



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SOBRE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 20 Y 109 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN.

Honorable Asamblea:

A las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Estudios Legislativos, se les turnó para su estudio, análisis y elaboración del dictamen precedente, la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 20 y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, promovida el 23 de febrero de 2010 por el Senador Alonso Elías Serrano.

Quienes integramos estas Comisiones Unidas procedimos al estudio de la iniciativa citada y analizamos en detalle las consideraciones y los fundamentos que se exponen en la misma, con el propósito de emitir el presente dictamen.

Conforme a lo previsto para el trabajo de las Comisiones Ordinarias por los artículos 85 párrafo II, inciso a), 86, 89 y 84 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y 117, 135, 178, 182, 188 y 190 del Reglamento del Senado de la República, formulamos el presente dictamen al tenor de la siguiente:

METODOLOGÍA:

I. En el apartado de “**ANTECEDENTES**”, se da constancia de la recepción y turno de la iniciativa que nos ocupa para la elaboración del dictamen correspondiente, así como de los trabajos previos realizados por estas Comisiones Unidas.

II. En el apartado relativo al “**OBJETO Y DESCRIPCIÓN DE LA INICIATIVA**”, se refiere la propuesta de reformas materia de estudio.

III. En el apartado de “**CONSIDERACIONES**”, se expresan las razones que sustentan la valoración hecha por estas Comisiones Unidas en torno a la propuesta de reformas constitucionales en materia de combate a la corrupción, contenida en la iniciativa de Decreto que nos ocupa, particularmente a la luz del Decreto de reformas, adiciones y derogaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 27



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SOBRE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 20 Y 109 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN.

de mayo de 2015 en torno a la creación y funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción.

IV. En el apartado relativo a las “**CONCLUSIONES**”, se plantea el Acuerdo que estas Comisiones Unidas someten a la consideración del H. Pleno Senatorial para el trámite que se estima debe recaer en torno a la presente iniciativa de Decreto.

I. ANTECEDENTES.

1. En la sesión ordinaria del H. Senado celebrada el 23 de febrero de 2010, se recibió la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman la fracción V del apartado C del artículo 20, y el entonces párrafo cuarto del artículo 109, así como la adición de un nuevo párrafo a ese mismo precepto de la Constitución General de la República, en materia de combate a la corrupción, presentada por el Sen. Alonso Elías Serrano, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

2. En esa misma fecha, la Mesa Directiva determinó turnar dicha iniciativa a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Estudios Legislativos, a fin de que realizaran el estudio, análisis y el dictamen correspondiente.

3. Con objeto de formular el presente dictamen, los integrantes de estas Comisiones Unidas intercambiamos impresiones sobre el antecedente, objetivo y alcance de la iniciativa de Decreto que nos ocupa, particularmente en el contexto de la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el establecimiento del Sistema Nacional Anticorrupción.

En ese contexto y a la luz de la aprobación por el Órgano Revisor de la Constitución del Decreto aludido, instruimos a nuestras respectivas Secretarías Técnicas para la preparación del correspondiente proyecto de dictamen.

Con base en los antecedentes de referencia estas Comisiones Unidas proceden a señalar el objeto de la iniciativa que nos ocupa.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SOBRE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 20 Y 109 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN.

II. OBJETO Y DESCRIPCIÓN DE LA INICIATIVA.

Mediante la iniciativa de Decreto que se analiza, su promovente plantea sendas modificaciones a la Constitución General de la República para establecer previsiones para fortalecer el combate a la corrupción, mediante la protección de las personas que formulen denuncias por actos de servidores públicos que entrañen faltas de naturaleza administrativa derivadas de su desempeño.

En la Exposición de Motivos de esta iniciativa se hace un recuento de la calificación que ha recibido nuestro país en diversos instrumentos de medición internacional comparativa, como el Índice de Competitividad del Foro Económico Mundial de 2009 y el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional del propio 2009, para expresar que el deterioro de la posición de México en los últimos 10 años se explica por el rezago en las acciones en contra de la corrupción.

