Año: 2016 **Expediente: 10602/LXXIV**

H. Congreso del Estado de Nuevo León

LXXIV Legislatura

PROMOVENTE: DIP. MARIA CONCEPCION LANDA GARCIA TELLEZ Y DIP. SAMUEL ALEJANDRO GARCIA SEPULVEDA, INTEGRANTES DEL GRUPO LEGISLATIVO MOVIMIENTO CIUDADANO DE LA LXXIV LEGISLATURA

ASUNTO RELACIONADO MEDIANTE EL CUAL PRESENTAN INICIATIVA DE REFORMA A LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE NUEVO LEON.

INICIADO EN SESIÓN: 06 de Diciembre del 2016

SE TURNÓ A LA (S) COMISION (ES): Legislación

Lic. Mario Treviño Martínez

Oficial Mayor

CONGRESO DEL ESTADO
OFICIALIA MAYOR
RECIBIDO
05 DIC 2016
DEPARTAMENTO
OFICIALIA DE PARTES
MONTERREY, N.L.

Honorable Asamblea:

Los suscritos, Ciudadanos Diputados María Concepción Landa García Téllez y Samuel Alejandro García Sepúlveda, integrantes del Grupo Legislativo de Movimiento Ciudadano perteneciente a la LXXIV Legislatura al Honorable Congreso del Estado, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 68 y 69 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, y con fundamento además en los artículos 102, 103 y 104 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado, nos permitimos someter a su consideración la presente iniciativa, mediante la cual se reforman los siguientes cuerpos de leyes, y de creación de las siguientes leyes:

a. Iniciativa de Ley que Crea el Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León;
b. Reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León por modificación al artículo 20, 23, 38, 48, 53, 62, a la fracción XXIII del artículo 63, así como también la fracción XXIV del artículo 85, y se modifica el párrafo tercero por adición de las fracciones I a VI, se suprime el párrafo cuarto del artículo 87, 98, 105, recorriéndose los demás párrafos, 107, por derogación de los artículos 110 y 111, y se modifican los artículos 112, 116, 125, 136, 137.
c. Reforma a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León, por modificación de sus artículos 2 y 20;
d. Reforma al Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Nuevo León, por modificación del artículo primero del artículo 207 bis, y adición de párrafos tercero y cuarto, éste con dos fracciones, adición de párrafos quinto y sexto, éste con dos fracciones, adición de párrafos séptimo y octavo, éste con cuatro fracciones, y adición de párrafos noveno y décimo; adición de los artículos 207 bis I y 207 bis II; 209, por adición de las fracciones IX a XVI, reforma al artículo 210; reforma al artículo 222 bis, párrafo segundo; y al artículo 224 por adición de las fracciones XXVIII a XXXI, recorriéndose el actual párrafo final;
e. Reforma a los artículos 2 fracción IX, 4, 12, 18 párrafo cuarto, 20 fracción XVIII, 36, 48 párrafo sexto, 51 párrafos primero y segundo, 52, 56 párrafos primero, segundo y tercero, 56, 68, 76 párrafo cuarto, 82 fracciones XXI, XXII, y XXIII, 88 por adición de una fracción IV, y 89 fracción V, y se adicionan los artículos 21 bis y 21 bis 1, todos de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Nuevo León;
f. Reforma a los artículos 5º, párrafo primero, 17 por adición de texto en la fracción VII y 45 por adición de dos párrafos finales, de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León, para crear una Sala Especializada en Materia de Combate a la Corrupción;

g. Reforma a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León, por adición de una fracción XI al artículo 3º, y adición de un párrafo segundo al artículo 5º, así como por adición de un Capítulo VI "De la Coordinación con el Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León," compuesto por los artículos 101 bis, 101 bis 1, 101 bis 2, 101 bis 3 y 101 bis 4 al Título Tercero "Responsabilidades y Procedimientos Administrativos".

Lo anterior, a fin de armonizar el Ordenamiento aplicable para la creación y funcionamiento del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León, en cumplimiento a lo dispuesto en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2,016 mediante el cual se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, y se instruye a las Legislaturas Estatales a adaptar sus Ordenamientos al mismo; por lo anterior, nos permitimos someter a esta Honorable Asamblea la iniciativa que nos ocupa, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

Partiendo, desde luego, del sistema federal[1], se propone la creación del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León emulando la creación del sistema federal, parte de tres ejes: participación ciudadana, vinculación con las autoridades, y evaluación del desempeño. Sin embargo, nuestro sentir es que un órgano de esta trascendencia debe estar reforzado con mecanismos para garantizar sus acciones anticorrupción, como ahora veremos.

La piedra angular del esquema de combate a la corrupción es el Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León (en adelante, también con las iniciales S. E. A.) este órgano colegiado integrará, a las autoridades públicas vinculadas con la transparencia, la rendición de cuentas, y la seguridad pública en igualdad de circunstancias: se prevé que su funcionamiento sea colegiado y autónomo, presidido por un ciudadano.

La participación ciudadana en los asuntos públicos, expresión máxima del republicanismo, es hoy una realidad en nuestro país, fruto de años de esfuerzo, de lucha y de sacrificio, es patente hoy en lo que desde hace una década ha venido llamándose "la

[1] Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación del 18 de julio de 2,016

ciudadanización de las instituciones[2]", esfuerzo derivado del descrédito producto de la debilidad institucional y del amago de la corrupción.

La ciudadanía, por voz de las instituciones cívicas, demandó espacios de participación directa, espacios para vigilar, para asumir las riendas de un, en muchos casos, fallido mandato constitucional, y producto de ello fueron los institutos ciudadanizados: personas destacadas provenientes de la sociedad civil asumieron roles críticos para la vida jurídico – institucional del país, el más notable en su tiempo, el Instituto Federal Electoral[3] que retira del Congreso de la Unión las facultades de organizar y calificar los procesos electorales abriendo con ello las puertas, por primera vez en la historia del país, a una vida democrática legítima.

Ese es el espíritu del S. E. A. que partiendo del sistema federal, busca crear un organismo de control y vigilancia compartiendo facultades con la ciudadanía, estableciendo tres organismos: un Consejo de Selección compuesto por ciudadanos elegidos por el Congreso del Estado, pero propuestos exclusivamente por el sector civil, cuya función será nombrar a los integrantes del Consejo de Participación Ciudadana, el cual será el órgano de vigilancia y creación de políticas públicas encaminadas hacia los tres grandes rubros en que se sustenta la labor del Sistema: Combate a la corrupción, Transparencia y Fiscalización de cuentas.

En este órgano se constituye una caja de resonancia de las denuncias sociales: se le faculta para recibir, por cualquier medio, quejas y denuncias de hechos vinculados con actos de corrupción, falta de transparencia o mal manejo de los recursos públicos para posteriormente elevar los asuntos al Consejo Coordinador, para su trámite y resolución.

