

Mirada Legislativa

El Sistema Nacional Anticorrupción al inicio de la LXIV Legislatura¹

Síntesis Ejecutiva

- Con la publicación de la reforma constitucional del 27 de mayo de 2015, se sentaron las bases del Sistema Nacional Anticorrupción como la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno relacionados con la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas, hechos de corrupción, fiscalización y control de los recursos públicos.
- El Sistema Nacional Anticorrupción se integra por cuatro leyes nuevas y tres reformadas. Adicionalmente, establece diversos instrumentos para una rendición de cuentas clara: la Plataforma Digital Nacional integrado por el Sistema de Evolución Patrimonial y de declaración de intereses; el Sistema Nacional de servidores públicos y particulares sancionados; el Sistema Nacional de Fiscalización; el directorio de servidores públicos que participan en contrataciones públicas, así como las denuncias públicas por faltas administrativas y hechos de corrupción.
- La discusión parlamentaria en la LXIII Legislatura no registró tantas coincidencias como las existentes al inicio de la LXIV Legislatura, donde podría haber consenso en los nombramientos del Fiscal General de la República, y los Fiscales Especializados Anticorrupción y de Delitos Electorales. No obstante existen otros pendientes legislativos para armonizar y fortalecer el marco legal del Sistema Nacional Anticorrupción.

¹ El autor agradece la colaboración de Marco Antonio García Pérez y Brandon Jesús Serrano Cruz en la búsqueda y sistematización de la información contenida en este documento.

Introducción

Gianfranco Pasquino define la corrupción como “el fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar de modo distinto a la norma, para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa. Corrupto es, por tanto, el comportamiento ilegal de aquel que ocupa un rol en la estructura estatal”. (Bobbio y Matteucci:1987, p. 569).

Estimaciones del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) señalan desde 2015 que, en nuestro país cada año se registran más de 200 millones de pequeños actos de corrupción con un valor promedio de \$165.00 cada una. Además, el propio índice reveló que, en el ámbito empresarial mexicano, 44% de las empresas incurrió en algún soborno, en donde 4.5% fue para obtener un contrato.²

El tema de la corrupción ha adquirido tal relevancia política en los últimos tiempos, que se ubica como uno de los cuatro ejes en los que coinciden todas las coaliciones parlamentarias al inicio de la LXIV Legislatura.³ En ese contexto, con la publicación de la reforma constitucional del 27 de mayo de 2015, se sentaron las bases del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) como la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno relacionados con la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas, hechos de corrupción, fiscalización y control de los recursos públicos.⁴

² Véase *México: Anatomía de la Corrupción*. México, IMCO, CIDE, 2015.

³ Véase: Martínez López, Cornelio, *Agendas legislativas de las coaliciones parlamentarias al inicio de la LXIV Legislatura: Antecedentes y convergencias*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2018.

⁴ Diario Oficial de la Federación publicado el 27 de mayo de 2015 mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones constitucionales en combate a la corrupción, correspondientes a 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

El objeto es, de acuerdo con el artículo 6 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA):

“Establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia.”

Este Sistema, sin embargo, aún requería la aprobación de las leyes secundarias para su puesta en marcha. Ello ocurrió el miércoles 19 de julio de 2016, cuando entró en vigor el SNA con una característica básica: que sea presidido por ciudadanos para crear instituciones autónomas que prevengan y castiguen la corrupción. El 18 de julio de 2016, se aprobaron las reformas y leyes secundarias que materializaron y dieron vida al Sistema Nacional Anticorrupción, las cuales se sistematizan en el Cuadro 1:

CUADRO 1.
SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

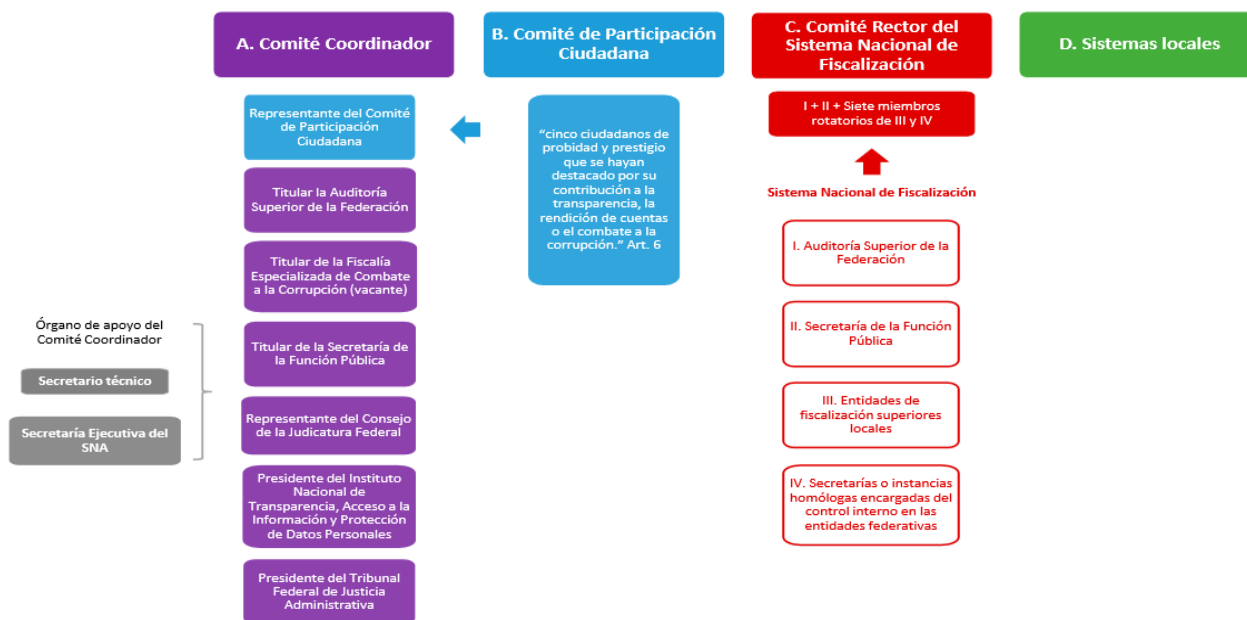
Leyes nuevas	Leyes reformadas
Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción	Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República
Ley General de Responsabilidades Administrativas	Código Penal Federal
Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación	

