

## **INICIATIVA CON AVAL DE GRUPO, QUE CONTIENE PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 21, 73, 76, 105, 109 Y 110 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN.**

Los suscritos, senadores integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática a la LXII legislatura del H. Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que me confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 8 numeral 1, fracción I; 164 numerales 1 y 2; y, 164 numeral 3 y 169 del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta asamblea la siguiente **INICIATIVA CON AVAL DE GRUPO, QUE CONTIENE PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 21, 73, 76, 105, 109 Y 110 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, en materia de Combate a la Corrupción, al tenor de la siguiente:

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

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

La propuesta de una política de Estado de combate y prevención de la corrupción en México, es una de nuestras principales propuestas de campaña durante el 2012 fue precisamente el combate directo y decidido a los actos de corrupción, mediante la modernización de nuestras instituciones, otorgando a la ciudadanía funciones directas de fiscalización, investigación y persecución de los delitos en la materia.

Aunque el tema de la corrupción ha sido una constante en los últimos años, hoy más que nunca ha tocando las fibras más sensibles de la sociedad frente a los escándalos de endeudamiento de estados y municipios, licitaciones amarradas, concesiones pactadas, sindicatos opacos, aduanas ineficientes, guarderías sin medidas de seguridad y un conjunto de leyes laxas han despertado un profundo malestar social, que demanda a los integrantes de la LXII Legislatura del Senado de la República iniciar un debate de altura, que ponga como meta una cirugía mayor que restituya el Estado de Derecho en México.

La corrupción afecta a todo aquel que depende de la integridad de las personas que se encuentran en una posición de autoridad, es decir, todos los mexicanos, en su individualidad y como miembros de la sociedad. Este fenómeno distorsiona el funcionamiento de los órganos del Estado y de sus servidores públicos: la corrupción deslegitima a las instituciones públicas, genera vicios en la gestión pública, incrementa los niveles de desigualdad, presiona para la creación de legislaciones y políticas públicas inapropiadas e ineficaces, y profundiza la distribución inequitativa de recursos públicos y de un gasto ineficiente.

Al final de esta administración federal, el combate a la corrupción ha fracasado como política pública, lejos de disminuir, diferentes organismos internacionales y nacionales han denunciado el crecimiento de este fenómeno en los últimos años. En 2010, *Transparencia Mexicana* identificó al

menos 200 millones de actos de corrupción en los tres niveles de gobierno. El Índice de Percepción de Corrupción en México, elaborado por *Transparencia Internacional*, empeoró en 2011 en comparación con 2008, al pasar el país del lugar 72 al 89 y de una puntuación de 3.6 a 3.3. El director de Transparencia Mexicana, Eduardo Bohórquez, dijo que una de las razones del descenso es que en la percepción internacional ciertamente se debió al crimen y el narcotráfico, pero principalmente el estancamiento en materia de transparencia.

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

De acuerdo a *Transparencia Mexicana*, en 2010 los datos indican que diez de cada cien ocasiones en que se realizó un trámite o se accedió a un servicio público, los hogares pagaron “mordida”, en este año se estima que el costo económico de esta forma de corrupción rebasó los 32 mil millones de pesos.

Los efectos de este fenómeno se expanden más allá de los límites de la político y social, sino que se convertido en un factor determinante de incertidumbre económica. El 13 de abril de 2012 en el marco del Foro Económico Mundial se expuso que la corrupción es una práctica que se mantiene por las fallas e ineficiencias de los gobiernos, y particularmente en el caso de México, su costo equivale alrededor del 9 por ciento del Producto Interno Bruto mientras las empresas erogan hasta 10 por ciento de sus ingresos en sobornos, el dato no es menor, la corrupción es el segundo factor más problemático para hacer negocios en México, mientras que de acuerdo a los datos de la organización no gubernamental *No Money Laundering*), señalan que los grupos criminales en México obtienen ganancias anuales de 5 por ciento del PIB.

