

La Fiscalía Especializada y el Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción

José de la Luz Viñas Correa
Fiscalía Anticorrupción del Estado de México



José de la Luz Viñas Correa. Es Maestro en Derecho Procesal Constitucional, con mención honorífica, por la Universidad Panamericana. Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente es el Titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción en el Estado de México.

De 2012 a 2014 fue Titular del Órgano Interno de Control de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Como Director General de Visitaduría de la Procuraduría General de la República realizó control técnico legal a los expedientes de investigación, procesos y amparo.

Cuenta además con amplia experiencia en litigio administrativo y de amparo, pues dirigió las áreas contenciosas de la Secretaría de Gobernación, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de la Función Pública y los institutos Politécnico Nacional y Mexicano del Petróleo.



Por los diferentes cargos que ha ocupado, tiene una visión amplia del derecho, capacidad de análisis profundo y liderazgo basado en conocimiento.

Disertación presentada el 23 de julio de 2018 en el marco del ciclo de conferencias organizado por la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México.

La corrupción en general es el poder para beneficio propio, es el “abuso de cualquier posición de poder, pública o privada, con el fin de generar un beneficio indebido a costa del bienestar colectivo o individual” (Casar, 2016: 11). El tema de la corrupción ha sido atendido desde hace ya algunos años a nivel internacional con la emisión de tratados internacionales entre los que tenemos la Convención Interamericana contra la Corrupción, la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, las cuales suscribió el estado mexicano debido a la gran preocupación por atender el fenómeno de la corrupción. En particular, si pensamos que, de acuerdo con el Índice de Percepción de Corrupción elaborado en 2018, por Transparencia Internacional, que clasificó a 180 países del mundo, resultó que México se encuentra en el lugar 138 de la lista con 28 puntos, ubicándolo, dentro de los países miembros de la OCDE, como de los más corruptos; este Índice de Percepción utiliza una escala de cero a 100 puntos, donde cero es altamente corrupto y 100 es muy limpio.

En la administración del Presidente Enrique Peña Nieto, desde que era candidato puso el tema de la lucha

anticorrupción en el centro del debate público, y dados los escándalos de corrupción como la Casa Blanca y Malinalco, se cambió la perspectiva de cómo se atacaría, pues originalmente se planteaba un Órgano Autónomo Anticorrupción y se modificó para organizar el Sistema Nacional Anticorrupción que actualmente nos rige.

El Sistema Anticorrupción tuvo su origen con la reforma constitucional de mayo de 2015, la cual creó a nivel federal el Sistema Nacional Anticorrupción, como instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos (artículo 113 constitucional).

A fin de implementar el Sistema Nacional Anticorrupción se crearon y reformaron diversas leyes. Entre las que se expidieron están las siguientes:

- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción: establece las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas: distribuye 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.

- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas: regulan la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación.
- Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa: establece su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos.
- Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.

En cuanto a las leyes reformadas, éstas fueron:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- Código Penal Federal en materia de combate a la corrupción.

El Sistema Nacional Anticorrupción se organiza con un Comité Coordinador, cuyas funciones son:

- Establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales.
- Diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción.
- Determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información.
- Establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos.
- Elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas.
- Emisión de recomendaciones no vinculantes a las autoridades (con motivo del informe anual), con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional.

El Comité Coordinador está integrado por los titulares de las siguientes instancias:

- La Auditoría Superior de la Federación.
- La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.
- La Secretaría de la Función Pública.
- Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- Un representante del Consejo de la Judicatura Federal.
- Un representante del Comité de Participación Ciudadana.

El Sistema Nacional Anticorrupción también cuenta con un Comité de Participación Ciudadana que se integra por cinco ciudadanos que se han destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción, mismos que son propuestos por instituciones académicas. El presidente del Comité de Participación Ciudadana es quien preside el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.

Por su parte, el Sistema Estatal Anticorrupción está conformado por los titulares de:

- La Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo.
- El Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México.
- La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.
- Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.
- Presidente del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios.
- Un representante del Consejo de la Judicatura Estatal.
- Presidente del Comité de Participación Ciudadana.

59

Resulta importante mencionar el papel que desempeñan, a grandes rasgos, los integrantes mencionados y los cambios que generó la creación de los Sistemas Anticorrupción, tanto nacional como estatal correspondiente.

Integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción

Auditoría Superior de la Federación

La reforma (artículo 79 constitucional) persiguió el fortalecimiento de las facultades de fiscalización, por lo que elimina los principios de anualidad y posterioridad e introduce las facultades de la Auditoría Superior de la Federación, entre otras, para:

- Fiscalizar directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales.
- Realizar auditorías sobre posibles actos irregulares cometidos en ejercicios fiscales anteriores, en donde además podrá solicitar y revisar de manera casuística y concreta información de ejercicios anteriores al de la cuenta pública en revisión.
- Derivado de sus investigaciones, promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de

las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales y, en su caso, a los servidores públicos de los estados, municipios y a los particulares.

Secretaría de la Función Pública

El artículo 76, fracción II, constitucional se adicionó para prever la ratificación por parte del Senado del nombramiento que realice el Presidente del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal.

Se le otorga la facultad de recurrir, entre otras:

- Las determinaciones de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, consistentes en las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento.

Órganos Internos de Control

Establece que la designación de los titulares de los órganos internos de control de los órganos constitucionales autónomos se llevará a cabo por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.

Los entes públicos federales tienen órganos internos de control con las facultades que determine la ley. Los entes públicos estatales y municipales contarán también con órganos internos de control.

Tribunal Federal de Justicia Administrativa

El cambio en la denominación del Tribunal obedece a que la Constitución, tanto la federal como la local, dividió las faltas administrativas en graves y no graves, mismas que ya están definidas de forma legal, y establecidas de forma parecida al Código Penal, esas faltas administrativas graves las conoce el Tribunal de Justicia Administrativa, mientras que las Contralorías Internas se encargan de faltas administrativas no graves.

El Tribunal de Justicia Administrativa, tiene competencia, entre otras cosas, para:

- Dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.
- Imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen

en actos vinculados con dichas responsabilidades.

El Tribunal funcionará en Pleno o en Salas Regionales. La Sala Superior del Tribunal se compondrá de dieciséis Magistrados y actuará en Pleno o en Secciones, de las cuales a una corresponderá la resolución de los procedimientos para imponer las sanciones citadas, así como fincar el pago de indemnizaciones y sanciones pecuniarias.

La designación de los Magistrados de la Sala Superior se hará por el Presidente de la República y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado o por la Comisión Permanente. Duración del encargo 15 años improrrogables, la remoción solo por causas graves que señale la ley.

Otra cuestión importante en la Constitución Federal, que se replica a nivel local, es el tema de la prescripción tratándose de faltas administrativas graves, la cual aumentó a siete años, mientras que para faltas no graves es de tres años.

Las sanciones administrativas a los servidores públicos consisten en:

- amonestación,
- suspensión,
- destitución e

- inhabilitación,
- así como en sanciones económicas.

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.

Los tribunales de justicia administrativa podrán imponer a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves:

- Sanciones económicas.
- Inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.
- El resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales.

Las personas morales serán sancionadas cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella. También podrá ordenarse en su contra:

- La suspensión de actividades,
- Disolución o intervención de la

sociedad respectiva cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la Hacienda Pública o a los entes públicos, federales, locales o municipales.

Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

En cuanto a la inclusión del presidente del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, como parte del Comité Coordinador obedece a la visión de hacer principalmente transparente el Sistema Anticorrupción, para fortalecer el conocimiento de todos y de cuáles son las acciones que están realizando las instancias encargadas de esta lucha contra la corrupción.

Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción

La figura del fiscal anticorrupción federal nació previamente con la reforma constitucional en materia electoral de febrero de 2014, que previó que la Fiscalía General de la República sería un órgano constitucional autónomo, la cual contaría con dos fiscalías, la de asuntos electorales y la de combate a la corrup-

ción, mientras que a nivel local la figura del Fiscal Anticorrupción nació a raíz de las reformas que dieron vida al Sistema Estatal Anticorrupción.

Sistema Estatal Anticorrupción

A fin de implementar el Sistema Estatal Anticorrupción, en abril de 2017, se dio la reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, y posteriormente en mayo de 2017, se expidieron y reformaron diversas leyes locales, tales como la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, la de Responsabilidades Administrativas, la Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa. Por lo que hace a las reformadas están diversas disposiciones del Código de Procedimientos Administrativos, de la Ley de la Fiscalía General de Justicia, la de Fiscalización Superior, la Orgánica de la Administración Pública y del Código Penal, todas del Estado de México.

