



SEN. RICARDO
MONREAL **morena**
ÁVILA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 14 Y 49 DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, EN MATERIA DE DENUNCIAS

El suscrito, **Dr. Ricardo Monreal Ávila**, senador de la República de la LXIV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 8, numeral 1, fracción 1, y 164 del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea la siguiente Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un párrafo cuarto al artículo 422 del Código Nacional de Procedimientos Penales, recorriendo los subsecuentes, conforme a la siguiente.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La corrupción es un mal que atenta contra el Estado de derecho y menoscaba la vida democrática de un país, propicia recurrentes trasgresiones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, perjudica la calidad de vida y es terreno fértil para el surgimiento y permanencia del crimen organizado que tanto daño provoca en el tejido de nuestra sociedad, en detrimento principalmente de los sectores más necesitados de políticas y programas que efectivamente acerquen los recursos a sus beneficiarios finales.

El Grupo Parlamentario de Morena en el Senado de la República tiene la firme convicción de que este grave problema se debe atacar desde los más diversos ámbitos de la vida nacional, eliminando los tramos que dan lugar a la corrupción, principalmente el que atañe a la función pública a cargo de los entes del Estado, en donde este cáncer lamentablemente ha permeado y se ha enquistado a lo largo de los años, hasta generar una situación que merece atención urgente.

El Gobierno de México ha emprendido un combate decidido contra la corrupción en todos los ámbitos de la vida pública, que trascienden necesariamente a la ciudadanía, que día con día ha vivido y padecido constantes atropellos a su bienestar económico y social por la actuación irregular de funcionarios públicos quienes, no obstante que tienen el deber ineludible de denunciar esos hechos, han dejado que continúen, ya sea por complicidad silenciosa o por no contar con las herramientas legales que fortalezcan esa capacidad de denuncia.

Así, la presente iniciativa se enmarca en la imperiosa necesidad de otorgar a los servidores públicos los instrumentos legales que permitan ampliar la posibilidad de denuncia sobre hechos ilícitos más allá de lo que concierne a las funciones propias de la dependencia en la que desempeñan el cargo, con lo que se logrará potencializar esta acción que la ley estatuye como una obligación de este tipo de servidores que, a la fecha, se encuentra restringida a ese campo de actuación, como se expone a continuación.

De conformidad con lo que establece la Ley General de Responsabilidades Administrativas, las y los servidores públicos que se encuentren sujetos a su observancia tienen la obligación de actuar de conformidad con lo que establecen los principios y directrices que rigen a la administración pública; en este tenor y de acuerdo con lo que establece la fracción II del artículo 49 de dicho ordenamiento legal, a fin de no incurrir en una falta administrativa, es obligación de las y los servidores públicos denunciar los actos u omisiones que puedan constituir la comisión de una o varias faltas administrativas, cuyo conocimiento se derive del

ejercicio propio de sus funciones.

De la interpretación sistemática de la obligación descrita se desprende que tal mandamiento se circunscribe al ámbito de aplicación de la dependencia en la que labore el servidor o la servidora pública en cuestión; es decir, la obligación de denunciar los posibles hechos u omisiones que constituyan una o más faltas administrativas –ya sean graves o no graves– tiene una limitación respecto a los sujetos cuya acción u omisión puede actualizar una falta administrativa.

En este tenor, la denuncia que están obligadas a realizar las personas en el servicio público, respecto a conductas que puedan poner en peligro la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que, conforme a la Constitución Política deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, se limita a las acciones u omisiones que se actualicen por parte de las personas en el servicio público de la misma dependencia que la del denunciante.

Tal limitante pone de manifiesto la imposibilidad jurídica de la exigencia de denuncia por parte de autoridades o particulares, a las o los servidores públicos que conozcan de la posible comisión de una falta, o que incluso cuenten con los elementos probatorios suficientes que la acrediten.