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Información Legislativa (SIL) de la Secretaría de Gobernación.

QUINTA; se adicionan los artículos 73, con una fracción XXIX-V; 74, con una fracción VIII, pasando la actual VIII a ser 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.

El Sistema Nacional Anticorrupción se integra por cuatro leyes nuevas y tres reformadas. De ellas, tres se tratan de Leyes Orgánicas, tres son leyes generales, y un código penal federal, que puede ser considerado como ley, además de cambios constitucionales en los que se ampliaron las facultades de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) con el objetivo de que los entes fiscalizados den cumplimiento a los requerimientos y observaciones derivados de las irregularidades en los resultados de revisión de la Cuenta Pública. Además, se eliminaron los principios de anualidad y posterioridad con los que funcionaba la fiscalización de la Cuenta Pública. También se instruye el Comité Coordinador, integrado por los titulares de diversas instituciones dedicadas al combate de la corrupción, el Comité de Participación Ciudadana, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, y los Sistemas locales.

ESQUEMA 1. SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN



Fuente: Recuperado de Zamora, Itzkauhtli "La corrupción en México", *Mirada Legislativa*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. Disponible en: <https://goo.gl/SQ8R6s>

Respecto del Comité Coordinador (véase inciso A del Esquema 1 anexo), la LGSNA en su artículo 8 señala que “es la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional y tendrá bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción”.

De acuerdo con la CPEUM y la LGSNA, este comité debe integrarse por los titulares de: la Auditoría Superior de la Federación; la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; y la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. Asimismo, por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Lo constituyen también, un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana.

Adicionalmente, el SNA establece diversos instrumentos para una rendición de cuentas clara: la Plataforma Digital Nacional integrado por el sistema de evolución patrimonial y de declaración de intereses; el Sistema Nacional de servidores públicos y particulares sancionados; el Sistema Nacional de Fiscalización; el directorio de servidores públicos que participan en contrataciones públicas, así como las denuncias públicas por faltas administrativas y hechos de corrupción. A las instituciones mencionadas se agregan 32 sistemas estatales anticorrupción, uno en cada entidad federativa, conformados de manera similar que el nacional.

Una cronología de los avances que se han registrado en la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, es recuperada de Irene Levy, en los siguientes términos:

- **27 de mayo de 2015:** Se publica la reforma constitucional en materia anticorrupción.
- **18 de julio de 2016:** Se publican las leyes secundarias de la reforma constitucional, entre ellas la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que ordena al Comité de Participación Ciudadana proponer al Comité Coordinador, los nuevos formatos de declaración patrimonial y de intereses.

- **8 de febrero de 2017:** Se integra el Comité de Participación Ciudadana con 5 ciudadanos, una de ellas, Jaqueline Peschard, quien los preside. A partir de entonces, se creó un grupo de trabajo interdisciplinario en el que participaron el Banco Mundial, funcionarios de miembros del Comité Coordinador (ASF, Secretaría de la Función Pública, Consejo de la Judicatura Federal, Tribunal Federal de Justicia Administrativa, INAI y Comité de Participación Ciudadana), sociedad civil y academia, con el fin de elaborar un proyecto de formatos

- **7 de febrero de 2018:** El Comité de Participación Ciudadana envió la propuesta de formatos al Comité Coordinador, este fue el último día de la presidencia de Peschard, relevada por Mariclaire Acosta al día siguiente, quien seguirá a la cabeza del Comité de Participación Ciudadana hasta el 8 de febrero de 2019.

- **22 de marzo de 2018:** El INAI remitió al Comité de Participación Ciudadana la opinión de sus áreas técnicas sobre los rubros que deberían ser considerados confidenciales dentro de la propuesta de formatos.