El corolario del Sistema es el Consejo Coordinador integrado por el Procurador General de Justicia, el Presidente de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el Presidente del Consejo de la Judicatura, el Presidente del Tribunal

---

[2] *Véase:* http://www.jornada.unam.mx/2011/10/31/politica/017a1pol

[3] *Para mayor abundamiento, véase:* http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/

de Justicia Administrativa, el Auditor Superior del Estado, el titular de la Contraloría y Transparencia del Gobierno del Estado, y tres integrantes del Consejo de Participación Ciudadana, de entre los cuales, uno será el Presidente, quien a su vez lo será del Consejo Coordinador. Aunque con las reformas constitucionales que van aparejadas quizá convenga que entren los especialistas en materia de corrupción, por ejemplo:

- El fiscal especializando en combate a la corrupción, en lugar del Procurador (futuro fiscal general).
- El magistrado especializado en corrupción, en lugar del Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa.

De esta forma, como puede apreciarse, y aprovechando que los antecedentes de los integrantes del Consejo de Participación Ciudadana son la especialidad en transparencia, rendición de cuentas, fiscalización, litigio administrativo / penal y combate a la corrupción, vemos que cada autoridad representada en el Consejo está vinculada con alguno de los ejes o pilares del S. E. A. y tiene a su vez una contraparte ciudadana vigilante y propositiva, dotada con el mismo peso que las autoridades pues se contempla un voto para cada miembro. Aunque con las reformas constitucionales que van aparejadas quizá convenga que entren los especialistas en materia de corrupción, por ejemplo:

- El fiscal especializando en combate a la corrupción, en lugar del Procurador (futuro fiscal general).
- El magistrado especializado en corrupción, en lugar del Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa.

La condición de minoría de los asientos ciudadanos en el Consejo Coordinador se salva al ser un ciudadano quien lo preside y encausa los debates garantizando así una auténtica paridad cualitativa en los trabajos al seno de este órgano del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León. Asimismo, es este funcionario quien representa al S. E. A. por lo que no existe la posibilidad de que las autoridades intervengan negativamente en los trabajos del mismo, por ejemplo, negándose a convocar, o siendo omisos en estudiar algún tema en especial.

Un tema de preocupación es el imperativo contenido en el decreto emitido por el legislativo federal en cuanto a la armonización de los ordenamientos estatales recogiendo el Sistema Nacional Anticorrupción.

Al respecto, el Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado por medio de sus órganos competentes en cuanto a la libertad de las legislaturas estatales para legislar en materias concurrentes reconociendo la libertad de ir más allá en el espíritu garantista del legislador federal, como a continuación nos referimos:

> *Época: Décima Época*
> *Registro: 2008026*
> *Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*
> *Tipo de Tesis: Aislada*
> *Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*
> *Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo IV*
> *Materia(s): Constitucional*
> *Tesis: IV.2o.A.2 CS (10a.)*
> *Página: 3035*
>
> *SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL. NO SE TRANSGREDE ESE PRINCIPIO CUANDO SE ORIGINE UN CONFLICTO ENTRE LEYES FEDERALES Y LOCALES POR UNA APARENTE CONTRADICCIÓN ENTRE ELLAS, TRATÁNDOSE DE FACULTADES CONCURRENTES.*
>
> *De conformidad con lo sostenido por la otrora Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 3a./J. 10/91, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo VII, marzo de 1991, página 56, de rubro: "LEGISLACIONES FEDERAL Y LOCAL. ENTRE ELLAS NO EXISTE RELACIÓN JERÁRQUICA, SINO COMPETENCIA DETERMINADA POR LA CONSTITUCIÓN.", el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece relación de jerarquía entre legislaciones federales y locales, y cuando se está ante una aparente contradicción entre ellas, ésta debe resolverse atendiendo a qué órgano es competente para expedir el ordenamiento, de acuerdo con el sistema de competencia que nuestra Carta Magna dispone en su artículo 124; y en concordancia con lo determinado por el Pleno del referido Máximo Tribunal en la jurisprudencia P./J. 142/2001, difundida en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 1042, de rubro: "FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.", en el sentido de que en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, y que será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes mediante una ley general, se concluye que no se transgrede el principio de supremacía constitucional consagrado en el artículo 133 de la Constitución Federal, cuando se origine un conflicto entre una ley federal y una ley local, tratándose de facultades que se ejercen simultáneamente por las entidades federativas y la Federación,*

respecto de una misma materia y que, en una ley general emitida por el Congreso de la Unión se determine la forma y términos de la participación de esos entes, toda vez que dicho principio se vulneraría en caso de que la ley federal o la local contradijeran las disposiciones de aquélla en cuanto a la competencia concurrente, por el grado superior que tiene sobre las leyes secundarias referidas conforme al precepto constitucional aludido, mas no porque éstas pudieran contener normas que se contradigan entre sí, dado que el artículo 133 constitucional no establece relación de supra o subordinación entre las legislaciones federales y locales y, consecuentemente, se encuentran en un plano de igualdad.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 194/2014. Grupo Quintín del Norte, S.A. de C.V. 11 de septiembre de 2014. Unanimidad de votos. Ponente: José Carlos Rodríguez Navarro. Secretaria: Griselda Tejada Vielma.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Época: Octava Época
Registro: 207030
Instancia: Tercera Sala
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo VII, Marzo de 1991
Materia(s): Constitucional
Tesis: 3a./J. 10/91
Página: 56

LEGISLACIONES FEDERAL Y LOCAL. ENTRE ELLAS NO EXISTE RELACION JERARQUICA, SINO COMPETENCIA DETERMINADA POR LA CONSTITUCION.

El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece ninguna relación de jerarquía entre las legislaciones federal y local, sino que en el caso de una aparente contradicción entre las legislaciones mencionadas, ésta se debe resolver atendiendo a qué órgano es competente para expedir esa ley de acuerdo con el sistema de competencia que la norma fundamental establece en su artículo 124. Esta interpretación se refuerza con los artículos 16 y 103 de la propia Constitución: el primero al señalar que la actuación por autoridad competente es una garantía individual, y el segundo, al establecer la procedencia del juicio de amparo si la autoridad local o federal actúa más allá de su competencia constitucional.

Amparo en revisión 1838/89. Bufete Jurídico Fiscal, S. A. de C.V. y otros. 14 de mayo de 1990. Cinco votos. Ponente: Jorge Carpizo Mac Gregor. Secretario: José Juan Trejo Orduña.

Amparo en revisión 3776/89. Carrancedo Alimentos, S. A. de C.V. 18 de junio de 1990. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Secretario: Francisco Javier Cárdenas Ramírez.

Amparo en revisión 252/90. Direvex, S. A. de C.V. 18 de junio de 1990. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Secretario: Francisco Javier Cárdenas Ramírez.

Amparo en revisión 2118/89. Constructora Copan, S. A. de C.V. 6 de agosto de 1990. Cinco votos. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Secretario: Francisco Javier Cárdenas Ramírez.

Amparo en revisión 2010/90. Sales del Bajío, S. A. de C.V. 13 de agosto de 1990. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

Tesis de Jurisprudencia 10/91 aprobada por la Tercera Sala de este alto Tribunal en sesión privada celebrada el once de marzo de mil novecientos noventa y uno. Por unanimidad de cuatro votos de los señores ministros: Presidente Salvador Rocha Díaz, Mariano Azuela Güitrón, Sergio Hugo Chapital Gutiérrez y José Llanos Duarte.

Época: Novena Época
Registro: 187982
Instancia: Pleno
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XV, Enero de 2002
Materia(s): Constitucional
Tesis: P./J. 142/2001
Página: 1042

FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.

Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.", también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado "facultades concurrentes", entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades

federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.