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

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

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

La encuesta también indica que el 66.2 por ciento de la población estima que la corrupción es "muy frecuente" en la policía. Las proporciones son de 53.8 por ciento y 34.8 por ciento, respectivamente, en lo tocante a los partidos políticos, y de 43.0 por ciento y 38.8 por ciento en relación con los ministerios públicos.

La corrupción también llega a los entes reguladores y la industria, el poder económico hace factible que la independencia de las personas que los regula sea cada vez más difícil de distinguir y sucumban a la fuerza del dinero o de los intereses en lugar de preservar el interés público.

Desde el punto de vista de teoría del Estado, la corrupción emerge como resultado de la debilidad de las instituciones y la falta de voluntad de una política de Estado para combatirla, el planteamiento del combate de la corrupción, está obligado a formar parte de una agenda donde el fortalecimiento del acceso a la información y rendición de cuentas sean un requisito *sine qua non*, de la discusión de cualquier reforma a discutir por el Congreso de la Unión.

Para la LXII Legislatura del Senado de la República el combate a la corrupción enfrenta a nivel institucional, un sistema desarticulado, desorganizado, costoso, con amplias lagunas jurídicas en la tipificación de actos de corrupción tanto servidores públicos como privados, convirtiendo al sistema en un ente completamente ineficaz en la disuasión e investigación de dichos actos. El Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática propone de frente a la nación el objetivo de erradicar la corrupción, defendemos el ideal de aspirar a un Estado de Derecho y de pleno ejercicio de nuestros derechos y obligaciones, que recupere los valores de honradez de ciudadanos y representantes por recuperar el espíritu del servicio público como símbolo de la república. Estamos convencidos que combatir la cultura de la impunidad, es combatir la incertidumbre jurídica que esclaviza a ciudadanos, empresarios y a la sociedad en su conjunto.

Los pilares de la reforma del Estado mexicano frente a los retos del siglo XXI deben tener como eje central romper con el círculo vicioso de interés que laceran el patrimonio nacional y erosionan nuestras instituciones, romper los lazos entre la administración pública y organizaciones empresariales, sindicales o internacionales que viven alrededor de la cultura de la corrupción.

Es fundamental en la discusión de las políticas públicas de combate de la corrupción, requiere más que una adecuación reglamentaria, el combate y prevención requiere de la adecuación constitucional que sienta las bases de un nuevo orden jurídico para su erradicación. Esta aseveración parte del hecho de que en México el marco normativo está disgregado en un amplio conjunto de normas como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley General de Bienes Nacionales, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, Ley de Asociaciones Público Privadas, Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, Ley Federal de Archivos, Ley de Firma Electrónica Avanzada Publicada, Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, Reglamento del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, Decreto para realizar la entrega-recepción del

informe de los asuntos a cargo de los servidores públicos y de los recursos que tengan asignados al momento de separarse de su empleo, cargo o comisión, entre otras disposiciones reglamentarias. Esta dispersión normativa forma parte de los desafíos que enfrenta el Senado de la República para homogenizar el marco jurídico en los tres órdenes de gobierno.

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

Las causas de la corrupción en México aunque es multifactorial, destacan aquellas que explican su crecimiento a partir de una estructura económica oligopólica y su influencia en la toma de decisiones de políticas públicas, como en licitaciones públicas concertadas, concesiones pactadas, que junto con un marco jurídico débil en supervisión, sanciones, transparencia, presupuesto, y sobre todo, ejercicio expedito de la justicia, hace de la corrupción un cáncer omnipresente que se manifiesta a través de tráfico de influencias, el contrabando, el soborno, el peculado, el uso privado de bienes públicos, el saldo final es castigar al contribuyente, elevar los costos de trámites, castigar al consumidor y en conjunto, hacer de la impunidad y de la corrupción parte natural de la vida pública, y aceptar esto, es aceptar la destrucción de la vida institucional, el desprecio por la legalidad y el triunfo de la ilegitimidad y de la inmoralidad. Un gobierno corrupto se fortalece dentro de una sociedad en estado de descomposición y, en consecuencia, el debilitamiento del Estado de Derecho, donde la justicia se vende al mejor postor, atropellando los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde el legislador como representante del Estado y de la nación está obligado a defender hasta sus últimas consecuencias.