- **29 de mayo de 2018:** el Comité de Participación Ciudadana envió un oficio al alcance con la propuesta de normas para el llenado del formato, así como este último con algunas modificaciones.

- **13 de septiembre de 2018:** el Comité Coordinador aprobó los formatos como tal, y votó algunas cuestiones específicas respecto a ellos.⁵

Aunque el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción ya definió una ruta para elaborar la *Política Nacional Anticorrupción*, a más de un año de la puesta en marcha, aún faltan aspectos cruciales, entre los que destacan:

- El nombramiento de 18 magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- Propuesta y ratificación de un Fiscal Anticorrupción nacional.
- Instalación de la Plataforma Digital Nacional.

⁵ Levy, Irene, "Le falló a México el SNA", *El Universal* 17 de septiembre de 2018, p. A19.

- Ratificación de la Política Nacional Anticorrupción.

En términos de legislación, para cada sistema anticorrupción local, era necesario hacer una reforma a la constitución local, y publicar siete leyes secundarias. De ellas, todas las reformas constitucionales ya fueron hechas; Chihuahua fue el último estado en publicar la suya el 30 de agosto de 2017.

Las leyes secundarias, en cambio, todavía son heterogéneas. En promedio, cada estado ha realizado 6.5 reformas y 21 entidades han hecho las 7 reformas necesarias. Las entidades más atrasadas son Nuevo León, con 3 de las 7 leyes modificadas; Chihuahua, con 4; y Guanajuato, con 5. De ellas, las reformas a los Códigos penales han sido las menos atendidas por los congresos locales, pues aún quedan pendientes seis estados.⁶

Iniciativas referidas al SNA al inicio de la LXIV Legislatura en el Senado de la República.

Vale la pena recordar que el 28 de noviembre de 2016, el titular del Ejecutivo, Enrique Peña Nieto, envió al Senado de la República la “Iniciativa de Decreto por el que se reforman el Artículo Sexto Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.” A través de ella se recuperó la discusión parlamentaria en materia de corrupción.

En el mismo sentido, hay que mencionar que el Sistema Nacional Anticorrupción, se trata de un tema que ha generado polémica entre los legisladores de la Cámara Alta, a grado tal que, a pesar de ser una de las prioridades legislativas en el último periodo de sesiones, y aún a pesar de los amagues por convocar a un periodo extraordinario para resolver el asunto, no se logró llegar a ningún acuerdo.⁷

⁶ Ortiz Monasterio, Leonor, “El combate a la corrupción a un año del SNA”, *Nexos*, México, 20 septiembre 2018.

⁷ Saldaña, Iván, “Senado de la República inicia la última sesión del periodo”, *Excélsior*, 30 de abril de 2018. Disponible en: <https://goo.gl/kb8UMm>

Cabe destacar que el último periodo de sesiones de la LXIII Legislatura, que fue del 1 de marzo al 31 de abril de 2018, coincidió con la jornada electoral concurrente más grande de la historia, por lo que las prioridades legislativas, se establecieron en sintonía con las prioridades de la contienda electoral. Trascurridos los comicios, e instalada la LXIV Legislatura del Senado de la República, el tema ha sido retomado por los nuevos legisladores, y el 11 de septiembre fueron presentadas dos iniciativas en materia anticorrupción.

Esta *Mirada Legislativa* abunda en las coincidencias temáticas de las agendas legislativas de la LXIV Legislatura. Se enfoca en rescatar las iniciativas relacionadas con el Sistema Nacional Anticorrupción que se han presentado al inicio de la nueva Legislatura. De entrada destaca que se orientan en el nombramiento del Fiscal General de la República, y los Fiscales Especializados en materia anticorrupción y de delitos electorales.

CUADRO 2.
INICIATIVAS PRESENTADAS EN MATERIA ANTICORRUPCIÓN
(LXIV LEGISLATURA)

Presenta	Juan Manuel Zepeda Hernández (PRD)	Damián Zepeda Vidales (PAN)
Objetivo	Propone la creación de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, que contempla el nombramiento de los fiscales especializados.	Propone una reforma constitucional para que los nombramientos de los fiscales especializados no estén sujetos al nombramiento del Fiscal General.
Naturaleza	Expedición de Ley Orgánica	Reforma constitucional
Fecha de presentación	11/09/2018	11/09/2018
Estado	Turnada a las Comisiones unidas de Justicia y Estudios Legislativos	Turnada a las Comisiones unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; y Estudios Legislativos

Fuente: Elaboración propia con base en la Gaceta Parlamentaria del Senado de la República

La Ley que pretende expedir el PRD, tiene por objeto organizar la Fiscalía General de la República para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y al

Fiscal General de la Nación les confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ley y las demás disposiciones aplicables.