Controversia constitucional 29/2000. Poder Ejecutivo Federal. 15 de noviembre de 2001. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy seis de diciembre en curso, aprobó, con el número 142/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de diciembre de dos mil uno.

En la especie, y en virtud de los criterios antes transcritos, esto se traduce en la posibilidad de establecer mecanismos más restrictivos para el control y combate a la corrupción superando así el espíritu del legislador federal, la *ratio legis* de la ley general. Es así que concebimos un sistema vinculante, coercitivo y verdaderamente tutelar de la legalidad, la transparencia y el buen uso de los recursos públicos. El imperativo contenido en el transitorio segundo del decreto por el que se expide la ley federal que crea el Sistema Nacional, señala expresamente la obligación a cargo de las legislaturas estatales de *expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes.* No queda claro, sin embargo, cuál es el alcance de este categórico, de cara a la libertad de los Estados para legislar libremente en aquello que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se reserve expresamente al Congreso de la Unión.

Conviene asimismo precisar qué significa cada uno de estos conceptos y sus repercusiones en el marco de la libertad del Estado para legislar en esta materia. Primeramente, el decreto federal nos obliga a expedir una ley contemplando un sistema anticorrupción. Este acto no agota, sin embargo, el imperativo: paralelamente, y en segundo lugar, debe *adecuarse* las normas correspondientes al mismo, siguiendo el modelo federal.

Así, se han presentado tres posibles vías para dar cumplimiento al decreto federal, al expedir la ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León: una es *homologar* el proyecto estatal con lo aprobado en el nivel federal, otra

es replicar el modelo federal *copiando* la ley general, y finalmente, *armonizar* el sistema estatal con lo preceptuado en lo federal.

Al efecto, la Real Academia Española define el vocablo "homologar" en su Diccionario de la Lengua Española como un verbo transitivo significando "equiparar, poner en relación de igualdad dos cosas." Aplicado al caso que nos ocupa, la homologación del sistema estatal al federal implicaría la existencia de un sistema en el Estado y que éste presente discrepancias con el federal. No existiendo a la fecha un sistema estatal, resulta que la homologación es materialmente imposible, por lo que debe ser otro el sentido del decreto federal, es decir, la intención del Congreso de la Unión.

Surge entonces la idea de copiar, o replicar, la norma federal en el Estado. A continuación exploraremos la propuesta de "copiar" la reforma federal y demostraremos su improcedencia, de cara a los vicios que presenta y que queremos evitar en el Estado.

Aparece entonces una tercer solución: la de armonizar el proyecto con los planteamientos federales. La Real Academia Española define el término como el verbo transitivo suyo significado es "poner en armonía, o hacer que no discuerden o se rechacen dos o más partes de un todo, o dos o más cosas que pueden y deben concurrir a un mismo fin."

Evidentemente, tomando el Pacto Federal a que se refiere el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y siguiendo la lógica del decreto del 18 de julio de 2,016 nos resulta evidente que la intención del Legislador Federal fue que en los Estados se crearan instituciones cuya finalidad sea la plasmada en la ley que nos ocupa: un sistema de combate integral a la corrupción y la orquestación de las reformas necesarias para su mejor funcionamiento.

Así las cosas, en tanto no se exceda en perjuicio del fin de la ley federal la acción del legislador local puede *ampliar* el abanico de protección de los intereses públicos fundamentales traducidos en la custodia anticorrupción, la transparencia y la rendición de

cuentas. Sirve de soporte asimismo el dictamen del proyecto de decreto[4], donde se aprecia que la intención del Legislador Federal es precisamente crear un organismo que privilegiando la participación ciudadana defina mecanismos eficaces para el combate a la corrupción.

Por lo tanto es de concluirse que siempre que no se traicione el espíritu de la reforma federal, en los Estados puede irse más allá desarrollando a ulterior la *ratio legis* de la Ley General: podemos dotar al Estado de mejores mecanismos que los garantizados en lo federal, instituciones más participativas en relación con la sociedad, y órganos más sensibles a los temas de la Ley General, con respuestas más contundentes.

En el artículo 36, fracción I de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción se prevé la obligación a cargo de las legislaturas estatales de desarrollar la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales, de la siguiente forma:

Artículo 36. Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones, funcionamiento de los Sistemas Locales atendiendo a las siguientes bases:
I. Deberán contar con una integración y atribuciones *equivalentes* a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional;

Siendo propio lo señalado en cursiva, es transcripción integral lo anterior, y se plantea, además de lo que ya hemos analizado en este apartado, el problema de interpretar el significado de "atribuciones equivalentes". El Diccionario de la Real Academia Española define el vocablo "equivalente" como un adjetivo "Dicho de una persona o de una cosa: que equivale a otra."

A su vez, "equivaler" es un verbo intransitivo significando "Dicho de una persona o de una cosa: Ser igual a otra en la estimación, valor, potencia o eficacia;" y finalmente "equivalencia" es definida como el sustantivo definido como "Igualdad en valor, estimación, potencia o eficacia de dos o más cosas o personas."

---

[4] Dictamen en sentido positivo a las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Sistema Nacional Anticorrupción. *Véase: http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/02/Proyecto-de-Dictamen-en-materia-del-Sistema-Nacional-Anticorrupcion.pdf*

De lo anterior es de concluirse que en efecto: la intención del Legislador federal es la creación de un ente similar en características y fines que el federal, pero sin limitación competencial, es decir, que podemos ir más allá de lo establecido por el Congreso de la Unión, como proponemos que así sea para Nuevo León.

La intención del Legislador Federal no fue que los Estados replicaran el Sistema Nacional Anticorrupción, en cuyo caso habría sido inconstitucional pues las leyes generales buscan dar un techo y un piso, un marco sobre el cual pueden los Estados y sobre todo sus Legislaturas actuar, y no quedar atadas de manos.

En el espíritu del federalismo, se instruye a las Legislaturas Estatales, teniendo en cuenta las circunstancias propias de cada Estado, a expedir sus propias leyes, evidentemente, teniendo en cuenta sus ordenamientos e instituciones para *adaptarse* al marco normativo, no para *someterse* y copiarlo.

Ahora bien, con la única salvedad del Grupo Legislativo de Movimiento Ciudadano, las distintas bancadas en el Congreso del Estado presentaron el pasado miércoles 9 de noviembre una iniciativa de reforma constitucional en relación con el tema de anticorrupción. Dicha reforma no se garantiza plenamente como mecanismo para la verdadera implementación del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León, se circunscribe a repetir lo planteado en la reforma federal, como a continuación veremos:

a) La Procuraduría General de Justicia del Estado.

Este importantísimo órgano, clave para el funcionamiento del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León, continúa en la iniciativa en estudio vinculado a la voluntad coligada de Gobernador y Congreso por lo que no puede garantizarse su autonomía y por ende, su imparcial funcionamento.