Si bien reconoce como avances para prevenir y combatir ese fenómeno, la entonces nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la también entonces novedosa Ley Federal de Transparencia y Acceso a Información Pública Gubernamental, así como la reforma constitucional de 2007 al artículo 6º para establecer bases y principios en materia de transparencia y acceso a información pública, considera que “han sido insuficientes para lograr abatir los índices de corrupción e impunidad, debido a la falta de mecanismos, instrumentos y protecciones suficientes para que los ciudadanos e, incluso, los propios servidores públicos, puedan utilizar la información y herramientas a las que tienen hoy acceso para denunciar, sin reticencia ni temor alguno, la corrupción e ineficiencia en el gobierno.”

Por otro lado, estima el iniciador de esta propuesta que si bien nuestro país ha signado y ratificado importantes instrumentos internacionales en contra de la corrupción, no todos los compromisos derivados de esas Convenciones se han traducido en las adecuaciones que se requieren al orden jurídico interno.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SOBRE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 20 Y 109 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN.

En particular, cita los principales temas abordados por la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos, ratificada el 27 de mayo de 1997; la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, ratificada el 22 de abril de 1999; y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, ratificada el 20 de julio de 2004, destacándose que en el primero y en el tercero de los instrumentos en cuestión se recomienda la adopción de medidas para proteger a los ciudadanos y a los servidores públicos que denuncien actos de corrupción, frente a posibles represalias derivadas de dichas denuncias.

De manera específica cita el Artículo III de la Convención Interamericana contra la Corrupción, cuyo párrafo 8 contiene la disposición de los Estados Parte por “considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales... para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno.”

A su vez, refiere que en el artículo 32 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción se establece la voluntad de los Estados Parte para adoptar “medidas apropiadas, de conformidad con su ordenamiento jurídico interno y dentro de sus posibilidades, para proteger de manera eficaz contra eventuales actos de represalia o intimidación a los testigos y peritos que presten testimonio sobre delitos tipificados con arreglo a la presente Convención..., (así como para) establecer procedimientos para la protección física de esas personas, incluida en la medida de lo necesario y posible, su reubicación, y permitir, cuando proceda, la prohibición total o parcial de revelar información sobre su identidad o paradero...”

También transcribe lo dispuesto por el artículo 33 del instrumento internacional que nos ocupa, dedicado a la protección de los denunciantes, en el sentido de que “Cada Estado Parte considerará la posibilidad de incorporar en su ordenamiento jurídico interno medidas apropiadas para proporcionar protección contra todo trato injustificado a las personas que denuncien ante las autoridades competentes, de



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SOBRE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 20 Y 109 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN.

buena fe y con motivos razonables, cualesquiera hechos relacionados con delitos tipificados con arreglo a la presente Convención.”

En este mismo orden de ideas, el promovente hace referencia a la Guía Legislativa: Elementos Básicos sobre Sistema para Proteger a los Funcionarios Públicos y Ciudadanos Particulares que Denuncien de Buena Fe Actos de Corrupción, adoptada en 2008 a raíz de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Con base en las previsiones de los instrumentos internacionales citados, el iniciador de esta propuesta plantea que en razón de la jerarquía que en el orden constitucional mexicano se otorga a los tratados internacionales que se encuentren de acuerdo con nuestra Ley Fundamental y sean aprobados por el Senado de la República, es menester que nuestro país adecue su orden jurídico, incluido el de carácter constitucional para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos al adherirse a las mencionadas Convenciones en contra de la corrupción.

En este sentido, el promotor de la iniciativa hace referencia a que la Convención Interamericana contra la Corrupción cuenta con un mecanismo para el seguimiento y evaluación de los compromisos contraídos por los Estados Parte, mismo que al momento de presentarse la propuesta que nos ocupa, había llevado a cabo dos rondas de evaluación (2002-2005 y 2006-2008) y se encontraba en proceso la tercera ronda de evaluación. Al efecto, señala que en el caso de nuestro país, tanto en la primera como en la segunda ronda de evaluación, se formuló la recomendación de adoptar “mecanismos de participación ciudadana en el seguimiento de la gestión pública y de sistemas para proteger a quienes denuncien de buena fe actos de corrupción.”

Es en este conjunto de consideraciones, que el promotor de esta propuesta plantea la pertinencia de considerar sendas modificaciones a la fracción V del apartado C del artículo 20 y al entonces párrafo cuarto del artículo 109 de la Ley Fundamental de la República, así como la adición de un nuevo párrafo -en ese momento el quinto- al propio artículo 109 constitucional.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SOBRE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTICULOS 20 Y 109 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN.