Señala que el Fiscal General de la República tendrá un Consejo de Gobierno bajo la conducción y mando del Fiscal General e integrado por: Fiscal especializado en Investigación Delictiva; Fiscal especializado en Delitos Electorales; Fiscal especializado en Combate a la Corrupción; Fiscal especializado en Control de Procesos; Fiscal especializado en Asuntos Internacionales; Fiscal especializado en Control de Procesos no Penales; Fiscal especializado en Amparo y Procesos Constitucionales; Fiscal especializado en Combate contra la Delincuencia Organizada; Defensor de Derechos Humanos; Un representante del Consejo Ciudadano de la Fiscalía General de la República, y el Visitador General.

En tanto, la iniciativa presentada por el PAN, tiene como propósito reformar diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objetivo de incorporar requisitos para la selección del Fiscal General de la República, modificar los criterios para su remoción, modificar la estructura de la Fiscalía General y dotar de Fiscalías Estatales a las entidades federativas.

En el siguiente cuadro se hace una comparación de ambas iniciativas, con la enviada por el Ejecutivo Federal. También se recupera la discusión que se llevó a cabo en la anterior Legislatura, para identificar los consensos alcanzados por los bloques parlamentarios, y servir como insumo de trabajo en la nueva discusión legislativa.

CUADRO 3.
COMPARACIÓN DE INICIATIVAS PRESENTADAS EN MATERIA ANTICORRUPCIÓN
EN LA LXIV LEGISLATURA

Fiscal General			
	Iniciativa Presidencia de la República	Iniciativa PRD	Iniciativa PAN
Diagnóstico	<p>(...) La intervención de ambos poderes en la designación del Titular de la Fiscalía se corresponde con una concepción moderna del principio de división de poderes, que debe entenderse como un medio para garantizar los derechos de todas las personas en nuestro país. Se trata, sin duda, de un mecanismo de corresponsabilidad entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, acorde con la naturaleza jurídica que se ha dado a la Fiscalía General de la República (...)</p>	<p>(...) La Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República tiene como objeto establecer sus atribuciones, organización y funciones, así como los órganos que la integran, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público y a la Policía de Investigación le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Nacional de Procedimientos Penales, y las demás disposiciones aplicables. (...) Asimismo, se regulan las funciones del Ministerio Público en la investigación de las conductas que se presumen ilícitas en el ejercicio de la acción penal, para la conducción y coordinación de la investigación, la aplicación de las formas de solución alterna del procedimiento y de terminación anticipada del proceso, en la protección, asistencia y representación, así como en materia concurrente, incompetencia y colaboración.</p>	<p>(...) La construcción institucional de la Fiscalía mediante una ley secundaria, cuya redacción está expresamente conferida al Poder Ejecutivo, requiere de un respaldo constitucional que permita discernir qué tipo de órgano persecutor se pretende edificar para responder satisfactoriamente a las necesidades del país (...) Las funciones atribuidas al Ministerio Público, y por ende a la Fiscalía General de la República, se concentrarán en la persecución de carácter penal, delegando otras funciones hasta ahora atribuidas a la Representación Social como la intervención en los mecanismos de control constitucional, la legitimación para denunciar contradicciones de tesis emitidas por órganos del Poder Judicial, etc. (...)</p>

Mirada Legislativa

Núm. 154

Fiscal General			
	Iniciativa Presidencia de la República	Iniciativa PRD	Iniciativa PAN
Nombramiento del Fiscal General	<p>(...) <u>la Cámara de Senadores iniciará de forma inmediata el procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 de esta Constitución para la designación del Fiscal General (...)</u></p>	<p>(...) Artículo 1.- Se modifica la fracción XIII del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:</p> <p>Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado: XIII.- Nombrar al Fiscal General de la República, a los Fiscales especializados en delitos electorales y anticorrupción, y a los Fiscales ejecutivos de la Fiscalía General de la República de conformidad con el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución(...)</p>	<p>Artículo 76. (...)</p> <p>XIII. De conformidad con el artículo 102, apartado A, de esta Constitución, integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República, nombrar a dicho servidor público y removerlo a solicitud del Ejecutivo Federal o del equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado; nombrar y remover a los titulares de las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales, de combate a la corrupción</p>
Continuidad del Procurador	<p>el primer párrafo de este artículo, <u>continuará en su encargo hasta en tanto el Senado designe al Fiscal General de la República y podrá ser considerado para participar en el referido proceso de designación (...)</u></p>	<p>(...)1. Para el caso del nombramiento del Fiscal General, <u>la Suprema Corte de Justicia de la Nación presentará convocatoria dirigida a los Magistrados de los Tribunales Colegiados del Poder Judicial de la Federación y a los Fiscales especializados y ejecutivos de la Fiscalía General de la República, de examen de oposición al cargo de Fiscal General de la República (...)</u></p>	

En el **cuadro 4**, se sintetizan las iniciativas que fueron presentadas durante la LXIII Legislatura, en lo relacionado con el diagnóstico de la problemática de la corrupción, así como los procesos de nombramiento y remoción del Fiscal General de la República, y de los Fiscales Especializados en materia Anticorrupción y de delitos electorales. Resalta la coincidencia de las tres iniciativas sobre la autonomía de la Fiscalía, que asumirá las funciones del Ministerio Público Federal, o el nombramiento del Fiscal General, por el Senado de la República.