El fenómeno de la corrupción emana de un sistema político y económico que se aprovecha de la fragmentación y dispersión de los órganos reguladores y de supervisión, que si bien, están facultados para garantizar la transparencia y el correcto ejercicio de los recursos de los contribuyentes, en la práctica, la falta de claridad en los mandatos presupuestales, facultades entre poderes y los distintos ordenes de gobierno, alimentan la cultura de la corrupción.

Los datos presentados muestran que el saldo actual en materia de combate a la corrupción es oscuro y deficitario, las instituciones, como la Secretaría de la Función Pública, y el marco jurídico en la materia no han logrado inhibir el fenómeno, al contrario, este ha crecido con toda impunidad. La presente iniciativa tiene por objeto sentar las bases para una reingeniería total, que abra el debate senatorial para erradicar la corrupción. Uno de los temas centrales será la tipificación del delito de corrupción, la sola definición del acto jurídico contiene cierto grado de complejidad por las diferentes conductas que constituyen la definición en sí.

De acuerdo a la Convención Interamericana Contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos define los actos de corrupción como:

a) Aceptar de un servidor público o una “persona” que ejerza funciones públicas, cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;

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

c) Omisión de servidores públicos de sus facultades o ejercicio de sus funciones, con el objeto de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero, esta conducta incluye el aprovechamiento doloso de ocultar bienes u información de carácter público.

d) Finalmente, consideramos que los sujetos obligados tienen responsabilidad cuando participan como autor, co-autor, promotor, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma, como tentativa, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos anteriormente comentado.

En la parte de diseño institucional, el Senado de la República recientemente aprobó reformas a la Ley General de Contabilidad Gubernamental, y continúan en discusión dos proyectos relativos al fortalecimiento de las normas relativas al acceso a la información, rendición de cuentas y el sistema nacional de fiscalización, que proponen:

*I.- Homogenización contable a nivel nacional del ejercicio de recursos públicos:* Las reformas en materia de contabilidad aprobados por el Senado de la República el pasado 6 de noviembre tiene por objeto impulsar la transparencia y rendición de cuentas a través del fortalecimiento de: a) la planeación, ejecución, control, evaluación y fiscalización; b) generación de información consolidada en apoyo a la planeación nacional y regional; c) mejorar la toma de decisiones de los diseñadores de política económica, y d) el combate de toda prácticas discrecionales, ilícitas y de corrupción de funcionarios públicos y privados.

*II.- Acceso a la información y Rendición de cuentas:* Actualmente se encuentran en proceso de dictaminación en el Senado de la República las propuestas del GPPRI, GPPAN y GPPRD para otorgar autonomía constitucional al IFAI, mejorar los mecanismos de acceso a la información y rendición de cuentas de funcionarios públicos en la materia.

*III.- Sistema Nacional de Fiscalización:* En el Senado de la República radica la minuta aprobada el pasado 24 de abril en la Cámara de Diputados por la que se aprobó un proyecto que reforma y adiciona los artículos 73, 74, 79, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual propone reconocer a nivel constitucional el Sistema Nacional de Fiscalización; otorgar a la Auditoría Superior de la Federación la facultad de realizar evaluaciones preliminares a través de informes trimestrales, emitiendo recomendaciones y sugerencias de carácter preventivo; permite iniciar la fiscalización el primer día hábil del año siguiente al cierre del ejercicio fiscal. En esta misma tendencia, el pasado 27 de septiembre se presentó por parte del GPPRD una iniciativa de reforma constitucional que fortalece las facultades de la Sistema Nacional de Fiscalización relativo a la coordinación y colaboración entre los distintos órdenes de gobierno en la fiscalización de recursos públicos ejercidos por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso, mandato o fondo, o cualquier otra figura jurídica.

