



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO A LOS ARTÍCULOS 32, 36 y 41 Y SE REFORMA EL ARTÍCULO 37 DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, EN MATERIA DE FORTALECIMIENTO A LA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, ATENDIENDO A LOS PRINCIPIOS DE DISCIPLINA, LEGALIDAD, OBJETIVIDAD, PROFESIONALISMO, HONRADEZ, LEALTAD, IMPARCIALIDAD, INTEGRIDAD, RENDICIÓN DE CUENTAS, EFICACIA Y EFICIENCIA QUE RIGEN EL SERVICIO PÚBLICO.

Quien suscribe, Senador Mario Zamora Gastelum, integrante de la LXIV Legislatura del H. Congreso de la Unión y miembro del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 8 numeral 1 fracción I, 164 numeral I y 169 del Reglamento del Senado, someto a la consideración de esta Cámara de Senadores la presente Iniciativa con proyecto de Decreto que adiciona un segundo párrafo a los artículos 32, 36 y 41 y se reforma el artículo 37 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en materia de fortalecimiento a la transparencia y rendición de cuentas de los Servidores Públicos, atendiendo a los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el Servicio Público.

I.- EXPOSICION DE MOTIVOS:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 109, establece las directrices para aplicar las sanciones a los Servidores Públicos que incurran en actos de corrupción, los procedimientos de investigación, las facultades de las autoridades en la materia, así como aquellas que deben participar en estos procesos, serán determinados en las leyes generales que emanen de aquella.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016 y que entró en vigor a partir del 18 de julio de 2017, establece en el Artículo 7, que los Servidores Públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público, enumerando las directrices que permitirán la aplicación de dichos principios, siendo importante destacar la contenida en la fracción VIII que dice:

Corresponder a la confianza que la sociedad les ha conferido; tendrán una vocación absoluta de servicio a la sociedad, y preservarán el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general;

Desde su planteamiento original, la reforma que contempló la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, señalaba que “La política nacional de combate a la corrupción debe estar en la articulación de las normas y de las instituciones destinadas a combatir ese fenómeno, sobre la base de un nuevo sistema de responsabilidades administrativas y penales, con pesos y contrapesos suficientes para evitar la impunidad. En consecuencia, la Ley General de Responsabilidades debe establecer las bases normativas que permitan, en el ámbito administrativo, prevenir, combatir y castigar la corrupción con eficacia.”¹

Los sujetos que tienen una posición de poder, influyendo o decidiendo sobre aquellos Servidores Públicos que violan los deberes propios, obteniendo beneficios indebidos desde su posición en la gestión de los intereses públicos, son los ejemplos más comunes de corrupción.

Diversas organizaciones de la sociedad civil dedicadas al tema de la corrupción en México, han considerado que el Sistema Nacional Anticorrupción para ser eficaz, debe considerar:

- i) Que la corrupción no solamente se realiza considerando conductas individuales, sino comportamientos a través de redes integradas por servidores públicos por sí mismos o con particulares;

¹ Iniciativa ciudadana de Ley General de Responsabilidades Administrativas.

- ii) Que esas redes se organizan para obtener un provecho personal –individual o colectivo, directo o indirecto, tangible o intangible- derivado del ejercicio de las atribuciones y/o del uso de los recursos otorgados a los servidores públicos, causando siempre un daño al interés general y al patrimonio público (por desviación de los fines, por apropiación de los recursos o por incumplimiento de los resultados),
- iii) Que la evidencia de ese provecho ilícito no debe buscarse solamente en la formalidad de los procedimientos administrativos, sino en el enriquecimiento inexplicable, la desviación de los recursos o la alienación de las atribuciones en favor del patrimonio personal o de los intereses de los servidores públicos, sus allegados (incluyendo los grupos políticos a los que pertenecen) y/o los particulares participantes, iv) que no existen incentivos suficientes ni mecanismos adecuados para que la sociedad ejerza una vigilancia social de la actuación de servidores públicos y privados que actúan de manera contraria a derecho.²

Si bien es cierto en la citada reforma se dotó a la Ley de mecanismos tendientes a atacar la corrupción, **el horizonte de la misma fue de ser un instrumento correctivo**, de garantía para el buen funcionamiento de instituciones cuyo cometido es el interés general. Dicho proyecto buscaba que la función de la **Ley fuera disuasiva, incentivando comportamientos responsables y comprometidos**, con el objeto de que los recursos públicos fueran empleados adecuadamente, procurando que se logaran los fines de bienestar común de mejor manera.