En cambio, para los Fiscales Especializados, el PRD propuso que el nombramiento estuviera a cargo de la Cámara Alta, mientras que la iniciativa del PAN contemplaba que, al ser dependientes de la Fiscalía General de la República, los nombramientos fueran realizados por el Fiscal, y no por el Senado.

CUADRO 4. INICIATIVAS PRESENTADAS EN MATERIA ANTICORRUPCIÓN EN LA LXIII LEGISLATURA Primer año LXIII Legislatura

<i>Iniciativa</i>	Partido y fecha de presentación	Resumen de la iniciativa
<p><u>1. Proyecto de decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y Particulares vinculados con Faltas Graves y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal Administrativa; y se reforman, adicionan y</u></p>	<p>Senadores Pablo Escudero Morales y Enrique Burgos García. 1 de marzo de 2016. ANTICORRUPCIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS SEGUNDA. Primera lectura y aprobación: Sesión del 14 de junio de 2016.</p>	<p>Propone dar cumplimiento al mandato constitucional previsto en el Segundo Transitorio 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. Se pretende expedir la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Propone expedir la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y Particulares vinculados con faltas graves. Las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal contemplan nuevas atribuciones para la Secretaría de la Función Pública. Las reformas a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la</p>



Mirada Legislativa

Núm. 154

[derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuenta de la Federación.](#)

Se emitieron 116 votos a favor, cuatro en contra y cero abstenciones.

Federación, la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley General de Contabilidad Gubernamental son para fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación. Se propone expedir la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa para establecer que el Tribunal es un órgano jurisdiccional con plena autonomía e independencia para dictar sus fallos

Publicado en el D. O. F. el 18 de julio de 2016.

[2. Proyecto de decreto por el que se expide la Ley de la Fiscalía General de la República.](#)

Senadoras y Senadores del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional. 31 de marzo de 2016. JUSTICIA; DE GOBERNACIÓN; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA.

La Ley que se pretende expedir tiene por objeto la organización de la Fiscalía General de la República, así como determinar las atribuciones del Ministerio Público, de la Fiscalía General y del Fiscal General. Determina el actuar del Ministerio Público bajo los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, respeto a los derechos humanos, lealtad, responsabilidad y transparencia. Crea Fiscalías Especializadas, de las cuales destaca la especializada en Delitos Electorales y la Fiscalía Anticorrupción, quienes tendrán independencia para decidir sobre su organización técnica, operativa para el óptimo ejercicio de sus facultades.

[3. Proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.](#)

Senadoras y Senadores de los Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional y del Partido de la Revolución Democrática 12 de abril de 2016.

Primera lectura y aprobación: Sesión del 14 de junio de 2016.

Propone establecer el marco jurídico de actuación de las Fiscalías Especializadas de Combate a la Corrupción y para la Atención de Delitos Electorales, a efecto de dotarlos de las atribuciones necesarias para desarrollar la función que les fue encomendada en la Constitución. Se emitieron 100 votos a favor, seis en contra y dos abstenciones.



Mirada Legislativa

Núm. 154

4. Proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal para Protección de los Denunciantes e Informantes de Actos de Corrupción.

*Primera lectura y aprobación:
Sesión del 14 de junio de 2016.
Se emitieron 116 votos a favor,
cuatro en contra y cero
abstenciones.*

Senadores Zoé Robledo Aburto, Armando Ríos Piter, Luisa María Calderón Hinojosa, Benjamín Robles Montoya y Raúl Morón Orozco.
3 de septiembre de 2015.

Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Justicia; y de Estudios Legislativos, Segunda.

La ley que se pretende expedir tiene como objeto establecer las medidas y procedimientos que faciliten e incentiven la denuncia de actos de corrupción, en el ámbito administrativo y penal. Garantiza la protección al funcionario público o a cualquier persona que, de buena fe, denuncie actos o testifique sobre actos de corrupción. Obliga a las dependencias y entidades de la administración pública federal, en el ámbito de su competencia a prestar la colaboración que les requiera el Comité Coordinador del Sistema o cualquiera de los organismos que integran al Sistema Nacional Anticorrupción.

5. Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 9, 15, 25, 37, 42, 43, 46, 53 y 67; y se adicionan los artículos 9-A y 9-B al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Sen. Mariana Gómez del Campo Gurza.
Partido Acción Nacional.
28 de octubre de 2015.

Distrito Federal; y de Estudios Legislativos, Primera.

Propone la creación del Sistema Anticorrupción del Distrito Federal, el cual contará con un Comité Coordinador y un Comité de Participación Ciudadana. Pretende establecer la autonomía y nuevas facultades de fiscalización para la Auditoría Superior de la Ciudad de México. Propone la creación del nuevo Tribunal de Justicia Administrativa del Distrito Federal, con la facultad para conocer de los casos de responsabilidad administrativa grave de los servidores públicos del Distrito Federal. Dota de facultades a la Asamblea Legislativa para que pueda: legislar en la materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Distrito Federal; ratificar el nombramiento del Contralor General del Gobierno del Distrito Federal; y nombrar a los titulares de los órganos internos de control de los órganos autónomos locales.