Ahora bien, en cuanto a la Fiscalía General de Justicia del Estado de México, está sufrió una transformación, pasó de ser Procuraduría General de Justicia, para convertirse en diciembre de 2016, en Fiscalía General de Justicia del Estado de México como un órgano autónomo, posteriormente, en abril de 2017, con la reforma constitucional del

Estado de México que dio vida al Sistema Estatal Anticorrupción se previó la creación de la Fiscalía Anticorrupción en el artículo 134, lo que propició que en mayo de 2017, se reformara la Ley de la Fiscalía General para establecer en el artículo 29 bis, todas las facultades que tiene la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; después, el siete de julio de 2017, por acuerdo 10/2017 del Fiscal General se creó la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, y el 10 de julio se designó al titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, en razón de la anuencia tácita del Congreso Local empezó a fungir plenamente y posteriormente tomó protesta el 25 de julio de 2017.

Ahora bien, las funciones que realiza la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, se encuentran establecidas en el Acuerdo 10/2017, el cual señala en su artículo Quinto que será competente para investigar y perseguir los delitos por hechos de corrupción, previstos en el Título Sexto, del Libro Segundo del Código Penal del Estado de México y los delitos conexos, de lo que debe resaltarse que los delitos que se contemplan como hechos de corrupción, antes de las reformas al Código Penal, se encontraban previstos en diversos capítulos del Subtítulo Se-

gundo denominado “Delitos contra la Administración de Justicia”, mismos que fueron trasladados al Título Sexto al que se denominó “Delitos por Hechos de Corrupción”, en el cual se contemplan, entre otros, cohecho, abuso de autoridad, peculado, tráfico de influencia.

Destacan dos figuras en especial con esta reforma al Código Penal Estatal, por un lado el delito de ejercicio abusivo de funciones, que se refiere precisamente al tema de contratación de obra pública, permisos, concesiones, cuando son otorgados de manera indebida y, por otro, tenemos el uso ilícito de atribuciones y facultades que se refiere al otorgamiento de concesiones, de prestación de servicio público, exenciones, deducciones sobre impuestos, incluso la contratación ilícita de deuda pública, delitos de los cuales hasta el momento no se ha recibido denuncia alguna en la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de México.

Sistemas Municipales Anticorrupción

Es de resaltarse que tenemos tres Sistemas Anticorrupción, el Nacional, el Estatal y los correspondientes a los Municipios del Estado de México, toda vez que el Poder Legislativo de esta entidad federativa, decidió crear los Sistemas Municipales Anticorrupción, situación

que dota al Estado de México de más instancias de coordinación e involucramiento por parte de las autoridades municipales y la sociedad civil (Comité de Participación Ciudadana), en la lucha contra la corrupción.

Los Sistemas Anticorrupción Municipales, a diferencia del federal y estatal que cuentan con siete integrantes, están compuestos por sólo tres miembros que son:

- El titular de la Contraloría Municipal
- El titular de la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información del municipio
- Un representante del Comité de Participación Ciudadana del municipio.

Cabe mencionar que por obvias razones no contarán con los otros cuatro integrantes por tratarse de servidores públicos de carácter estatal.

Finalmente, es de resaltarse que el Estado de México es de las pocas entidades federativas ¹ que instituyó los Sistemas Anticorrupción Municipales como parte de la implantación del Sistema Anticorrupción Estatal, ello aunque la Constitución Federal sólo estableció la creación de Sistemas Estatales Anticorrupción.

Notas

¹ Además del Estado de México, cuentan con Sistemas Anticorrupción Municipales los estados de Jalisco, Querétaro y Sinaloa.

Bibliografía

Casar, María Amparo (2016), México: Anatomía de la Corrupción, México, CIDE/IMCO/MCCI.

OEA. Convención Interamericana contra la Corrupción, 1996 [Consulta 19-09-2019] http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.asp

OCDE. Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, 1997 [Consulta 19-09-2019] www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf

65

ONU. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 2003 [Consulta 19-09-2019] http://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf

Diario Oficial de la Federación. Decreto de reforma, 27-may-2015 [Consulta 03-10-2019] www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015

Diario Oficial de la Federación. Decreto de reforma, 18-jul-2016 [Consulta 03-10-2019] www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016

Diario Oficial de la Federación. Decreto de reforma, 10-feb-2014 [Consulta 04-10-2019] www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014

Gaceta del Gobierno del Estado de México. Decreto 202, 24-abr-2017 [Consulta 04-10-2019] <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2017/abr243.pdf>

Gaceta del Gobierno del Estado de México. Decreto 207, 30-may-2017 [Consulta 04-10-2019] <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2017/may303.pdf>

Gaceta del Gobierno del Estado de México. Decreto 167, 09-dic-2016 [Consulta 04-10-2016] <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2016/dic095.pdf>