La obtención de beneficios ya sean materiales o de otro tipo por parte de quienes intervienen en la práctica de la corrupción a expensas de pérdidas públicas, mediante la intervención en la transacción o para algunas de las partes; mediante conductas que tienen como consecuencia la comisión de algún delito, **se puede ver sancionada, es decir, una vez ocurrido el hecho**, la omisión o alguna violación a la Ley, sin que ello implique necesariamente la restitución de los recursos a la Federación o a las Entidades encargadas

² Cfr., <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp---content/uploads/2015/11/MANIFIESTO---SNA---160915---1.pdf>

de la administración de los mismos, toda vez que no se ha legislado sobre la persecución de los bienes una vez realizada la transmisión a un tercero presuntamente de “buena fe”, **por lo que, es necesario establecer medidas preventivas, no sólo sancionadoras cuando se cometa el acto de corrupción, sino con facultades para que las Secretarías o los Órganos internos de control, puedan detectar a personas con antecedentes que ponen en duda su integridad y honradez.**

En la fracción II del citado artículo 109 de la Constitución política, concretamente en el segundo párrafo, se establece “Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar.”

En este orden de ideas, encontramos que el **enriquecimiento oculto** se constituye con el **incremento significativo del patrimonio de una persona ya sea funcionario público o particular que**, respecto de sus ingresos legítimos, no pueda razonablemente justificarlo.

Teniendo en cuenta que cualquier persona que tenga un modo honesto de vivir, realice sus actividades con el objeto de recibir una contraprestación legal, **su patrimonio, se verá incrementado, sobre la base de los ingresos fiscalmente declarados**, destacando que los servidores públicos realizan sus funciones, a cambio de una contraprestación legal pagada con recursos públicos. Bajo ciertas circunstancias y reglas, éstos pueden obtener recursos de otras fuentes legales; **mismas que podrá libremente acreditar en los términos ya establecidos en las Leyes**, cumpliendo con ello con su garantía constitucional de audiencia y de respeto a los Derechos Humanos y en su caso, al debido proceso.

Debe señalarse que, cuando **el incremento del patrimonio** de una persona, con actividades distintas al Servicio Público, no sea congruente con sus fuentes legales de ingreso, **puede provenir de actos de corrupción, no pretendiendo señalar a aquellos particulares o servidores públicos que tienen un patrimonio sustancial o muy valioso, sino aquellos que lo tienen sin que su tamaño e incremento sean congruentes con**

sus fuentes legales de ingreso, y que sea imposible de explicar. Lo que se persigue así no es el enriquecimiento per se, sino que éste tenga una fuente ilegal, incierta u oculta.

El enriquecimiento de un servidor público es oculto y, por lo tanto, es un acto de corrupción, cuando se engaña al Estado y a la sociedad respecto de la propiedad del patrimonio, respecto del poseedor o beneficiario real de éste, y cuando no existe forma de explicar el incremento desproporcionado del patrimonio de un periodo a otro.

Derivado de diversas reformas, como se ha venido exponiendo, la Ley General en concordancia con la Constitución Federal, considera como sujetos de responsabilidad a los servidores públicos, a las personas que hubieren fungido como Servidores Públicos y que se ubiquen en los supuestos de la Ley, así como a los particulares vinculados con faltas administrativas graves; considerando además, a las asociaciones, sindicatos u organizaciones de naturaleza análoga que tengan a su cargo la asignación, administración y ejecución de recursos públicos; a los candidatos, partidos políticos, asociaciones y personas electas para el desempeño de un cargo público y que manejen recursos públicos; **asimismo, a las personas que forman parte de los equipos de transición federal, local y municipal, quienes debieran ser considerados como servidores públicos a los efectos de la Ley.**

Para combatir eficazmente a la corrupción tiene que considerarse aquellos momentos, procesos y los sujetos que intervienen en su generación. La experiencia indica que es en el proceso político donde también se incuban prácticas de corrupción, en las que al generarse expectativas para ejercer el poder y disponer de recursos públicos o de facultades para obtener beneficios o de evitar daños, se establecen acuerdos o prácticas para diferir pagos.