Además de este problema, la Suprema Corte de Justicia se ha pronunciado en el sentido de que el Ministerio Público es naturalmente indivisible y único en cuanto al monopolio de la acción persecutora de los delitos, como se confirma en el siguiente criterio:

Tesis: I.7o.P.7 K	Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta	Novena Época	172910 3 de 6
Tribunales Colegiados de Circuito	Tomo XXV, Marzo de 2007	Pag. 1781	Tesis Aislada(Común)

REVISIÓN ADHESIVA. EL TÉRMINO PARA QUE LA REPRESENTACIÓN SOCIAL DE LA FEDERACIÓN LA INTERPONGA DEBE CONTARSE A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE A AQUEL EN QUE SURTA EFECTOS LA NOTIFICACIÓN QUE EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO LE HAGA DEL AUTO ADMISORIO DEL RECURSO PRINCIPAL, Y NO AQUELLA QUE EL JUZGADO DE AMPARO REALICE AL FISCAL DE SU ADSCRIPCIÓN, DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS DE UNIDAD E INDIVISIBILIDAD QUE RIGEN A DICHA INSTITUCIÓN.

El término de cinco días dentro del cual la representación social debe interponer el recurso de revisión adhesiva a que se refiere el último párrafo del artículo 83 de la Ley de Amparo, debe contarse a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación que el Tribunal Colegiado de Circuito le haga del auto admisorio del recurso principal, con fundamento en el precepto 29, fracción III, en relación con el numeral 28, fracción III, ambos de la ley reglamentaria invocada, en virtud de que, de conformidad con el artículo 90 del citado ordenamiento legal, corresponde al tribunal de alzada calificar la procedencia del recurso de revisión interpuesto, a efecto de admitirlo o desecharlo, según sea el caso, y notificar tal determinación al agente del **Ministerio Público** de la Federación de su adscripción; por lo que para fines del cómputo a comento, es innecesario que el Juez de amparo notifique al fiscal de su adscripción el acuerdo de admisión del recurso principal, pues si bien, acorde con el artículo 5o., fracción IV, de la Ley de Amparo, la representación social de la Federación es parte en el juicio constitucional y puede interponer los recursos previstos en el propio ordenamiento legal, su intervención se materializa a través de los agentes y órganos que lo representan en cada uno de los lugares en que se encuentran establecidos los órganos jurisdiccionales, atendiendo a los principios de unidad e **indivisibilidad** que rigen a tal institución y determinan su actuar, conforme a los cuales, los agentes del **Ministerio Público** de la Federación son parte de un todo que sólo se divide para atender eficazmente sus funciones, pero actuando como un solo ente que representa el interés de la sociedad y el Estado; además de que al representante social adscrito al juzgado de amparo, en cumplimiento a los citados principios, le corresponde la carga procesal de estar al pendiente y vigilar la prosecución del procedimiento, a fin de estar en aptitud de hacer valer, en su caso, los recursos legales que procedan conforme a la ley, máxime cuando debido a su adscripción ya tenía conocimiento de que la parte quejosa había interpuesto ante ese órgano jurisdiccional el recurso de revisión principal que se encontraba pendiente de admisión por parte del Tribunal Colegiado de Circuito.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO.

Reclamación 6/2006. 15 de noviembre de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Hugo Luna Ramos. Secretario: Jorge Roberto Flores López.

Lo que busca la bancada de Movimiento Ciudadano[5] es dotar de completa y entera independencia funcional e institucional a la Procuraduría General de

[5] *Véase ad-infra.-* "Procurador independiente."

Justicia del Estado, ya que la selección consensada de manera pública del Procurador no habría lugar a la imparcialidad y se elegiría al más apto para el cargo de la futura Fiscalía.

A partir de una convocatoria pública dirigida a las mejores universidades del Estado de Nuevo León nombra las 4, así como también a los colegios y barras de abogados, institutos de investigación jurídica, la convocatoria buscará conocimiento y vocación en la procuración de justicia, tutela de los derechos fundamentales, disciplina en la carrera judicial y buena reputación, entre otros estándares exigentes.

La propuesta del grupo legislativo de Movimiento Ciudadano es reformar la fracción XXIII del artículo 63 de la Constitución Local a fin de eliminar el requisitos de aprobación de la propuesta para el cargo de Procurador hecha por el Ejecutivo y adecuarlo para que de ahora en adelante el H. Congreso integre una lista de al menos 10 aspirantes al cargo de Procurador General de Justicia del Estado de Nuevo León, lo anterior por medio de convocatoria pública, la cual deberá ser aprobada por las 2/3 partes de los integrantes del Congreso, la cual será enviada al Ejecutivo. A fin de brindar certeza jurídica al gobernado, y evitar dejar acéfala esta importantísima institución, en el caso de que el Ejecutivo no reciba la lista en el plazo que se señale, tendrá la facultad de enviar una terna al H. Congreso y éste mismo, con base en la terna y previa comparecencia de los candidatos, designará al Procurador con el voto de 2/3 partes de sus integrantes. Ahora bien, si el Ejecutivo no envía la terna en un plazo determinado, el H. Congreso tendrá determinado plazo para designar al Procurador de entre los candidatos de la lista principal, en el caso de que el H. Congreso no haga la designación en esos plazos, el Ejecutivo designará al Procurador de entre los candidatos que integren la lista o, en su caso, la terna.

Adicionalmente, un error en el proceso de selección del Procurador es el de la insaculación, en cada etapa del proceso de selección debe irse removiendo de las propuestas al postulado más débil, de manera que se garantice que sólo los candidatos más aptos vayan quedando, con la intención de que, en la insaculación, la suerte se decida sólo entre los más calificados.

Con la iniciativa propuesta, no sólo se homologa a nivel federal la institución de la Procuraduría General de Justicia con Fiscalía General de la República

constituyéndola en un ente totalmente autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, sino que también blindamos a esta institución en contra de intereses partidistas, ya que la decisión para elegir al Procurador sería colegiada entre la ciudadanía, el ejecutivo y el legislativo del Estado de Nuevo León.

Además del Procurador,[6] existen otros funcionarios cuya designación sigue dependiendo del Congreso y por lo tanto siguen teniendo un claro tinte partidista y tendencioso:

- Auditor Superior del Estado;
- Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo;
- Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción;
- Ciudadanos integrantes del Comité de Participación Ciudadana;[7]
- Comisionados Ciudadanos de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública;
- Magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

Mientras exista injerencia directa en la designación, no podrá haber verdadera transparencia. El Congreso del Estado no puede ya formar parte, ni aún indirectamente ser el órgano que expide el nombramiento de los órganos garantes de la legalidad y transparencia; esa hipótesis está evidentemente superada cuando vemos instituciones claramente sesgadas hacia el Ejecutivo y con motivos evidentemente partidistas.

El Legislativo es el órgano de representación social por antonomasia: en él tienen cabida todas las corrientes ideológicas, todos los sectores sociales, es el contrafuerte que hace oír la voz de todos los sectores matizando así la democracia impartiendo fuerza a las minorías; sin embargo, las últimas legislaturas no han sido la llamada "casa del pueblo", sino más bien el escenario de batallas partidistas cuya victoria

---

[6] Conforme a la reforma constitucional para la Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León, se propone cambiar su denominación a "Fiscal General de Justicia".
[7] *Confróntese:* Artículo 18, fracción II, inciso f) del proyecto de ley del Congreso del Estado.

no se traduce en el bienestar del gobernado, sino de los caciques políticos que parecen servir algunos legisladores.