El proyecto dota a la Auditoría Superior de la Federación de facultades para iniciar procedimientos ante los jueces penales por los delitos cometidos contra las finanzas públicas, con independencia del Ministerio Público, y para iniciar procedimientos administrativos ante el “Tribunal General de Responsabilidades Financieras en el Servicio Público”, este órgano de nueva creación tiene la responsabilidad de dar conocimiento los casos de presunta responsabilidad de servidores públicos o de cualquier persona por actos que afecten a las haciendas públicas y la imposición de sanciones en el ámbito administrativo cuando corresponda.

El proyecto de iniciativa de reforma constitucional tiene por objeto formar parte integral de reforma del Estado mexicano en materia de acceso a la información, rendición de cuentas, fiscalización y combate a la corrupción, por lo que proponemos:

1. Se crea un órgano constitucional autónomo de alta especialización, cuyo objeto será la prevención, combate, investigación y persecución de los actos de corrupción en la Federación, las entidades federativas y los municipios.

Dicho órgano, denominado Agencia Nacional para el Combate a la Corrupción, compartirá con el Ministerio Público la facultad de ejercer acción penal. Específicamente, a la Agencia corresponderá la investigación de los delitos federales en materia de corrupción, y podrá atraer investigaciones por ilícitos cometidos en el ámbito competencial de las entidades federativas.

Al desconcentrar el ejercicio de la Acción Penal del Ministerio Público, para encomendarla a un órgano autónomo en los ilícitos relacionados con la corrupción, el Grupo Parlamentario del PRD, refrenda su posición histórica respecto de la necesidad de que la procuración de justicia no se sujete a un esquema jerárquico y centralizado. Estamos convencidos de que, al avanzar en un modelo la autonomía de una función investigadora especializada, como será la que realice la Agencia que proponemos, pondrá en evidencia en su momento la necesidad de replicar este esquema hacia el Ministerio Público Federal.

2. Buscando fortalecer su independencia respecto de la Administración Pública Federal, se propone una composición plural mecanismo para su integración con participación ciudadana: 7 Fiscales nombrados por el Senado de la República a propuesta ciudadana, por un término de siete años, sin posibilidad de reelección. Los Fiscales deberán contar con amplio reconocimiento y trayectoria en el combate de la corrupción y mejores prácticas de transparencia gubernamental.
3. Se plantea un esquema de coordinación entre órdenes de gobierno y coadyucancia interinstitucional con el Ministerio Público y con los órganos de fiscalización de los recursos públicos y las instituciones de transparencia y acceso a la información, tanto de la federación, como de las entidades federativas. Entre otras cosas, la ASF debe denunciar ante la Agencia cualquier caso de corrupción que encuentre en el ejercicio de sus funciones, mientras que la Agencia deberá dar vista a la ASF de probables irregularidades en el ejercicio de recursos públicos que encuentre en el desarrollo de sus propias investigaciones. Así lo harán también los fiscalizadores de los estados.
4. Se establecen los elementos conceptuales para determinar los delitos en materia de corrupción, en congruencia con los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México en la materia.

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



5. Se dota a la Agencia de la potestad de iniciar el procedimiento administrativo sancionador en contra de los servidores públicos que presuntamente incurran en responsabilidad administrativa. Dicho procedimiento se inicia, actualmente, ante los tribunales de lo contencioso-administrativo que contempla el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal. Sin embargo, como hemos dicho antes, esta iniciativa está ligada a una diversa que plantea reformas y adiciones a diversas disposiciones constitucional para fortalecer el Sistema Nacional de Fiscalización, en la cual se propone instituir el Tribunal General de Responsabilidades Financieras en el Servicio Público, instancia a la que eventualmente correspondería desarrollar el citado procedimiento administrativo sancionador.
6. Se mandata la creación de una ley marco, considerando que actualmente no existe armonía entre federación y estados en la definición del delito. Esta última propuesta en línea con la tendencia de homogenización de criterios contables, criterios transparencia y fortalecimiento del sistema nacional de fiscalización.
7. Crea el Consejo consultivo ciudadano de la Agencia, como un órgano integrado por representantes de la ciudadanía, con capacidad para revisar la actuación de la agencia y emitir recomendaciones a toda dependencia o entidad pública, en los tres niveles de gobierno.