Respecto de las personas morales, la ley contempló un capítulo de integridad de las personas morales que recoge de las mejores prácticas internacionales, las medidas que, en su conjunto, permiten reconocer la voluntad de ser íntegro en el actuar cotidiano.

En este orden de ideas, **se tiene que analizar las propuestas de designación de funcionarios de la administración central, paraestatal y de las empresas productivas del estado, ya sea en los ámbitos Federal, Estatal y Municipal, con personas que, al**

igual que los candidatos de puestos a elección popular, cuenten con un patrimonio razonable, es decir, congruente con los ingresos que ha venido declarando fiscalmente, ya sea por su actividad particular o bien, por haber sido servidor público, sin que ello constituya una medida de discriminación; por el contrario, debe atenderse a la honorabilidad de los prospectos, dejando de manifiesto su honradez, integridad, rendición de cuentas y transparencia.

II. CONSIDERACIONES:

En el mencionado artículo 109 de la Constitución Política, se establece que las conductas que impliquen actos de corrupción, deberán ser sancionados conforme a la Legislación Penal, así como la clasificación del tipo de falta, en graves y no graves, otorgando facultades de investigación y substanciación a la Auditoría Superior de la Federación y los Órganos Internos de Control, así como facultades resolutorias a los Tribunales de Justicia Fiscal y Administrativa.

En la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se establece la obligación de los Servidores Públicos para presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, así como su declaración fiscal anual, en los términos que disponga la Ley de la materia; señalando además que en las declaraciones inicial y de conclusión se manifestarán los bienes con la fecha y valor de adquisición, incluyendo los movimientos en su patrimonio, en las declaraciones de modificación.

En sus artículos 36 y 37, se establece la facultad a las Secretarías y los Órganos internos de control de llevar a cabo investigaciones o auditorías para verificar la evolución del patrimonio de los Declarantes y sólo cuando refleje un incremento en su patrimonio que no sea explicable o justificable, sobre la base de su remuneración como servidor público, tendrán facultad para que sea aclarado el origen de dicho enriquecimiento, debiendo integrar el expediente para el trámite conforme a la Ley y, en su caso, la denuncia ante el Ministerio Público.

Asimismo, en el artículo 38 se establece la obligación de los declarantes de proporcionar la información que se requiera para **verificar la evolución de su situación patrimonial, incluyendo la de sus cónyuges, concubinas o concubenarios y dependientes económicos directos**; y en el 39, se computarán como bienes del declarante los que adquiera o con respecto de los cuales se conduzcan como dueños, los que reciban o dispongan los parientes en primer grado antes mencionados.

Aquí es conveniente realizar un análisis previo: **sólo cuando lo considere factible la Secretaría o los Órganos internos de control, se requerirá al Declarante por la información necesaria para verificar la evolución de su situación patrimonial**, es decir, como consecuencia de una investigación o auditoría, y como resultado posiblemente de una muestra o de un programa de trabajo de dichas entidades, con el insumo de las declaraciones presentadas. **La presente iniciativa busca que dichas autoridades, tengan los elementos de valor, que permitan realizar dichas investigaciones o auditorías de manera específica y a ciertos niveles de Servidores Públicos, que pudieran tener en su responsabilidad la administración de recursos públicos, por lo que, resulta indispensable, como se mencionó anteriormente, políticas de prevención y mitigación de riesgos para los actos de corrupción.**