La concepción misma del Congreso privilegia el pluralismo, más aún: no funciona adecuadamente sin él. No estamos en contra del pluralismo ni del debate, nos pronunciamos claramente en contra del abuso partidista de que es objeto cuando la voz de la razón es aplastada por el peso de las mayorías que anteponen intereses ajenos al legítimo bienestar del gobernado en el ejercicio político.

Es así que, no obstante que la propia Constitución propone mecanismos de control al proceso de nombramiento de determinados funcionarios públicos, como por ejemplo, el voto por mayoría absoluta, persiste la práctica de las negociaciones, y en tratándose del nombramiento de puestos clave, que posteriormente serán parte del Sistema Estatal Anticorrupción, es inadmisible incluso la más remota parcialidad.

En efecto: el origen ciudadano de las propuestas para la designación de los funcionarios que a la postre integrarán el Sistema garantiza su imparcialidad por lo que debe el Legislativo intervenir sólo en la convocatoria y posterior selección de los mejores perfiles para los puestos clave, los cuales ya la Constitución demanda integrar mediante un proceso de selección colegiado en un espíritu de procuración del mejor candidato.

No basta, en atención a lo anterior, el origen ciudadano de los funcionarnos, sino que además, frente a cada uno de ellos, en función de su área competencial, debe tener un ciudadano integrante del Consejo de Participación Ciudadana que le complemente, le cuestione y vigile.

Así, la siguiente tabla expresa la forma en que concebimos este nuevo sistema de pesos y contrapesos al seno del Consejo Coordinador:

Esta mejor la tablita:

Autoridades por especialidad	**Ciudadano especialistas (3 de 5) en el Consejo Coordinador rotativo.**

Procurador General de Justicia; Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa; Presidente del Consejo de la Judicatura[8].	Abogado litigante especialista en derecho penal y/o procedimiento contencioso administrativo.
Comisionado de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Ciudadano con antecedes en transparencia y participación ciudadana.
Auditor Superior del Estado	Ciudadano con antecedentes en fiscalización.
Titular de la Contraloría y Transparencia Gubernamental.	Ciudadano con experiencia en responsabilidades administrativas.
	Presidente del Consejo Coordinador.

Si la intención del legislador federal fue la creación de un órgano de vinculación ciudadana con las autoridades involucradas en la legalidad y transparencia, entonces para darle funcionalidad debe verdaderamente haber un equilibrio entre éstas y aquéllos, de otro modo, y como típicamente sucede con las minorías, la voz ciudadana será acallada por el voto sonoro de una mayoría de autoridades coligadas entre sí y dependientes de los órganos que deberían vigilar.

Otro tema en que es mejorable la iniciativa en comento, es el ejercicio de las facultades de la Auditoría Superior.[9] La A. S. E. N. L. sigue vinculada al Congreso y por lo tanto sigue siendo politizada su función. La supuesta autonomía que se le otorga en el artículo 63 fracción XIII es sólo demostrativa, no hay facultades para que verdaderamente realice sus atribuciones sin la aprobación final del Congreso. Éste sigue teniendo la última palabra y por votos puede revertir lo que la Auditoría revise y cuestione.

---

[8] La Coalición Anticorrupción propone, adicional a la figura del Fiscal General de Justicia, la creación de una Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción; para efectos ilustrativos, se menciona la Procuraduría, pero en su momento se estudiará la conveniencia de que sea el Fiscal Especializado quien integre este órgano.

[9] *Véase ad-infra*.- "Facultades de fiscalización."

Si no existen los medios para garantizar que el trabajo de revisión y fiscalización de las cuentas públicas será autónomo e independiente de todo sesgo partidista, uno de los pilares en que se sustenta el Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León será deficiente e inoperativo. No existen los medios para hacer eficaz la labor de fiscalización "preventiva" de la Auditoría, por lo que debe esperarse a que el ente fiscalizado presente su cuenta pública, ésta sea analizada y dictaminado, *y luego* esperar la aprobación del Congreso del Estado, lo que puede tardar años en ocurrir corriéndose el riesgo de desvanecimiento de pruebas, o de complicarse aún más la sanción de los corruptos.[10]

Más aún: algunas de las cuentas públicas caprichosamente aprobadas por el Congreso del Estado presentaban *salvedades*, es decir, observaciones no solventadas incluso de ejercicios anteriores, que no fueron resueltas y persisten año con año. La Auditoría puntualmente hace los correspondientes señalamientos, pero la conveniencia política partidaria orilla a negociaciones que hacen aprobarse por la fuerza del "mayoriteo" las cuentas ilegales.

Los titulares de los órganos internos de control NO son ciudadanos ni se garantiza la imparcialidad, pues se atribuye al Poder Judicial y a los mismos órganos proponerlos. Van a crear un club social de ficción anticorrupción.

En materia de Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León, se confiere a la ASENL la facultad de investigar (lo que puede escapar en muchos casos de su ámbito natural competencial) y corresponde al Tribunal de Justicia resolver. Pero siguen ambos estando supeditados a los poderes para el nombramiento de sus titulares , por lo que no se garantiza una auténtica imparcialidad.

Adicional a lo hasta aquí señalado, conviene respecto de las funciones de fiscalización: que siendo público el carácter dado en la Constitución Política del Estado

---

[10] Algunas de las cuentas públicas de José Natividad González Parás, de Rodrigo Medina de la Cruz y de Margarita A. Arellanes Cervantes fueron dictaminadas en un período extraordinario de sesiones celebrado en agosto de 2,016 ¿a qué si no a conveniencias políticas obedeció que las de las últimas se rechazaran en menos de un año de que dejaron el cargo, y las del primero tardaran más de cinco años en dictaminarse? Como éste, hay numerosos ejemplos.

Libre y Soberano de Nuevo León al informe de resultados de la cuenta pública, y siguiendo el espíritu de transparencia y ciudadanización de los asuntos públicos, debería hacerse obligatorio que a toda cuenta pública se agregue un documento sintetizando las acciones de la Auditoría resaltando las irregularidades encontradas, las respuestas dadas por el ente fiscalizado y si existen o no acciones ameritando el fincamiento de algún tipo de responsabilidad.

La reforma aquí analizada resulta "tibia" pues deja al criterio del Auditor Superior el proceder o no a la promoción de responsabilidades derivadas de la cuenta pública; el derecho no se transige, se aplica y mientras no sea obligatoria por ministerio de ley –con la debida responsabilidad por incumplimiento de este categórico- la acción de responsabilidad correspondiente, la Auditoría Superior no será un auténtico garante de la legalidad, sino que sus resoluciones seguirán siendo moneda de cambio entre los partidos.

En materia de Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León, se confiere a la ASENL la facultad de investigar (lo que puede escapar en muchos casos de su ámbito natural competencial) y corresponde al Tribunal de Justicia resolver. Pero siguen ambos estando supeditados a los poderes para el nombramiento de sus titulares , por lo que no se garantiza una auténtica imparcialidad.

Además de lo anterior, muy grave resulta que en el proyecto de reforma constitucional en estudio no se prevé lo que ha de entenderse por "actos" o "hechos de corrupción," lo cual, desde origen genera inconsistencia en el ámbito de aplicación de la norma. Jurídicamente no basta la vinculación ideal entre la norma adjetiva y el ordenamiento sustantivo, sino que debe preverse material y formalmente en la norma, máxime en tratándose de dispositivos punitivos, como en la especie.