Dicha restricción en nada abona al modelo de combate a las malas prácticas susceptibles de realizarse desde la administración pública, ya sea local o federal; ni a los resultados proyectados –y esperados– con la inclusión del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

Por tanto, la necesidad de ampliar **la obligación de denuncia** por parte de cualquier servidor o servidora pública, respecto de las acciones u omisiones de las que tenga conocimiento por virtud del ejercicio de sus funciones y que impliquen la posible actualización de una falta administrativa grave¹, resulta imperiosa no sólo para cumplir con los objetivos previstos en el nuevo régimen de responsabilidades de las y los servidores públicos², sino para crear mecanismos que coadyuven a la colaboración entre autoridades y generen un sistema que promueva, facilite y simplifique el combate a las malas prácticas en la administración pública.

Respecto al marco jurídico internacional es importante señalar que las convenciones internacionales anticorrupción de las que México forma parte establecen la obligación de denunciar los actos de corrupción de los cuales se tenga conocimiento, a saber:

- **Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (OEA).** En el marco del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC), en el Informe de la primera ronda de análisis de 2005 se recomendó a México fortalecer los mecanismos con los que cuenta para exigir a los funcionarios públicos denunciar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento³. En las sucesivas rondas de análisis se ha invitado a México a continuar

¹ De las previstas en el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que se incluyen: cohecho, peculado, desvío de recursos públicos, utilización indebida de información privilegiada, abuso de funciones, conflicto de intereses, contratación indebida, enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de intereses, tráfico de influencias, encubrimiento y desacato.

² Derivado de la publicación del paquete de siete leyes que dieron vida al SNA. *Diario Oficial de la Federación* 18/07/2016, disponible en: <https://bit.ly/2iS7UfK>.

³ Informe sobre la implementación en México de las disposiciones de la Convención seleccionadas para ser analizadas en el marco de la primera ronda, Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, Séptima Reunión del Comité de Expertos, del 7 al 12 de marzo de 2005, Washington, D. C., Disponible en <https://bit.ly/2GrHPry>

desarrollando e implementando herramientas y mecanismos que promuevan la denuncia.

- **Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE (Convención Anticohecho).** Establece la obligación de todos los servidores públicos de denunciar ante las autoridades competentes presuntos actos de corrupción, incluido el cohecho internacional y, en tal virtud, el Grupo de Trabajo sobre Cohecho (GTC) recomendó a México en la Fase 4 de evaluación, realizada en 2017, que las autoridades nacionales intensifiquen sus esfuerzos para aumentar la conciencia entre todos los servidores públicos de su obligación de reportar los actos de cohecho internacional que han detectado en el desarrollo de sus funciones⁴.
- **Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.** La fracción 2 del artículo 39 de la Convención establece que cada Estado parte considerará la posibilidad de alentar a sus nacionales y residentes a denunciar ante los organismos nacionales de investigación y el Ministerio Público la comisión de todo delito tipificado con arreglo a la Convención. En ese sentido, en el marco de la evaluación del segundo ciclo de examen de la aplicación de la Convención, realizada en 2017, se recomendó a México considerar la posibilidad de establecer medidas, además de la obligación de denunciar, para facilitar que los funcionarios públicos denuncien todo acto de corrupción cuando tengan conocimiento de ello en el ejercicio de sus funciones 16 (art. 8, párr. 4).⁵

Como se puede apreciar, los instrumentos internacionales especializados en materia de corrupción han emitido importantes recomendaciones a nuestro país, en el sentido de fortalecer y hacer más accesibles a los funcionarios públicos los medios legales para presentar denuncias por hechos en materia de corrupción, por lo que la presente iniciativa atiende cabalmente tales recomendaciones al reformar los artículos 14 y 49 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, con la finalidad de que los hechos detectados por funcionarios públicos en el ejercicio de sus atribuciones puedan ser denunciados, independientemente de la dependencia involucrada y, en su caso, informados a la autoridad que resulte competente, con lo cual se cumple efectivamente con los objetivos del Sistema Nacional Anticorrupción y con los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano.