Existen en nuestras leyes, mecanismos o insumos que permitirían a las autoridades en la materia, contar con **elementos de análisis para determinar** si el Declarante ha experimentado un **incremento en su patrimonio**; tal como lo es el dictamen elaborado por un **contador autorizado en los términos del artículo 52 del Código Fiscal de la Federación**, en el que se **determine la congruencia entre la evolución del patrimonio del servidor público y/o del particular, debiendo ser obligatorio para el Órgano interno de control, la revisión y/o verificación de dicho documento.**

Según el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2016 y de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015, los cuales son parte de los diversos proyectos que el INEGI realiza en el marco del Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia; **en las Administraciones Estatales, laboran aproximadamente 2 283 652 personas, de las**

que el 17.2% es personal de confianza. Respecto del ámbito federal se estima en 1 698 161³, sin incluir médicos, enfermeras, maestros y policías.

En este orden de ideas, se propone en la presente iniciativa, que los Senadores, Diputados, Secretarios, Oficiales Mayores, Subsecretarios, Directores Generales; **es decir todos aquellos funcionarios que no se encuentren encuadrados en los incisos c), d) y e) del artículo 5 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal**, sean sujetos de presentar además de las declaraciones contenidas en el capítulo III del Título Segundo de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, al momento de su declaración inicial, un dictamen de congruencia patrimonial, elaborado por un contador público registrado, mismo que servirá de base para la revisión que faculta la Ley a las Secretarías y los Órganos internos de control.

Dicho dictamen de congruencia patrimonial, deberá elaborarse sobre la base de la declaración patrimonial incluyendo bienes muebles e inmuebles del declarante y sus parientes hasta el segundo grado, cónyuge, concubina o concubinarios, contra las declaraciones de impuestos de los últimos 5 ejercicios de todos ellos, ya que de no considerarse en estos términos, se ocultará información sustantiva que pudiera encerrar un acto de corrupción, sin perjuicio de las conductas de tipo penal que pudieran desarrollarse.

La iniciativa **contempla reformar el artículo 32, añadiendo el dictamen de congruencia patrimonial obligatorio, así como los artículos 36, 37 y 41 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas**. A efecto de llevar a cabo estas modificaciones, se proponen los siguientes cambios específicos a los artículos mencionados:

1.- Se modifica en su redacción el artículo 32, para agregar la obligatoriedad de presentar el dictamen de congruencia patrimonial elaborado por contador público registrado en los términos de ley.

2- Se modifica en su redacción el artículo 36, para agregar que el dictamen de congruencia patrimonial elaborado por contador público registrado, servirá de base para la investigación o auditoría.

³ <https://www.iexe.edu.mx/blog/sabes-cuantos-servidores-publicos-trabajan-en-mexico.html>

3.- Se modifica en su redacción el artículo 37, para agregar que el dictamen de congruencia patrimonial elaborado por contador público registrado, servirá también de base para solicitar las aclaraciones al declarante, a efecto de iniciar los procedimientos aplicables.

4.- Se agrega en el artículo 41, la consecuencia en caso de que, con base en el dictamen de congruencia patrimonial, en relación con la declaración inicial, declaración de conflicto de interés y declaración fiscal, la revisión que realice de esta las autoridades, cuando el sujeto a la verificación de la evolución de su patrimonio no justifique la procedencia lícita del incremento notoriamente desproporcionado de éste, tendrá como consecuencia la sanción prevista en el párrafo III del artículo 71, es decir, la destitución de su empleo, cargo o comisión.

Con estas bases, **se prevé disminuir el riesgo de que personas que han tenido un incremento desproporcionado en su patrimonio, el cual no fue legalmente justificado, asuman cargos de alta dirección en la administración pública tanto estatal como federal**, llegando a detectarse presuntos ilícitos cometidos como personas físicas, inclusive la evasión fiscal, que de alguna manera, perjudica el interés público, por lo que dichas personas no cubrirían de entrada los **principios de disciplina, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad y rendición de cuentas previstos en el artículo 7 de la Ley**; dejando en tela de duda su actuar en apego a los principios de legalidad, eficacia y eficiencia.

