buen gobierno. Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público*. Instituto de Administración Pública del Estado de México, Asociación Civil, ISBN: 978-968-6452-92-3, Toluca, México, marzo de 2009. p. 33.
- ❖ Gómez, Ricardo (29 de enero de 2013). [«PVEM se suma a firma del Pacto por México»](#). El Universal. Fuente citada por: Wikipedia la Enciclopedia Libre. Disponible en: https://es.wikipedia.org/wiki/Pacto_por_México. Sitio consultado en fecha: 24 de enero de 2016.
- ❖ La Razón de México. *“Aprueban creación de Fiscalía General del Estado de Puebla”*. Disponible en Internet: <http://razon.com.mx/spip.php?article288715>. Sitio consultado en fecha: 29 de enero de 2016.
- ❖ Reséndiz, Francisco (7 de mayo de 2013). [«Partidos firman addendum al Pacto por Mexico»](#). El Universal. Fuente citada por: Wikipedia la Enciclopedia Libre. Disponible en: https://es.wikipedia.org/wiki/Pacto_por_México. Sitio consultado en fecha: 24 de enero de 2016.
- ❖ Secretaría de Relaciones Exteriores. Consulado de México en Caléxico. Pacto por México. *“Aspectos Principales”*. Disponible en: <http://consulmex.sre.gob.mx/calexico/index.php/component/content/article/4-articulos/58-pacto-por-mexico>, Sitio consultado en fecha: 26 de enero de 2016.
- ❖ Sandoval Ulloa, José G. *“Prontuario de términos, prácticas y procedimientos más usados en el trabajo parlamentario de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión”*. p. 47. Disponible en: www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/pront/8reform.pdf. Sitio consultado en fecha 17 de marzo de 2016.
- ❖ Sistema de Información legislativa-PopUp Reporte de Seguimiento. *“Cronología del Asunto”*. Disponible en: <http://www.sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/ppReporteSeguimiento.php?SID=&Seguimiento>. Sitio consultado en fecha: 25 de febrero de 2016.
- ❖ Taus Reggí, Gianina. *II. Curso de Profesionalización de la Función Pública, “Creación de infraestructura ética: Elemento Esencial para el Desarrollo.”* Instituto Nacional de Administración Pública, España 2005, p. 21. Disponible en: <http://adhis.org/documentos/Documento8.pdf>. Sitio consultado en fecha: 2 de mayo de 2016.

LEGISGRAFÍA

- ❖ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *“Artículos 79, 109 a 114 y 135.”* Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>. Sitio consultado en fecha: 2 y 8 de febrero de 2016.
- ❖ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León. *“LXXIV Legislatura. Extractos Ref. Constitución Local – Exp. 7502 anticorrupción”*. Disponible en: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/extractos.php. Sitio consultado en fecha: 10 de mayo de 2016.

- ❖ DOF-Diario Oficial de la Federación. *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, Transitorios, Primero*, pp. 1 y 9. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015&print=true. Sitio consultado en fecha: 27 de febrero de 2016.

- ❖ DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ANTICORRUPCIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA; DE GOBERNACIÓN, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, SOBRE LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN. Formato pdf., pp. 2-4. Disponible en: www.senado.gob.mx/comisiones/puntos.../docs/dictamen_031213. Sitio consultado en fecha: 25 de marzo de 2016.

- ❖ H. Congreso del Estado de Puebla. *“Constitución Local, Leyes e Iniciativas”*. Disponible en: www.congresopuebla.gob.mx. Sitio consultado en fecha 29 de marzo de 2016.

- ❖ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. *“Artículos 1 y 7”*. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio>. Sitio consultado en fechas: 1 y 2 de mayo de 2016.

- ❖ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. *“Artículo 1”*. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>. Sitio consultado en fecha: 22 de marzo de 2016.

- ❖ Ley Orgánica del Fiscalía General del Estado de Puebla. Disponible en: http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=25&Itemid=111. Sitio consultado en fecha 8 de mayo de 2016.

- ❖ Palacio Legislativo de San Lázaro, Gaceta Parlamentaria. *“Declaratoria de publicidad de los Dictámenes(sic) De la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de anticorrupción. Anexo III”*. Jueves 26 de febrero de 2015. Número 4223-III. Formato pdf. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/feb/20150226-III.pdf>. Sitio consultado en fecha: 27 de marzo de 2016.