En cuanto a este último artículo, estima que al señalarse como elementos de las denuncias ciudadanas sobre responsabilidades política, penal o administrativa de los servidores públicos, el que las mismas se hagan “bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba”, se erigen limitaciones a la posibilidad de que el denunciante mantenga su identidad en el anonimato para que la autoridad realice las tareas de investigación que le corresponden, más allá de que se aporten pruebas por parte del denunciante, al tiempo de no limitar el ámbito de conocimiento de la denuncia a la Cámara de Diputados. En ese sentido, plantea la modificación del párrafo en cuestión para que su redacción quede como sigue:

“Cualquier ciudadano podrá formular denuncia ante las autoridades a que se refiere el presente Título, respecto de las conductas previstas en este artículo, sin mayores requisitos que la aportación de datos que permitan identificar al servidor público al que se le atribuyen los hechos denunciados, y el ofrecimiento de los datos e indicios que permitan advertir su presunta responsabilidad.”

Por obvias razones de supremacía de la Constitución, afirma que esta modificación tendría el efecto correspondiente en la legislación de los Estados de la Unión y sus previsiones constitucionales y legales en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

Adicionalmente, plantea si adicione un nuevo párrafo al propio precepto que nos ocupa para incorporar la siguiente redacción:

“Las leyes establecerán los mecanismos, instrumentos y medidas para el resguardo de la identidad y protección tanto del denunciante como de las personas que aportan elementos de prueba durante los procedimientos a que se refiere el presente Título.”

Por otro lado, con respecto al planteamiento que se formula en la iniciativa materia de nuestro estudio para reformar la fracción V del apartado C del artículo 20 constitucional, su promovente recuerda la previsión del precepto en torno al derecho de la víctima u ofendido porque se resguarde su identidad en caso de la



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SOBRE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 20 Y 109 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN.

comisión en su agravio de algunos delitos, o sea necesario para su protección, a juicio del juzgador, para plantear que entre los delitos que permitan esa acción se incluyan los “cometidos por servidores públicos”, reconociéndose por el promovente que su adecuado desarrollo requiere de las consecuentes iniciativas de modificación a ordenamientos legales de carácter secundario.

Al respecto, plantea que en términos de los derechos de la víctima o del ofendido en un proceso penal, la fracción V del apartado C del precepto que nos ocupa, señale lo siguiente:

“Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, secuestro, delincuencia organizada o delitos cometidos por servidores públicos; y cuando a juicio el juzgado sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa.”

III. CONSIDERACIONES.

PRIMERA.- Quien en su momento presentó la iniciativa materia de nuestro estudio tenía, como integrante del Senado la República, plena legitimación para formularla en términos de lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 de la Constitución General de la República, en relación con lo dispuesto por el artículo 135 de nuestra Norma Suprema.

SEGUNDA.- Quienes suscribimos el presente dictamen valoramos las propuestas contenidas en esta iniciativa con proyecto de Decreto. En una gran medida, las propuestas que se han referido en el apartado precedente ya han sido objeto de análisis y consideración por parte de estas Comisiones Unidas y de otras Comisiones de este Senado en el estudio de diversas iniciativas de reformas y adiciones constitucionales presentadas en 2012 para la creación de un organismo nacional de combate a la corrupción.

En todo sentido destaca el propósito del proponente por fortalecer los procedimientos de denuncia de conductas de corrupción, a través de la protección y tutela de quien la fórmula.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SOBRE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 20 Y 109 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN.

Del análisis de la iniciativa que se dictamina se deprenen planteamientos para facilitar la denuncia anónima de conductas de los servidores públicos que se aparten del cumplimiento de sus obligaciones legales, al grado de ejercer las funciones a su cargo con ánimo de beneficio personal, así como para que la responsabilidad de carácter probatorio no grave en la esfera del denunciante.

Se trata de elementos relevantes en la construcción del sistema de responsabilidades de los servidores públicos.

En ese sentido, apreciamos con interés los planteamientos formulados, mismos que estimamos deben enmarcarse en las determinaciones adoptadas por el Órgano Revisor de la Constitución al expedirse 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 27 de mayo de 2015.