En la conformación de dicho consejo, se establecerá un sistema de cuotas a efecto de favorecer la igualdad de género y la participación de profesionistas jóvenes, debiendo integrarse con al menos el cuarenta por ciento de consejeros de un mismo género y un veinte por ciento de jóvenes. Contar con órganos de gobierno incluyentes, no es una concesión, sino una necesidad apremiante del Estado Mexicano.

8. Se incluye un mecanismo para superar el secreto fiscal, bancario y fiduciario a fin de no obstaculizar los procesos de investigación en materia de actos de corrupción.
9. Se establece un mecanismo tendiente al resarcimiento de los daños causados por actos de corrupción. En tanto que los jóvenes constituyen el segmento poblacional con mejores posibilidades de revertir y erradicar el esquema de corrupción en el que nos encontramos inmersos, consideramos de elemental justicia el destinarles el mayor porcentaje de los recursos recuperados por vía de decomiso a quienes hayan sido condenados por la comisión de conductas ilícitas relativas al tema que nos ocupa.

Así las cosas, parte de nuestra propuesta señala que los recursos reintegrados al erario público mediante los mecanismos de resarcimiento contenidos en la misma, serán destinados en un tercio al desarrollo de proyectos de ciencia y tecnología que sean impulsados por jóvenes, otro tanto a la educación media superior y superior, y el tercio restante al combate a la corrupción

Con lo anterior, no solo generaremos un espacio más amplio de oportunidades a la juventud, también abonaremos en la reivindicación de la credibilidad en las instituciones mexicanas, pues actualmente prima una falta de confianza en el sistema político y sus actores por parte de la ciudadanía, principalmente entre los jóvenes.

Dos antecedentes inmediatos son oportunos para esta iniciativa. El primero es el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con proyecto de decreto que adiciona el apartado C al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobado por el Pleno del Senado de la República el 13 de Marzo de 2012, con el objeto de crear la Fiscalía Nacional Anticorrupción. Dicha instancia se concibió como un órgano de equilibrio constitucional y político, que bajo parámetros constitucionales desempeñe su función de

forma independiente al poder político, al contar con autonomía orgánica, de gestión y presupuestaria. Se plantó el rango constitucional de esta Fiscalía como elemento indispensable para mantener relaciones de coordinación y nunca de subordinación con los Poderes de la Unión.

Al respecto, cabe aclarar que la iniciativa que hoy proponemos considera ese acuerdo ya alcanzado pero pretende avanzar respecto del mismo, por lo que, si bien reconocemos las bondades de aquella propuesta, que es compatible en sus pretensiones con la aquí contenida, también consideramos pertinente agregar elementos de autonomía constitucional plena en el órgano investigador.

El segundo antecedente es más bien un componente del sistema que proponemos crear a nivel constitucional para garantizar el buen ejercicio de la función pública, incluyendo tanto la ejecución programática y presupuestal, como la eficiencia y honestidad de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones. Se trata de la iniciativa de los Senadores Armando Ríos Piter y Mario Delgado Carrillo, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, la que contiene proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativas al sistema nacional de fiscalización. Dicho proyecto es armónico con el que aquí se plantea. Incluso, sin considerar bajo circunstancia alguna que la viabilidad de las figuras jurídicas propuestas por esta iniciativa estén sujetas a la aprobación de las figuras que propone el proyecto anterior, lo cierto es que el sistema que completan ambas reformas constituirá un engranaje constitucional de gran eficiencia.