6. Proyecto de decreto por el que se expiden, reforman y adicionan diversas leyes para la reglamentación

Sen. Miguel Barbosa Huerta.
Partido de la Revolución Democrática.
1 de marzo de 2016.

La iniciativa se compone de: dos nuevas leyes de carácter general, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas; dos nuevas leyes de carácter federal: La Ley de Fiscalización y

Mirada Legislativa

Núm. 154

[integral del Sistema Nacional Anticorrupción.](#)

Anticorrupción y Participación Ciudadana; De Justicia; y de Estudios Legislativos Segunda.

Primera lectura y aprobación: Sesión del 14 de junio de 2016. Se emitieron 116 votos a favor, cuatro en contra y cero abstenciones

Publicado en el D. O. F. el 18 de julio de 2016.

Rendición de Cuentas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a efecto de crear la Secretaría del Control Interno.

Se remite a la Cámara de Diputados para los efectos de lo dispuesto por el artículo 72 constitucional.

[7. Oficio con el que remite las observaciones que el Presidente de la República hace al Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas; y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.](#)

PODER EJECUTIVO. Sesión del 29 de junio de 2016 Comisión Permanente.

Anticorrupción y Participación Ciudadana; De Justicia; y de Estudios Legislativos, Segunda.

Las observaciones parciales que se formulan tienen como objetivo fundamental coadyuvar con la tarea que ha llevado a cabo el Poder Legislativo y establecer un diálogo constructivo y respetuoso entre ambos Poderes, con la intención de contribuir, en el ámbito de la competencia de cada uno de ellos, el fortalecimiento de las instituciones y al aseguramiento de su apego a las normas constitucionales y legales aplicables. Por tales motivos, se considera pertinente la emisión de observaciones parciales exclusivamente a los artículos 3 fracción VIII, 4 fracción, 27 tercer párrafo, 30, 32, 33, 37, 46, 73, y 81 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, contenida en el Artículo Segundo del Decreto aprobado por el H Congreso de la Unión el pasado 16 de junio del presente.

Segundo año LXIII Legislatura

[8. Iniciativa de decreto por el que se reforma el Artículo Décimo Sexto Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la](#)

PODER EJECUTIVO 29 de noviembre de 2016.

Puntos Constitucionales; De Gobernación; De Reforma Del Estado; De

Propone establecer que una vez realizada la declaratoria de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República, la Cámara de Senadores iniciará de forma inmediata el procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 de la Constitución para la designación del Fiscal General de la República. Señala que, si la

[Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.](#)

Estudios Legislativos, Primera; Y De Estudios Legislativos, Segunda.

Cámara de Senadores no estuviere reunida, la Comisión Permanente la convocará inmediatamente a sesión extraordinaria. Establece que el Procurador en funciones, continuará en su encargo hasta en tanto el Senado designe al Fiscal General de la República y podrá ser considerado para participar en el referido proceso de designación.

Tercer año LXIII Legislatura

[9. Proyecto de decreto que reforma el artículo 76, fracción XIII y el Apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.](#)

Sen. Luis Sánchez Jiménez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. Sesión del 14 de septiembre de 2017.

Propone facultar al Senado de la República a nombrar al Fiscal General de la República, a los Fiscales especializados en delitos electorales y anticorrupción, y a los Fiscales ejecutivos de la Fiscalía General de la República de conformidad con el artículo 102, Apartado A, de la Constitución.

Puntos Constitucionales; De Gobernación; De Reforma del Estado; De Justicia; y de Estudios Legislativos, Primera Y Segunda.

En el **cuadro 5**, se comparan las iniciativas que tratan el tema de nombramiento y remoción del Fiscal General de la República, y de los Fiscales Especializados en materia Anticorrupción y de delitos electorales. Resalta la coincidencia de las tres iniciativas sobre la autonomía de la Fiscalía, que asumirá las funciones del Ministerio Público Federal, o el nombramiento del Fiscal General, por el Senado de la República.