Por esto, y para garantizar la legalidad y el principio de primacía constitucional, debe la *norma normarum* definir previamente los conceptos, o al menos remitir su conceptualización al ordenamiento secundario.

Esta falta de vinculación conceptual entre normas podría llegar a hacer nugatoria la aplicación de la ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de

Nuevo León al no establecerse de manera concreta su ámbito de aplicación: si se pretende que los "actos" o "hechos de corrupción" sean los supuestos de ilicitud previstos en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León, entonces *debe* señalarse como competencia de los órganos la aplicación de dicho cuerpo de leyes.

En el caso de la reforma en estudio en el Congreso,[11] no se prevé dicha relación lógico-jurídica entre norma de instrucción procesal (la del Sistema) y la fuente de las conductas sancionables; es por ello que se ha hecho hincapié en repetidas ocasiones en la importancia de la capacidad coercitiva del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León como parámetro para su operatividad: la potestad sancionadora consistente en *hacer* que *a su vez* las autoridades correspondientes *hagan* o lleven a cabo un procedimiento determinado es justamente la esencia del Sistema. Las facultades que ya tienen las autoridades van a ser ahora *obligadamente* ejercidas, lo cual no implica –pues sería inconstitucional- un juicio previo respecto de la conducta denunciada, sino dar *inicio* a las facultades de investigación o de sanción, en su caso.

Asimismo, otro desatino, aunque más salvable, es la propuesta de requisito de los treinta y cinco años de edad mínima para ocupar el cargo de Fiscal General de Justicia y Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción, no sólo resulta inconstitucional, de cara a la garantía constitucional de igualdad jurídica, sino que además contrasta con la edad mínima que en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León se exige para ser gobernador: treinta años. Ambas exigencias resultan anacrónicas y discordantes con una sociedad integrada en su mayoría por jóvenes, y donde se demanda cada vez más espacios de participación.

---

[11] *Confróntese:* Artículo 9no de la iniciativa del Congreso, y artículo 19 inciso h) del proyecto de ley propio; este dispositivo remite a la ley de la materia cuando se trata de resoluciones vinculantes constituyendo el vínculo lógico-jurídico necesario para ligar la ley del S. E. A. con la respectiva, que pudiera ser, según la naturaleza del hecho de que se trate, el Código Procesal Penal, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León, o la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Nuevo León.

De la mano con los esfuerzos del Congreso, la Coalición Anticorrupción, integrada por un grupo de ciudadanos versados sobre el tema y con la visión de que Nuevo León cuente con el mejor sistema anticorrupción del país, proponen los siguientes puntos nodales como parámetros para un eficiente Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León, sobre los cuales coincidimos y abundaremos posteriormente:

	PUNTO NODAL	DESCRIPCIÓN O ELEMENTOS
1	Construcción de una agenda compartida entre la ciudadanía y el Congreso, consensando los puntos nodales.	• Establecer tiempos de manera clara y suficiente en un calendario consensuado entre ambas partes, para la elaboración de las reformas del Sistema Estatal Anticorrupción. • Establecer un método de trabajo legislativo, coordinado e incluyente con la ciudadanía. [12]*El sistema busca crear u órgano que vincule autoridades y ciudadanía en un eficiente sistema de pesos y contrapesos en el que sean los ciudadanos quienes vigilen el quehacer de las autoridades.*
2	Transformar la Procuraduría General del Estado en una Fiscalía General con autonomía plena.	• Establecer la autonomía estructural, presupuestaria y funcional de la Fiscalía General de Nuevo León. • Establecer un método para elegir al Fiscal General, que garantice su independencia, capacidad y honestidad. *Mientras el Procurador tenga vínculo con el Ejecutivo, no tendrá verdadera independencia y no ser garante de la legalidad de los actos del Gobernador. Pero tampoco puede ser nombrado por el Congreso, pues podría paralizar al ejecutivo si es parcial y/o partidista.*
3	Fiscalía Especializada en Materia Anticorrupción, con autonomía funcional.	• Otorgar autonomía presupuestaria y de gestión, dentro de la Fiscalía General. • Establecer un método para elegir al Fiscal Anticorrupción, que garantice su independencia, capacidad y honestidad. *Respetando la indivisibilidad del ministerio público es correcto independizar al procurador y solamente en la gestión la autonomía del nuevo fiscal especializado en combate a la corrupción.*
4	Mayor participación ciudadana en el S. E. A., que en el Sistema.	• Establecer un mecanismo legal que asegure mayor pluralidad en la composición del Comité de Selección del S. E. A.

[12] Lo señalado en letra cursiva es propio y señala los puntos en los que coincidimos.

		• Asegurar que el Comité de Selección sea el encargado de diseñar mecanismos de efectiva participación ciudadana en los procedimientos de configuración de perfiles y de selección, para proponer al Congreso del Estado los nombramientos de las figuras relevantes del S. E. A. *Frente a cada autoridad debe haber un ciudadano experto en él área competencial de que se trate para ejercer un auténtico peso y contrapeso.*
5	Mecanismos claros de nombramiento y remoción de los integrantes del S. E. A.	• Establecer la obligación de motivar debidamente el dictamen de selección de todos los integrantes del S. E. A. • Establecer de manera clara los supuestos métodos de remoción de los integrantes del S. E. A. *Los ciudadanos integrantes del Sistema deberán ser personas de reconocida honorabilidad y buena reputación, pero no teórica, sino con los supuestos que ha previsto la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*
6	Óptima integración del Comité de Participación Ciudadana en el Comité Coordinador.	• Garantizar una mayor participación de los integrantes del Comité de Participación Ciudadana en el Comité Coordinador. *El Sistema Nacional propone una integración tal que la participación ciudadana se ve muy menguada numéricamente frente a las autoridades. Por ende como mínimo aumentar en 2 el Consejo Coordinador para que sean 9 integrantes, 6 autoridades, 2 ciudadanos vocales y el ciudadano presidente*
7	Ampliación de funciones y facultades del Comité Coordinador del S. E. A.	• Establecer los supuestos en que las recomendaciones del Comité Coordinador serán vinculantes. *De nada sirve un Sistema de "buenos deseos," es necesario que exista un mecanismo que obligue a las autoridades responsables a emprender acciones preventivas o correctivas de actos de corrupción, so pena de sanción administrativa.*
8	Mejorar los mecanismos de evaluación, control y rendición de cuentas en Nuevo León.	• Garantizar la máxima transparencia en el trabajo gubernamental, particularmente de los órganos responsables del S. E. A. • Divulgar la información en formatos accesibles y entendibles para los ciudadanos. • Lograr métodos efectivos y consecuencias en las funciones de evaluación, control y rendición de cuentas. *Es fundamental que dentro del Sistema opere un mecanismo de difusión de las acciones de control y*