Es importante señalar que conforme al Libro Segundo de la Ley, quedan garantizados los Derechos fundamentales de los Servidores Públicos, respecto del procedimiento que tendría que seguir para su defensa y garantía de audiencia previstos en la Carta Magna.

III. DECRETO:

Conforme a lo anteriormente expuesto y con fundamento en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta Soberanía la siguiente:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO A LOS ARTÍCULOS 32, 36 y 41 Y SE REFORMA EL ARTÍCULO 37 DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.

Artículo 32. Estarán obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, bajo protesta de decir verdad y ante las Secretarías o su respectivo Órgano interno de control, todos los Servidores Públicos, en los términos previstos en la presente Ley. Asimismo, deberán presentar su declaración fiscal anual, en los términos que disponga la legislación de la materia.

Para los Servidores Públicos que ostenten cargos de Senador, Diputado, Secretario de Estado, Oficial Mayor, Subsecretario, Directores Generales, Directores Adjuntos y Directores, deberán presentar un dictamen de congruencia patrimonial, emitido por un contador público registrado en los términos de la Ley de la materia. Quedan excluidos de esta obligación, los servidores públicos mencionados en los incisos c) d) y e) de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Artículo 36. Las Secretarías y los Órganos internos de control, estarán facultadas para llevar a cabo investigaciones o auditorías para verificar la evolución del patrimonio de los Declarantes.

Para los Servidores Públicos que ostenten cargos de Senador, Diputado, Secretario de Estado, Oficial Mayor, Subsecretario, Directores Generales, Directores Adjuntos y Directores, las Secretarías y los Órganos internos de control, deberán llevar a cabo investigaciones o auditorías, sobre la base del dictamen de evolución patrimonial que elabore un contador público registrado.

Artículo 37. En los casos en que la declaración de situación patrimonial del Declarante adminiculado con el dictamen de congruencia patrimonial a que hace referencia el **segundo párrafo del artículo 32**, refleje un incremento en su patrimonio que no sea explicable o justificable en virtud de su remuneración como servidor público, las Secretarías y los Órganos internos de control inmediatamente solicitarán sea aclarado el origen de dicho enriquecimiento. De no justificarse la procedencia de dicho enriquecimiento, las Secretarías

y los Órganos internos de control procederán a integrar el expediente correspondiente para darle trámite conforme a lo establecido en esta Ley, y formularán, en su caso, la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público.

...

...

Artículo 41. Las Secretarías y los Órganos internos de control, según corresponda, tendrán la potestad de formular la denuncia al Ministerio Público, en su caso, cuando el sujeto a la verificación de la evolución de su patrimonio no justifique la procedencia lícita del incremento notoriamente desproporcionado de éste, representado por sus bienes, o de aquéllos sobre los que se conduzca como dueño, durante el tiempo de su empleo, cargo o comisión.

Para los Servidores Públicos que hubieren presentado su declaración inicial y que la misma, con el dictamen de congruencia patrimonial, hubiere reflejado un incremento en su patrimonio que no sea explicado o justificable y una vez solicitada su aclaración, esta no justifique la procedencia lícita del incremento notoriamente desproporcionado, independientemente de las atribuciones mencionadas en el párrafo anterior, tendrá como consecuencia la sanción prevista en la fracción III, del artículo 71 de la presente Ley.

TRANSITORIOS:

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

Segundo.- El Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción determinará los formatos para la presentación del dictamen de congruencia patrimonial que elaborará un contador público registrado, para que se utilice en los ámbitos federal, estatal y municipal, en un plazo no mayor de 60 días naturales, contados a partir de la fecha de publicación del presente decreto.



Tercero.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas deberán adecuar sus normas internas de conformidad con este Decreto en un plazo máximo de 60 días naturales contados a partir de la fecha de publicación del presente decreto.

SENADOR

Mario Zamora Gastelum
Grupo Parlamentario del PRI. Dado en el salón de sesiones de la H. Cámara de Senadores a los 06 días del mes de septiembre de 2018.