**Por lo anteriormente expuesto, y en ejercicio de las facultades otorgadas por los artículos 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8 numeral 1, fracción I; 164 y 169 del Reglamento del Senado de la República, en cuanto a la facultad de presentar iniciativas; así como 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto de la facultad específica para reformar el texto constitucional, someto a la consideración de esta asamblea el estudio, discusión y en su caso, aprobación del presente Proyecto Decreto que reforma los párrafos tercero y cuarto del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos, en los términos siguientes:**

**Único.** Se modifican los párrafos primero, segundo y séptimo del artículo 21, las fracciones XXI y XXVIII del artículo 73, las fracciones f) y g) y el párrafo segundo de la fracción I del artículo 105, y, el párrafo primero del artículo 110; se adiciona una fracción XII al artículo 76, recorriendo en su numeración a la actual, para quedar como XIII, y, un inciso l) a la fracción I y un inciso h) a la fracción II, del artículo 105; Se reforma el artículo 109, dejando su texto actual como apartado A y se adiciona e texto del apartado B; todo ello de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**“Artículo 21.** La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. **La prevención y el combate a la corrupción, así como la investigación y la persecución de los delitos que por ésta resulten, corresponde a la Agencia Nacional para el Combate a la Corrupción. Para tales efectos, la Agencia podrá solicitar la coadyuvancia del Ministerio Público y el auxilio de la fuerza pública en los casos que lo ameriten; de los órganos de fiscalización de los recursos públicos y de las instituciones de transparencia y acceso a la información, de la federación y las entidades federativas. El ministerio Público está obligado a prestar el auxilio que le solicite la Agencia.**

El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público y a la **Agencia Nacional para el Combate a la Corrupción, en los términos establecidos en el párrafo**



**anterior.** La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

(...)

(...)

(...)

(...)

El Ministerio Público y la **Agencia Nacional para el Combate a la Corrupción** podrán considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.

*[Lo sucesivo]* (...)

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

I. a XX. (...)

**XXI.** Para establecer los delitos y las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; expedir leyes generales en materias de secuestro, **corrupción** y trata de personas, que establezcan, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; así como legislar en materia de delincuencia organizada.

Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta. **La Agencia Nacional para el Combate a la Corrupción atraerá la investigación de delitos locales en materia de corrupción, de conformidad con lo que establezca la ley.**

En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;

XXII. a XXVII. (...)

**XXVIII.** Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional. **Dichas leyes establecerán mecanismos para prevenir y detectar actos de corrupción;**

**Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado:

I. a XI. (...)

**XII. Designar a los Fiscales Generales de la Agencia Nacional para el Combate a la Corrupción; así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le sometán dichos funcionarios;**

**XIII.** Las demás que la misma Constitución le atribuya.

**Artículo 109.**

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

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

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

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

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

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

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

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

**B.** La Agencia Nacional para el Combate a la Corrupción es un órgano dotado de plena autonomía de investigación, técnica, presupuestal y operativa, que tiene por objeto la prevención, el combate, la investigación, la persecución y el ejercicio de la acción penal, respecto de los delitos cometidos por servidores públicos y particulares en materia de corrupción. La Agencia tendrá personalidad jurídica, patrimonio propio y establecerá su domicilio en el Distrito Federal. Este órgano tiene como principio la administración de justicia pronta y expedita.

La ley considerará como elementos para determinar los delitos en materia de corrupción, el uso indebido de la función pública con fines privados, que devenga en una conducta típica, antijurídica y punible, que afecte el patrimonio público o el ejercicio del buen gobierno; genere derechos o extinga obligaciones; tolere un hecho en contravención de la ley; o, obtenga algún otro provecho ilegítimo, a cambio de que se otorgue o reciba un beneficio indebido.

La Agencia Nacional para el Combate a la Corrupción se compondrá de siete Fiscales Generales que serán designados por el voto de las dos terceras partes del total de los integrantes de la Cámara de Senadores, a propuesta de las organizaciones de la sociedad civil que tengan por objeto el combate a la corrupción y de las Instituciones de Educación Superior, en la forma, términos y procedimiento que determine la ley federal, favoreciéndose la igualdad de género y el relevo escalonado de sus integrantes. Los fiscales generales durarán en su encargo siete años, sin posibilidad de reelección. Sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del título cuarto de esta Constitución.