		vigilancia del S. E. A. Además que el Sistema se rija por indicadores de formulación, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas anti-corrupción.
9	Régimen de responsabilidades y denuncias fortalecido.	• Ampliar la prescripción de delitos de corrupción y responsabilidades administrativas graves. • Agravar las penas por delitos de corrupción. • Establecer la sanción de inhabilitación permanente para todo tipo de cargos públicos, en los casos que lo ameriten por su gravedad. • Fortalecer el sistema de protección a los denunciantes. • Crear mecanismos de incentivos y recompensas por denuncias de actos de corrupción. *Adicional a los nuevos mecanismos previstos por el Sistema, debe fortalecerse el Ordenamiento sancionador a fin de prevenir actos de corrupción. Sin embargo, no es posible establecer la sanción de inhabilitación permanente, pues ya la corte se pronunció en que debe de tener un máximo de 30 años.*
10	Publicidad y transparencia plenas.	• Obligación a candidatos a cargos de elección popular de presentar sus tres declaraciones. • Obligación para funcionarios claves de presentar sus tres declaraciones. • Garantizar mecanismos efectivos de seguimiento a estas declaraciones. • Prever mecanismos para salvaguardar la información sensible o confidencial contenida en las declaraciones, en casos justificados y previstos en la ley. • Establecer la obligación de que las sesiones de los órganos integrantes del S. E. A. sean públicas. *La participación ciudadana es la base del Sistema. Debe privilegiarse una política de puertas abiertas para que la ciudadanía observe los actos de las autoridades y emita un "juicio público" condenando al corrupto.* *Por ello resulta trascendente e indispensable que ya entre en vigor la 3 de 3 bajo los principios de máxima publicidad.*
11	Auditoría Superior Estatal fortalecida.	• Fortalecer la autonomía estructural, presupuestaria y funcional de la A. S. E. N. L. con respecto del Congreso del Estado. • Reformar el mecanismo de revisión de la cuenta pública para que el Auditor pueda fincar directamente las sanciones administrativas y

		presentar directamente las denuncias penales, sin la revisión del Congreso del Estado. *Además de su independencia funcional del Congreso, la Auditoría deberá contar con facultades para ejercer con mayor eficiencia sus atribuciones.*
12	Extinción de dominio efectiva.	• Establecer la no prescripción de la facultad del Estado para recuperar bienes o montos propios. • Separar la figura de extinción de dominio, de la acción penal correspondiente. *En este supuesto, no coincidimos con la propuesta pues los actos de molestia deben tener plazos por seguridad jurídica, si mayores y más largos plazos pero no podríamos apoyar la no prescripción*
13	Fortalecimiento de los órganos internos de control.	• Establecer la autonomía de gestión de las contralorías municipales. • Fortalecer las facultades y el personal de la Unidad Anticorrupción de la Contraloría del Ejecutivo Estatal. • Establecer mecanismos de coordinación de la Contraloría Gral. del Estado con las controlarías de las dependencias y de los municipios. *Este órgano del Ejecutivo puede ser un aliado en el combate a la corrupción, si se le dota de facultades más expeditas para ello.*
14	Corresponsabilidad de empresas y actores económicos.	• Sanciones ejemplares a empresas y actores de alta capacidad económica que participen en operaciones de alto monto. • Promoción de programas de integridad efectivos. *Además de la corrupción del servidor público debe sancionarse al particular cuando intervenga en actos ilícitos en el marco del Sistema Estatal.*
15	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León.	• Garantizar la autonomía estructural, funcional y presupuestaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León. *El Tribunal cuenta con la experiencia de más de una década combatiendo los actos administrativos irregulares y dicha experiencia debe ser aprovechada y empleada en el combate a la corrupción.*

Para lograr establecer esta agenda propositiva de la Coalición Anticorrupción, se han diseñado mesas semanales calendarizadas de análisis de los temas torales para la operación del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León. En este tenor, una buena calendarización de los tiempos para la aprobación integral del

Sistema, incluyendo las reformas a otros cuerpos de leyes, obedece a los siguientes tiempos:[13]

2do año/1er período	2do año/2do período	3er año/1er período[14]	3er año/2do período
Aprobación "en primera vuelta"[15] de las reformas constitucionales, incluyendo: • Eliminación del fuero, • Revocación de mandato, • Propuesta ciudadana para la designación del Procurador, • Nuevas facultades de la A. S. E. N. L. • Sistema Estatal Anticorrupción. • 3 de 3 • Entre Otros.	Aprobación de la "segunda vuelta de las reformas constitucionales. Aprobación de las reformas secundarios:[16] • Ley del Sistema Estatal Anticorrupción • Homologación de delitos. • Sala anticorrupción del Tribunal de Justicia Administrativa. • LFSENL • LRSPNL • LDPD • Entre Otros.	Expedición de la convocatoria para la designación de los integrantes del Consejo de Selección. Designación de los integrantes del Consejo de Participación Ciudadana . Nombramiento de: Fiscal General Fiscal Anticorrupción Magistrado Anti C. Secretario Técnico SEA	Implementación y operación del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León[17].

La iniciativa en estudio en el Congreso no impacta en el procedimiento de selección de los funcionarios públicos que integran el S. E. A. por lo que persiste la interacción partidista entre el Ejecutivo como proponente y el Congreso como autoridad que designa, por lo que no se garantiza la imparcialidad de los servidores públicos que integrarán y decidirán a la postre al interior del Consejo Coordinador.

---

[13] Teniendo en cuenta que el presente cuaderno se elaboró durante el mes de noviembre de 2,016

[14] En caso de que no se alcancen estos tiempos, puede convocarse a un período extraordinario de sesiones para cumplimentar el requisito constitucional.

[15] En los términos de los artículos 148 y 149 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

[16] Es decir aquéllas que no son sujetas del procedimiento de reforma constitucional. Sería deseable en su momento señalar en un artículo transitorio la armonía en la entrada en vigor de los decretos respectivos para evitar un *vacatio legis* que desluzca o pudiera arrojar oscuridad sobre la implementación final del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León.

[17] Es muy recomendable que el Sistema inicie su labor plena en este tiempo, pues coincide con el inicio de la vigencia de las leyes presupuestales, por lo que toda consideración monetaria puede preverse armónicamente para iniciar en enero de 2,018 con los trabajos del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León y todas las reformas pertinentes al ordenamiento secundario.

Esto es crítico, de cara a la funcionalidad del Consejo Coordinador[18], órgano al que se encomienda la labor de emitir recomendaciones y resoluciones vinculantes, pues se propone la mayoría de votos para la emisión de recomendaciones, es decir, al menos, cinco votos, pero se requiere de por lo menos seis votos para la emisión de resoluciones vinculantes. Lo anterior, con tres ciudadanos frente a las autoridades, por lo que la desvinculación política de los funcionarios integrantes del S. E. A. es condición *sine qua non* para su funcionamiento eficaz como garante de la legalidad, transparencia y rendición de cuentas. Lo anterior es más o menos cómo funcionan las resoluciones de la SCJN en materia de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad. Si se logran 8 de 11, mayoría calificada vinculan y se decreta la inconstitucionalidad de la norma o acto, sino, sirven como simple tesis aislada, criterio orientador.

Para garantizar la autonomía de la que a la postre será la Fiscalía, es menester cambiar la forma en que se designa a este funcionario, a fin de apartarlo de toda consideración o privilegio partidista u oligárquico. Actualmente, en el artículo 87 párrafo cuarto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, se prevé que el Congreso del Estado aprobará la propuesta que para este encargo haga el Gobernador, lo que confiere a este procedimiento un sesgo de dependencia partidista.