TERCERA.- En efecto, con base en un amplio proceso de intercambio y construcción plural de acuerdos para establecer el Sistema Nacional Anticorrupción, el Órgano Revisor de la Constitución aprobó una serie de modificaciones a nuestra Norma Suprema que comprenden: la procedencia de la extinción de dominio de bienes derivados de la comisión del delito de enriquecimiento ilícito; la designación por parte de la Cámara de Diputados de los titulares de los órganos de control interno de los organismos constitucionales autónomos que reciben recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación; el fortalecimiento de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar -sin sujetarse a los principios de anualidad y de posterioridad- la gestión pública de todo ente gubernamental y para la evaluación de su desempeño por parte de la Cámara de Diputados, así como para facilitar el desarrollo de sus funciones de fiscalización mediante la presentación periódica de informes individuales de auditoría y, en su oportunidad, del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública; el establecimiento de carácter público de los informes de auditoría en los ámbitos federal, de los Estados de la Unión y del Distrito Federal; la revisión del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, así como de los



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SOBRE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 20 Y 109 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN.

particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves; el establecimiento del Sistema Nacional Anticorrupción; la atribución al Congreso de la Unión de facultades para expedir leyes generales en materia de coordinación de dicho Sistema Nacional y de distribución de competencias para establecer la responsabilidad es administrativas de los servidores públicos, así como de las sanciones que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves; y el establecimiento de sendos Tribunales Federal y de las Entidades Federativas de Justicia Administrativa, a cargo de imponer a los servidores públicos las sanciones derivadas de responsabilidades administrativas graves, así como los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades.

De manera especial debemos recordar a este H. Pleno Senatorial que el establecimiento del Sistema Nacional Anticorrupción implica la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes para prevenir, detectar y sancionar responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como para fiscalizar y controlar el ejercicio de los recursos públicos. Una de las bases fundamentales de ese Sistema Nacional es la conformación de un Comité Coordinador en el que habrán de participar, entre otros, el titular de la dependencia federal a cargo del control interno de la administración pública de ese orden de gobierno y un representante del Consejo de la Judicatura Federal.

Como es del conocimiento de los integrantes del H. Pleno Senatorial, otra de las características del Sistema Nacional Anticorrupción es la ratificación a cargo del Senado de la República de la designación del titular de la Secretaría responsable del control interno del Ejecutivo Federal. De no menor importancia es el fortalecimiento de la normatividad constitucional relativa a la designación del titular de los órganos de control interno de los organismos constitucionales autónomos, mediante la designación de sus titulares por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. Y el fortalecimiento de la función de control interno del Poder Judicial de la Federación y de las entidades federativas a través del Consejo de la Judicatura Federal o el respectivo Consejo de la Judicatura Local.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SOBRE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 20 Y 109 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN.

En el contexto de esta modificación a la Constitución General de la República, tanto en lo relativo a la Federación como a las entidades federativas, se aprobaron nuevos textos que, como ya se adelantó, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación de 27 de mayo del 2015.

CUARTA.- Ahora es menester analizar los planteamientos específicos de modificaciones constitucionales que se plantean en la iniciativa que nos ocupa. Por razones de método, abordaremos en primer término el planteamiento hecho para la fracción V del apartado C del artículo 20 constitucional.

Se recordará que el precepto en cuestión se refiere a los derechos de las víctimas u ofendidos de un hecho considerado por la legislación penal como constitutivo de delito. En particular, se establece que es un derecho de la víctima o del ofendido, el que se proteja su identidad y otros datos personales, cuando se trate de menores de edad, cuando se trate de delitos de violación, trata de personas, secuestro o delincuencia organizada, y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardándose los derechos de la defensa.