Son requisitos de procedibilidad para la elección de los Fiscales Generales de la Agencia Nacional para el Combate a la Corrupción:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.
- II. Tener cuando menos treinta años cumplidos el día de la designación;
- III. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;
- IV. No haber sido condenado por delito del orden común o federal, y
- V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación.

Los Fiscales Generales de la Agencia Nacional para el Combate a la Corrupción sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

La Agencia funcionará en pleno y adoptará sus decisiones por voto de la mayoría absoluta de sus miembros, será presidente del Pleno, el Fiscal General de Estado que determine el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de sus miembros.

La Agencia Nacional para el Combate a la Corrupción perseguirá ante los tribunales los delitos del orden federal en materia de corrupción y podrá atraer la investigación de delitos del orden local en dicha materia de conformidad con lo que establezca la ley, estando facultada para solicitar las órdenes de aprehensión contra los indiciados y realizar la integración de la investigación, la búsqueda y presentación de las pruebas que acrediten la comisión de delitos en materia de corrupción, así como la responsabilidad de los indiciados. Estará también a cargo de la Agencia seguir ante la autoridad correspondiente el procedimiento administrativo sancionador en contra de los servidores públicos que presuntamente incurran en responsabilidad administrativa.

En el ejercicio de sus funciones, la Agencia podrá solicitar información a las dependencias públicas federales, estatales o municipales, dictar las medidas precautorias y promover los mecanismos necesarios para el resarcimiento del daño en los delitos que investigue, para lo

**cual podrá solicitar al juez competente autorice conocer la información protegida por los secretos fiscal, bancario y fiduciario.**

**Al establecerse las medidas precautorias para asegurar el resarcimiento del daño, la Agencia solicitará al juez competente que en caso de determinarse la responsabilidad del inculpado, los bienes que le fueron asegurados sean decomisados y reintegrados al erario público, destinándose en partes iguales al desarrollo de proyectos de ciencia y tecnología, a la educación media superior y superior y al combate a la corrupción, en los términos que dispongan las leyes.**

**La Agencia ejercerá sus funciones en cada una de las Entidades Federativas, a través de oficinas encargadas a un fiscal estatal. La ley determinará los requisitos de elegibilidad, el modo de integración y funcionamiento y las facultades de las oficinas estatales, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.**

**La ley establecerá los casos en que las determinaciones de las oficinas estatales serán revisadas por el pleno de la Agencia, no obstante el consejo consultivo podrá solicitar en todo momento la intervención del pleno en cualquier segmento de la investigación o la acusación.**

**La entidad de fiscalización superior de la Federación dará vista a la Agencia Nacional para el Combate a la Corrupción, de las irregularidades en que incurran los servidores públicos y que puedan ser constitutivas de delito o de responsabilidad administrativa, detectadas en el ejercicio de sus facultades y coadyuvar con dicha agencia en la integración de las averiguaciones que en su caso correspondan. Así mismo, los órganos de fiscalización de los recursos públicos y las instituciones de transparencia y acceso a la información, de la federación y las entidades federativas, coadyuvarán con la Agencia en el ejercicio de sus funciones. La Agencia Nacional para el Combate a la Corrupción deberá dar vista a las entidades de fiscalización de la Federación y de las entidades federativas de toda irregularidad en el ejercicio del gasto público que detecte en el desarrollo de sus investigaciones.**

**La Agencia contará con un consejo consultivo, que se integrará por diez ciudadanos que serán electos mediante el mismo procedimiento establecido para los Fiscales Generales. El consejo se renovará de manera escalonada y los consejeros durarán en su encargo un término de cinco años ratificables por una sola ocasión. En su integración, la ley favorecerá la igualdad de género y la participación de personas jóvenes, quienes formarán parte del consejo en cuando menos tres integrantes.**