**CUADRO 5.
COMPARACIÓN DE INICIATIVAS PRESENTADAS EN MATERIA ANTICORRUPCIÓN
EN LA LXIII LEGISLATURA**

Fiscal General			
	Iniciativa Presidencia	Iniciativa PRD	Iniciativa PAN
Diagnóstico	<p>(...) La intervención de ambos poderes en la designación del <u>Titular de la Fiscalía se corresponde con una concepción moderna del principio de división de poderes</u>, que debe entenderse como un medio para garantizar los derechos de todas las personas en nuestro país. Se trata, sin duda, de un mecanismo de corresponsabilidad entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, acorde con la naturaleza jurídica que se ha dado a la Fiscalía General de la República (...)</p>	<p>(...) La evidencia que día a día nos da la crónica social del país, muestra que concepción tradicional del Ministerio Público como un servidor público dependiente del Poder Ejecutivo, ha sido rebasada no solo por el tiempo sino por la realidad. (...)</p> <p><u>La Federación demanda de una Fiscalía General que no tenga ninguna línea de mando o subordinación frente a los poderes públicos constituidos</u> (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), a fin de que sus actuaciones sean verdaderos actos de soberanía y de representación (...)</p>	<p>(...) Es por lo anterior que sostenemos que <u>sin la autonomía del ministerio público no es posible contar con un aparato de justicia que realice sus funciones de conformidad con los criterios internacionales</u> adoptados por nuestro país y que los operadores del sistema de justicia se conduzcan de acuerdo con las reglas propias de un modelo penal en donde los derechos humanos tanto del inculpado como el de la víctima sean respetados (...)</p>



Mirada Legislativa

Núm. 154

<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Nombramiento</p>	<p>(...) <u>la Cámara de Senadores iniciará de forma inmediata el procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 de esta Constitución para la designación del Fiscal General (...)</u></p>	<p>(...) Artículo 1.- Se modifica la fracción XIII del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:</p> <p>Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:</p> <p>XIII.- Nombrar al Fiscal General de la República, a los Fiscales especializados en delitos electorales y anticorrupción, y a los Fiscales ejecutivos de la Fiscalía General de la República de conformidad con el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución(...)</p>	
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Continuidad del Procurador</p>	<p>el primer párrafo de este artículo, <u>continuará en su encargo hasta en tanto el Senado designe al Fiscal General de la República y podrá ser considerado para participar en el referido proceso de designación (...)</u></p>	<p>(...)1. Para el caso del nombramiento del Fiscal General, <u>la Suprema Corte de Justicia de la Nación presentará convocatoria dirigida a los Magistrados de los Tribunales Colegiados del Poder Judicial de la Federación y a los Fiscales especializados y ejecutivos de la Fiscalía General de la República, de examen de oposición al cargo de Fiscal General de la República (...)</u></p>	



Mirada Legislativa

Núm. 154

Fiscalías Especializadas		
	Iniciativa PAN-PRD	Iniciativa PAN
Diagnóstico	<p>(...) es necesario realizar ajustes a la vigente Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, a efecto de que se establezcan con claridad los atributos que tendrán tales órganos de relevancia constitucional a efecto de que puedan desarrollar con eficacia su función. (...) La Fiscalía especializada para la Atención de los Delitos Electorales a efecto de dotarlos de las atribuciones necesarias para desarrollar la función que les fue encomendada en la Constitución. (...) Uno de los pilares en que descansará el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción será la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción. Tal Fiscalía será la responsable para investigar, prevenir y conocer de los delitos en materia de corrupción.</p>	<p>(...) resulta de vital importancia el papel que jugará la Fiscalía General de la República a través de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, debemos contar con una fiscalía que permita a la instituciones recuperen la confianza y nos alejemos cada vez más de los altos niveles de impunidad que lesiona a los ciudadanos. (...) La Fiscalía especializada para la Atención de los Delitos Electorales será un órgano con independencia técnica y operativa para investigar, prevenir y perseguir delitos electorales en el ámbito de su competencia. (...) La Fiscalía Especializada en Anticorrupción será un órgano con independencia técnica y operativa para investigar, prevenir y perseguir delitos sobre actos de corrupción en el ámbito de su competencia.</p>

Fiscal Anticorrupción		
Nombramiento		<p>(...) El titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción <u>será nombrado por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. Podrá ser removido libremente por el Procurador General de la República</u>, dicha remoción podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores dentro de un plazo de quince días hábiles siguientes al acuerdo de remoción (...)</p>
		<p>(...) Artículo 29. <u>El nombramiento y remoción del Fiscal a que se refiere el presente capítulo estará a cargo del Fiscal General de la República</u>, pudiendo ser objetados por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la república dentro de los 15 días hábiles siguientes al acuerdo de remoción (...)</p>
Fiscal de Delitos electorales		
Nombramiento		<p>No hace mención del proceso de nombramiento del Fiscal especializado en materia de delitos electorales. Sin embargo, toda vez que el artículo 10 SEXIES señala que las fiscalías especializadas se equiparan jerárquicamente, se asume que seguirá el mismo procedimiento que el Fiscal Anticorrupción.</p>
		<p>(...) Artículo 20. El nombramiento y remoción de Fiscal a que se refiere el presente capítulo estará a cargo del fiscal General de la República, pudiendo ser objetados por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la república dentro de los 15 días hábiles siguientes al acuerdo de remoción (...)</p>

Comentarios finales

Para combatir la corrupción, se diseñó el Sistema Nacional Anticorrupción, se trata de un complejo entramado legal que integra reformas administrativas en materia de corrupción, así como nuevas disposiciones diseñadas para atacarla.