Al respecto, el iniciador de esta propuesta plantea que también se proteja la identidad de la víctima u ofendido cuando se trate de “delitos cometidos por servidores públicos”. Cabe hacer aquí una distinción indispensable entre la naturaleza y características de las víctimas u ofendidos en los delitos que se mencionan en la citada fracción del apartado C del artículo 20 constitucional; lo anterior en virtud de que en tratándose de delitos cometidos por servidores públicos, y por ello nos referimos no a que un servidor público que cometa un delito “N”, sino a delitos vinculados a su responsabilidad como servidor público, la víctima o el ofendido no es un particular en específico, como en el caso de la violación, la trata de personas o el secuestro, por ejemplo, sino que se trata de delitos en agravio del patrimonio público o del servicio público mismo. Es decir, que en los delitos de servidores públicos no identificamos a la víctima en forma distinta del Estado mismo y la sociedad que éste representa.

En virtud de lo anterior, si bien se entiende el interés del promovente por proteger la identidad de quien formula una denuncia por la comisión de conductas de responsabilidad penal a cargo de servidores públicos en el ejercicio de sus



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SOBRE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 20 Y 109 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN.

funciones, dicho denunciante no se constituye en víctima u ofendido del delito que hace del conocimiento de la autoridad.

En este orden de ideas, se estima que el planteamiento específico de modificación a la fracción V del apartado C del artículo 20 constitucional resulta técnicamente improcedente y la propuesta misma carente de materia en términos de la congruencia interna de las disposiciones relativas a los derechos de las víctimas u ofendidos por la comisión de un ilícito penal.

QUINTA.- Con respecto a los planteamientos formulados en torno al entonces párrafo cuarto y la adición de un nuevo párrafo quinto al artículo 109 constitucional, es pertinente señalar que sin demérito de que se trata de previsiones de carácter general y no exclusivamente para situaciones que impliquen la responsabilidad penal de los servidores públicos, el Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 2014, contiene diversos preceptos que protegen a quien formula denuncias por la probable responsabilidad penal de servidores públicos.

En primer término, conforme a lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 221 de este ordenamiento, y considerándose que al día de hoy los delitos de servidores públicos se persiguen de oficio, “basta para el inicio de la investigación de la comunicación que haga cualquier persona, en la que se haga del conocimiento de la autoridad investigadora los hechos que pudieran ser constitutivos de un delito.” Por su parte, el artículo 222 de este propio Código, relativo al “Deber de denunciar”, señala lo siguiente:

“Toda persona a quien le conste que se ha cometido un hecho probablemente constitutivo de un delito está obligada a denunciarlo ante el Ministerio Público y en caso de urgencia ante cualquier agente de la Policía.

“Quien en ejercicio de funciones públicas tenga conocimiento de la probable existencia de un hecho que la ley señale como delito, está obligado a denunciarlo inmediatamente al Ministerio Público, proporcionándole todos los datos que tuviere, poniendo a su disposición a los imputados, se hubieren sido detenidos en



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SOBRE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTICULOS 20 Y 109 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN.

flagrancia. Quien tenga el deber jurídico de denunciar y no lo haga, será acreedor a las sanciones correspondientes.

“No estarán obligados a denunciar quienes al momento de la comisión del delito detenten el carácter de tutor, curador, pupilo, cónyuge, concubina o concubinario, conviviente del imputado, los parientes por consanguinidad o por afinidad en la línea recta ascendente o descendente hasta el cuarto grado y en la colateral por consanguinidad o afinidad, hasta el segundo grado inclusive.”

Por otro lado, en las previsiones de medidas cautelares durante la investigación, el artículo 170 incluye el deber de protección a los testigos (entre otras personas), sobre la base de que “se establecerá a partir de la valoración que haga el Juez de control respecto de las circunstancias del hecho y de las condiciones particulares en que se encuentren dichos sujetos, de las que puedan derivarse la existencia de un riesgo fundado de que se cometa contra dichas personas un acto que afecte su integridad personal o ponga en riesgo su vida.”

Adicionalmente, en las disposiciones relativas a la prueba en el proceso penal, los artículos 367 y 370 se refieren a la protección de testigos y peritos y otros terceros que deban intervenir en el procedimiento, mediante las siguientes previsiones:

“Artículo 367. Protección a los testigos

“El Órgano jurisdiccional, por un tiempo razonable, podrá ordenar medidas especiales destinadas a proteger la integridad física y psicológica del testigo o sus familiares, mismas que podrán ser renovadas cuantas veces fuere necesario, sin menoscabo de lo dispuesto en la legislación aplicable.