**El consejo estará encargado de observar y dar seguimiento al adecuado ejercicio de las funciones de la Agencia, así mismo, asumirá permanentemente la facultad de elaborar propuestas de políticas públicas, programas y proyectos, que incorporen mejores prácticas en el combate a la corrupción y podrá emitir recomendaciones específicas a las dependencias y entidades públicas de la federación, las entidades federativas y los municipios, para la adopción de mecanismos de transparencia, y combate a la corrupción. La ley establecerá los mecanismos y procedimientos para la emisión de recomendaciones y el seguimiento a su cumplimiento o rechazo.**

**El consejo ofrecerá permanentemente cursos de capacitación en materia de ética, responsabilidad en el ejercicio de la función pública, transparencia y combate a la corrupción, y presentará anualmente al Senado de la República un informe de actividades en el que haga una relación específica de las recomendaciones emitidas y su estado de cumplimiento.**

**Las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, garantizarán la creación de órganos dotados de plena autonomía de investigación, técnica, presupuestal y operativa, que tengan por objeto la prevención, el combate, la investigación, la persecución y el ejercicio de la acción penal, respecto de los delitos cometidos por servidores públicos y particulares en materia de corrupción.**

**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

**I.** De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

**a) a i) (...)**

**j)** Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

**k)** Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, **y**

**l) La Agencia Nacional para el Combate a la Corrupción y la Federación, un Estado, el Distrito Federal o un Municipio.**

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h), **k) y l)** anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

(...)

**II.** De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

(...)

**a) a g) (...)**

**h) La Agencia Nacional para el Combate a la Corrupción en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, en materia de corrupción, o que favorezcan actos de corrupción.**

*[lo sucesivo] (...)*

**Artículo 110.** Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, **los fiscales generales de la Agencia Nacional para el Combate a la Corrupción**, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero

Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

*[lo sucesivo] (...)*

### **Transitorios.**

**Artículo Primero.** El presente decreto entrará en vigor un año después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Artículo Segundo.** El presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año siguiente a la aprobación del presente decreto, asignará los recursos suficientes a la Agencia Nacional para el Combate a la Corrupción, para su establecimiento y el ejercicio de sus funciones.

**Artículo Tercero.** La Agencia Nacional para el Combate a la Corrupción, se instalará dentro de los treinta días siguientes a la Entrada en Vigor del Presente Decreto.

**Artículo Cuarto.** El Congreso de la Unión expedirá en el término de 180 días, la Ley Reglamentaria del apartado B del artículo 109 constitucional y establecerá el procedimiento correspondiente al nombramiento de los siete Fiscales Generales de la Agencia Nacional para el Combate a la Corrupción.”

Salón de Sesiones del Senado de la República, a los quince días del mes de noviembre de 2012.

### **Suscriben**

\_\_\_\_\_  
Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta

\_\_\_\_\_  
Sen. María Alejandra Barrales  
Magdaleno

\_\_\_\_\_  
Sen. Luz María Beristain Navarrete

\_\_\_\_\_  
Sen. Víctor Manuel Camacho Solís

\_\_\_\_\_  
Sen. Lorena Cuéllar Cisneros

\_\_\_\_\_  
Sen. Angélica De la Peña Gómez



---

Sen. Mario Delgado Carrillo

---

Sen. Fidel Demédecis Hidalgo

---

Sen. Alejandro de Jesús Encinas  
Rodríguez

---

Sen. Adán Augusto López Hernández

---

Sen. Fernando Enrique Mayans Canabal

---

Sen. Iris Vianey Mendoza Mendoza

---

Sen. Raúl Morón Orozco

---

Sen. Dolores Padierna Luna

---

Sen. Isidro Pedraza Chávez

---

Sen. Sofío Ramírez Hernández

---

Sen. Armando Ríos Piter

---

Sen. Zoé Robledo Aburto

---

Sen. Ángel Benjamín Robles

---

Sen. Adolfo Romero Lainas

---

Sen. Rabindranath Salazar Solorio

---

Sen. Luis Sánchez Jiménez