En este trabajo se rescató la discusión parlamentaria, traducida como iniciativas presentadas en la Legislatura previa, para hacer un balance de las coincidencias y divergencias en materia anticorrupción. Destaca la presencia de tres iniciativas: una presentada por el Grupo Parlamentario del PRD, otra presentada por el Grupo Parlamentario del PAN; y una más, presentada por el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto. En las tres llama la atención que son más las divergencias que las convergencias. Por ejemplo, la iniciativas difieren en si el nombramiento de los fiscales especializados corresponde al Senado de la República, al Fiscal General de la República; si se garantiza la continuidad del Procurador General de la República como Fiscal General de la República, o si se interrumpe el pase automático.

El tema de la corrupción se ubica de manera relevante como una de las cuatro coincidencias temáticas entre las tres principales coaliciones legislativas en el Senado de la República. Así, ya sea que se trate de reformas legales o constitucionales, los distintos bloques parlamentarios que integran la LXIV Legislatura, coinciden en temas centrales para fortalecer el Sistema Nacional Anticorrupción, entre los que destacan:

- 1) El nombramiento de un Fiscal General de la República, autónomo e independiente de los partidos políticos, a cargo del Senado de la República.
- 2) El nombramiento urgente de los fiscales especializados en materia anticorrupción y de delitos electorales, dependientes de la Fiscalía General de la República; y
- 3) La expedición de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, y la abrogación de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

A partir de las coincidencias en las agendas legislativas y en las iniciativas presentadas por las coaliciones parlamentarias al inicio de la LXIV Legislatura, existe la probabilidad de consenso para impulsar los nombramientos del Fiscal General y de los Fiscales Especializados, así como para fortalecer el Sistema Nacional Anticorrupción.

El debate se ha centrado en el nombramiento de los Fiscales General y Especializados, sin embargo, puede considerarse otros elementos de coordinación previstos en el Sistema Nacional Anticorrupción, como lo son el fortalecimiento del Comité de Participación Ciudadana, los mecanismos de cooperación que estarán al alcance del Comité Coordinador, del Comité Rector en el Sistema Nacional de Fiscalización y de los Sistemas locales.

Independientemente de los acuerdos que se alcancen en el nombramiento de los fiscales, el rezago legislativo en materia anticorrupción puede ser combatido con la presentación, discusión, y eventual aprobación, de las leyes reglamentarias, reglamentos, y demás disposiciones normativas que regulen los temas contenidos en las Leyes Orgánicas y Leyes Generales, pues un sistema inacabado en la arquitectura legal, pueden derivar en vacíos que harían inexigible el cumplimiento de la norma. Finalmente, los consensos iniciales, representan avances significativos en materia anticorrupción, que deben ser nutridos con una discusión más profunda y ágil, que permita la operación funcional del Sistema Nacional Anticorrupción.

Fuentes consultadas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Diario Oficial de la Federación

Gaceta Parlamentaria del Senado de la República

Ley Orgánica del Congreso de la Unión

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

Ley General de Responsabilidades Administrativas

Código Penal Federal

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley de Fiscalización y Rendición de cuentas

Sistema de Información Legislativa

Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas, México, H. Cámara de Diputados, 2014.

México: Anatomía de la Corrupción. México, IMCO, CIDE, 2015.

Kaiser, Max, *Combate a la corrupción. La gran tarea pendiente en México*, México, Porrúa, ITAM, 2014.

Romero Gudiño, Alejandro, *Visión integral del Sistema Nacional de Combate a la corrupción*, México, INACIPE, 2015.

Saldaña, Iván, "Senado de la República inicia la última sesión del periodo", *Excélsior*, 30 de abril de 2018.

Tapia Tovar, José, *Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción*, México, Porrúa, 2017.

Zamora, Itzkuauhtli, "La Corrupción en México", *Mirada Legislativa*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2017.

Mirada Legislativa No. 154

“El Sistema Nacional Anticorrupción al inicio de la LXIV Legislatura”

Elaboración: Mtro. Cornelio Martínez López

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de su autora o autor y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez y del Senado de la República.

Mirada Legislativa es un trabajo académico cuyo objetivo es apoyar el trabajo parlamentario

Números anteriores de la serie:
<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx>

Cómo citar este documento:

Martínez López, Cornelio(2018). “El Sistema Nacional Anticorrupción al inicio de la LXIV Legislatura”, *Mirada Legislativa* No. 152. Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 24p.

Instituto Belisario Domínguez

Dirección General del Análisis Legislativo

Mtro. Cornelio Martínez López
Dr. Itzkuauhtli Benedicto Zamora Saenz
Mtra. Irma del Rosario Kánter Coronel
Mtro. Christian Uziel García Reyes
Dra. Carla Angélica Gómez Macfarland
Mtra. Lorena Vázquez Correa
Lic. María Cristina Sánchez Ramírez
Mtro. Israel Palazuelos Covarrubias
Dr. Juan Pablo Aguirre Quezada

Diseño Editorial

Marco Antonio García Pérez



[@IBDSenado](https://twitter.com/IBDSenado)



[IBDSenado](https://www.facebook.com/IBDSenado)



www.senado.gob.mx/ibd/