“De igual forma, el Ministerio Público o la autoridad que corresponda adoptarán las medidas que fueren procedentes para conferir la debida protección a víctimas, ofendidos, testigos, antes o después de prestadas sus declaraciones, y a sus familiares y en general a todos los sujetos que intervengan en el procedimiento, sin menoscabo de lo dispuesto en la legislación aplicable.”

“Artículo 370. Medidas de protección



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SOBRE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTICULOS 20 Y 109 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN.

“En caso necesario, los peritos y otros terceros que deban intervenir en el procedimiento para efectos probatorios, podrán pedir a la autoridad correspondiente que adopte medidas tendentes a que se les brinde la protección prevista para los testigos, en los términos de la legislación aplicable.”

De lo expuesto hasta ahora y con respecto al procedimiento de responsabilidad penal de los servidores públicos, puede colegirse que en este ordenamiento se alcanzan los objetivos de la iniciativa que se analiza, en el sentido de que tratándose de un delito que se persigue de oficio, como lo son los delitos de los servidores públicos, bastará con que la persona que conozca de los hechos los haga del conocimiento de la autoridad investigadora, al tiempo de que tanto en el inicio de la investigación como en el desarrollo del proceso, la normatividad dispone previsiones para la protección de testigos, de peritos o de cualquier otro tercero que deba intervenir en el procedimiento para efectos de carácter probatorio.

Ahora bien, con relación a los procedimientos de responsabilidad política de los servidores públicos, referidos en la fracción I del artículo 109 constitucional, habida cuenta la naturaleza de los mismos y que se trata de “actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho” que se enuncian limitativamente en la vigente Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se estima que es conforme a la naturaleza de este procedimiento y a sus mismas instancias de desarrollo en la Cámara de Diputados y en el Senado la República, el que la denuncia correspondiente se realice sin la reserva de la identidad de quien la formula y con la necesaria aportación de los elementos probatorios con que cuente o de que conozca.

Por otro lado, con respecto a los procedimientos de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, referidos en la fracción III del artículo 109 constitucional, cabe señalar aquí las disposiciones ahora en vigor a partir del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción,



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SOBRE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 20 Y 109 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN.

publicado en el Diario Oficial de la Federación del 27 de mayo de 2015, a fin de ilustrar el criterio de estas Comisiones dictaminadoras.

“Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

“I. y II. ...

“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. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

“Las faltas administrativas graves serán investigadas y sustanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.

“Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se observará lo previsto en el artículo 94 de esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

“La ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SOBRE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 20 Y 109 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN.

“Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.

“Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior, y”

Con relación a estas disposiciones es pertinente referir también que en el Decreto aludido se incluyeron reformas a la fracción XXIV y la adición de la fracción XXIX-V del artículo 73 constitucional para otorgar facultades al Congreso a fin de que pueda “expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; así como para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución”, y a su vez “expedir la ley general que distribuya 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”.

Es de observarse que a la luz de las nuevas previsiones legislativas referidas y la reforma integral a la fracción III del artículo 109 constitucional, que corresponderá a la legislación secundaria, particularmente la relativa a la ley general de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, establecer las



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SOBRE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 20 Y 109 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN.

previsiones que permitan proteger la identidad e integridad de los denunciantes de conductas que constituyan faltas administrativas.

En ese sentido, se estima que corresponderá a la legislación secundaria desarrollar en específico las previsiones para proteger a los denunciantes de hechos de corrupción en el ámbito administrativo, como en el ámbito penal se encuentran previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

En opinión de estas Comisiones Unidas, y sobre la base de que al momento de presentarse la iniciativa que se dictamina no se habían concretado importantes modificaciones a nuestra Ley Fundamental en materia de facultades del Congreso de la Unión para expedir la legislación procesal penal de carácter nacional y en materia de combate a la corrupción, cabe señalar que hoy, con el nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales y el Decreto de modificaciones constitucionales del 27 de mayo próximo pasado, nuestro orden jurídico ha incorporado previsiones que desarrollan o permiten desarrollar en la legislación secundaria los planteamientos del promotor de la iniciativa que se analiza en materia de protección de los denunciantes de responsabilidades penales y administrativas de los servidores públicos.