Con el propósito de exponer de manera clara las modificaciones a las que se ha hecho referencia, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS	
Texto vigente	Texto propuesto
Artículo 14. Cuando los actos u omisiones de los Servidores materia de denuncias, queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo 109 de la Constitución, los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma	Artículo 14. Cuando los actos u omisiones de los Servidores materia de denuncias, queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo 109 de la Constitución, los procedimientos respectivos se

⁴Implementing the OECD Anti-Bribery Convention. Phase 4 Report: Mexico, 2018, Disponible en <https://bit.ly/2EKQmin>

⁵ Resumen Ejecutivo del Informe de México en el marco del Segundo Ciclo de Examen de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Grupo de Examen de la Aplicación Continuación del noveno período de sesiones, Viena, 12 a 14 de noviembre de 2018, Tema 2 de la agenda provisional, Examen de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción disponible en <https://bit.ly/2tnSFIX>

<p>según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo 9 de esta Ley turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas.</p> <p>La atribución del Tribunal para imponer sanciones a particulares en términos de esta Ley, no limita las facultades de otras autoridades para imponer sanciones administrativas a particulares, conforme a la legislación aplicable.</p>	<p>desarrollarán en forma autónoma según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo 9 de esta Ley turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas, o de ser el caso informarle a la autoridad que corresponda respecto de los hechos u omisiones a los que tuviera conocimiento derivado del desarrollo de sus funciones.</p> <p>...</p>
<p>Artículo 49. Incurrirá en Falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás Servidores Públicos como a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el código de ética a que se refiere el artículo 16 de esta Ley; II. Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir que puedan constituir Faltas administrativas, en términos del artículo 93 de la presente Ley; 	<p>Artículo 49. Incurrirá en Falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. ... II. Denunciar los actos u omisiones que llegare a advertir en el ejercicio de sus funciones, cuando éstos sean cometidos por Servidores Públicos adscritos a su dependencia, a cualquier otra o por particulares en términos de esta Ley, que puedan constituir Faltas administrativas, en términos del artículo 93 de este ordenamiento; III. ... a IX. ...

III. ... a IX. ...	
...	...

Con base en las razones que aquí se presentan, y con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por los artículos 8, numeral 1, fracción I, y 164 del Reglamento del Senado de la República, se somete a la digna consideración de esta Asamblea la siguiente Iniciativa con Proyecto de

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 14 Y 49 DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

Artículo Único. Se reforman los artículos 14, párrafo primero, y 49, fracción II de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para quedar como sigue:

Artículo 14. Cuando los actos u omisiones de los Servidores materia de denuncias, queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo 109 de la Constitución, los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo 9 de esta Ley turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas, **o de ser el caso informarle a la autoridad que corresponda respecto de los hechos u omisiones a los que tuviera conocimiento derivado del desarrollo de sus funciones.**

...

Artículo 49. Incurrirá en Falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:

I. ...

II. Denunciar los actos u omisiones que **llegare a advertir en el ejercicio de sus funciones, cuando éstos sean cometidos por Servidores Públicos adscritos a su dependencia, a cualquier otra o por particulares en términos de esta Ley, que puedan constituir Faltas administrativas, en términos del artículo 93 de este ordenamiento;**

III. ... a IX. ...

...

Transitorios

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. Las autoridades, entes o poderes sujetos a la presente Ley, en el ámbito de sus atribuciones deberán expedir, dentro de los noventa días siguientes a la publicación de este Decreto, los manuales administrativos respectivos para la implementación del mecanismo que

permita la coordinación de denuncias entre sus unidades y las autoridades competentes.

Salón de Sesiones del Senado de la República, a los 28 días del mes de febrero de 2019.

SUSCRIBE

Sen. Dr. Ricardo Monreal Ávila