En atención a lo expuesto anteriormente, estas Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Estudios Legislativos, se permiten emitir las siguientes:

IV. CONCLUSIONES.

En virtud de las razones expuestas en las consideraciones segunda, tercera, cuarta y quinta del presente dictamen, y estimándose que las pretensiones de la iniciativa con proyecto de Decreto que se ha analizado, han sido materia de atención en el Decreto de reformas, adiciones y derogaciones a la Constitución General de la República, en materia de combate a la corrupción, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 27 de mayo del presente año, así como mediante la expedición del Código Nacional de Procedimientos Penales, Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 5 de marzo de 2014, consideramos que las propuestas de la propia iniciativa deben estimarse sin materia para efectos de reforma constitucional.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SOBRE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 20 Y 109 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN.

En mérito de lo anterior, nos permitimos proponer a la consideración de esa H. Asamblea para su deliberación, votación y, en su caso, aprobación, el siguiente

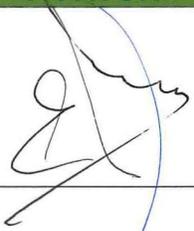
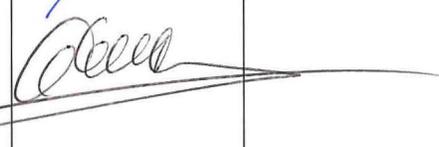
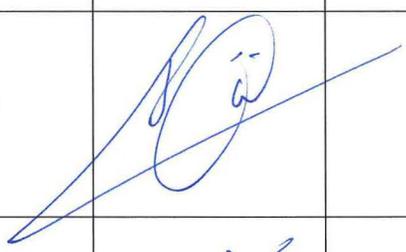
ACUERDO:

ÚNICO.- En atención a los razonamientos expuestos en las consideraciones segunda, tercera, cuarta y quinta del presente dictamen, ha quedado sin materia la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman la fracción V del apartado C del artículo 20, el entonces párrafo cuarto del artículo 109 y la adición de un nuevo párrafo quinto del propio artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. Hágase el registro correspondiente y archívese como asunto definitivamente concluido.

Dado en la Sala 7 del Hemiciclo del Senado la República, a los veintinueve días del mes de marzo del año dos mil dieciséis.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SOBRE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 20 Y 109 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN.

PUNTOS CONSTITUCIONALES			
Lista de Votación			
NOMBRE	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
 <p>Sen. Enrique Burgos García Presidente</p>			
 <p>Sen. José María Martínez Martínez Secretario</p>			
 <p>Sen. Alejandro Encinas Rodríguez Secretario</p>			
 <p>Sen. Daniel Amador Gaxiola Integrante</p>			
 <p>Sen. Raúl Cervantes Andrade Integrante</p>			
 <p>Sen. Diva Hadamira Gastélum Bajo Integrante</p>			
 <p>Sen. Ivonne Liliana Álvarez García Integrante</p>			



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SOBRE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTICULOS 20 Y 109 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN.

	<p>Sen. Raúl Gracia Guzmán Integrante</p>			
	<p>Sen. Sonia Mendoza Díaz Integrante</p>			
	<p>Sen. Fernando Torres Graciano Integrante</p>			
	<p>Sen. Zoé Robledo Aburto Integrante</p>			
	<p>Sen. Armando Ríos Piter Integrante</p>			
	<p>Sen. Pablo Escudero Morales Integrante</p>			
	<p>Sen. Manuel Bartlett Díaz Integrante</p>			
<p>TOTAL</p>				

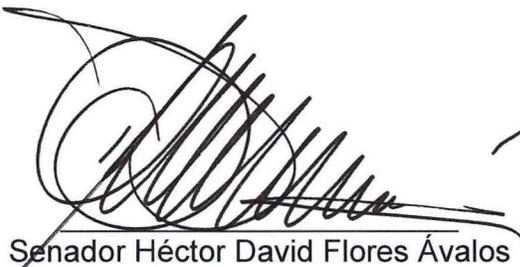


DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SOBRE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 20 Y 109 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN.

Por la Comisión de Estudios Legislativos



Senadora Graciela Ortiz González



Senador Héctor David Flores Ávalos

Senador Félix Benjamín Hernández Ruiz

Senador Manuel Cavazos Lerma



Senador Fernando Yunes Márquez