A fin de eliminar toda posibilidad de vinculación co-dependiente entre el Gobierno del Estado y el Procurador, se propone eliminar esta facultad del Ejecutivo y devolverla a la ciudadanía: A partir de una convocatoria pública dirigida a las mejores universidades del Estado de Nuevo León, así como también a los colegios y barras de abogados, institutos de investigación jurídica e integrantes de la carrera judicial pertenecientes al Consejo de la Judicatura del Estado, la convocatoria buscará conocimiento y vocación en la procuración de justicia, tutela de los derechos fundamentales, disciplina en la carrera judicial y buena reputación, entre otros estándares exigentes.

La propuesta, en ese orden de ideas, del grupo legislativo de Movimiento Ciudadano es reformar la fracción XXIII del artículo 63 de la Constitución Local a fin de

---

[18] *Véase ad supra.*- Tabla de autoridades / ciudadanos, página 22 y sgs .

eliminar el requisitos de aprobación de la propuesta para el cargo de Procurador hecha por el Ejecutivo y adecuarlo para que de ahora en adelante el H. Congreso integre una lista de al menos 10 aspirantes al cargo de Procurador General de Justicia del Estado de Nuevo León, lo anterior por medio de convocatoria pública, la cual deberá ser aprobada por las 2/3 partes de los integrantes del Congreso, la cual será enviada al Ejecutivo.

A fin de brindar certeza jurídica al gobernado, y evitar dejar acéfala esta importantísima institución, en el caso de que el Ejecutivo no reciba la lista en el plazo que se señale, tendrá la facultad de enviar una terna al H. Congreso y éste mismo, con base en la terna y previa comparecencia de los candidatos, designará al Procurador con el voto de 2/3 partes de sus integrantes.

Ahora bien, si el Ejecutivo no envía la terna en un plazo determinado, el H. Congreso tendrá determinado plazo para designar al Procurador de entre los candidatos de la lista principal; en el caso de que el H. Congreso no haga la designación en esos plazos, el Ejecutivo designará al Procurador de entre los candidatos que integren la lista o, en su caso, la terna.

El Sistema Nacional Anticorrupción plantea la participación de sólo un ciudadano en el Comité Coordinador. Uno entre seis, y aunque este ciudadano sea quien preside el órgano, no deja de haber una mayoría aplastante de autoridades frente a él; en Nuevo León queremos ir más allá y prever una mayor injerencia ciudadana por lo que proponemos no sólo que sea un ciudadano quien preside este órgano, sino que serán tres los ciudadanos integrantes del Consejo Coordinador.

Asimismo, las facultades del S. E. A., a diferencia del sistema federal, no se circunscriben a la expedición de políticas públicas, sino que son vinculantes, cuando alcanzan el voto de la mayoría absoluta de los integrantes del Consejo Coordinador, por lo cual la integración de tres ciudadanos, y no sólo uno, toma particular relevancia.

Es por lo anterior que el S. E. A. que proponemos no está desarmado: se le provee de dos herramientas básicas para la ejecutoriedad de sus asuntos, por un lado el Portal que obligatoriamente deberá contener una relación pormenorizada de los trabajos del S. E. A. –similar a la ley federal- pero fundamentalmente, sus decisiones pueden no sólo

ser meras recomendaciones, sino que pueden ser vinculantes para la autoridad obligándola a determinado procedimiento.

Es de explorado Derecho la efectividad de las recomendaciones[19] emitidas por organismos ciudadanos respecto de temas sensibles, no ha sido nuestra intención acabar en la mera recomendación: deseamos dotar al S. E. A. de verdaderas facultades para *hacer-hacer* a las autoridades garantes de la transparencia, de la rendición de cuentas o del combate a la corrupción, traducido en la persecución de los delitos cuando se detecten por parte del Sistema la posible comisión de actos ilícitos por parte de las autoridades.

Cabe resaltar con suma precisión que la iniciativa que proponemos, a diferencia de la planteada por los grupos mayoritarios en el Congreso, sí incluye al Gobernador dentro del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León al eliminar *totalmente* toda forma de fuero, lo que en la de los grupos no ocurre, pues se limita a *eliminar el vocablo fuero*, pero deja operativo el mecanismo legal que impide al funcionario ser juzgado sin antes separársele de su encargo.

De esta forma, cuando algún asunto puesto a la consideración del Consejo Coordinador alcance una votación mayoritariamente favorable, el S. E. A. expedirá una *recomendación* misma que será desde luego pública y permanente accesible en el portal digital del Sistema; pero si el asunto alcanza por lo menos una votación con mayoría absoluta, la resolución será *vinculante* para la autoridad responsable de procesar jurisdiccional o administrativamente los hechos denunciados.

En el sistema nacional, como se ha establecido, se prevé que el Comité Coordinador sólo puede emitir *recomendaciones*, que si bien tienen un peso político y social –vrb. las emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos- jurídicamente carecen de coercitividad; para evitar esto, se prevé que el Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León emita dos tipos de resolución, en función del número de votos favorables que reciba cada caso: las recomendaciones serán aquéllas aprobadas por

[19] Verbigracia, las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

una mayoría simple de sus integrantes. Cuando las resoluciones sean aprobadas por, al menos, mayoría absoluta, tendrán fuerza vinculante.

El efecto de estas recomendaciones será impulsar a la autoridad correspondiente según la naturaleza de la denuncia, a ejercer sus facultades de investigación, revisión, fiscalización, etc. en el caso concreto al detectarse por parte del S. E. A. la existencia de elementos para acreditar la posible comisión de actos de corrupción, falta de transparencia o un inadecuado manejo del erario.

Si bien constitucionalmente no puede preverse que el resultado final de dichas acciones sea la sanción, representa un avance en la materia, pues se elimina la posibilidad de impunidad: todo acto de corrupción denunciado al S. E. A. ameritando un voto de mayoría absoluta de sus integrantes, será forzosamente investigado por las autoridades correspondientes.

Cada asunto que alcance esta votación será objeto de investigación sancionadora, esta es la esencia del Sistema: combatir la corrupción verdaderamente, poner en marcha las facultades de transparencia, fiscalización de cuentas y combate a los ilícitos y que dejen de ser letra muerta, meras buenas intenciones. Existen ya las facultades para ello, pero será necesario ajustar algunos temas para la implementación del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León, como veremos a continuación. Así las cosas, se prevé establecer como sanción a la no obediencia de la resolución emitida por mayoría absoluta una falta administrativa grave en la Ley de Responsabilidad de Servidores Públicos de Nuevo León que tenemos que sacar junto con el SEA que incluya multa, destitución e inhabilitación como mínimo.

Otro tema de relevancia es la publicidad de los actos del S. E. A. Adicional a lo establecido en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León, se busca que las denuncias recibidas, todo procedimiento interno de los órganos del Sistema, y toda resolución emitida sea pública y esté disponible en Internet. Asimismo, el portal deberá contener un vínculo hacia los respectivos portales de las autoridades públicas del Estado y de los municipios, y un compendio descargable de las leyes del Estado. Asimismo, deberá contener una sección para la recepción de denuncias.

La ley que dará vida jurídica a este órgano prevé la creación de tres Consejos: uno de selección, otro de participación ciudadana y uno más, de coordinación. Todos ellos asistidos por un Secretario Ejecutivo del S. E. A. órgano de apoyo y consulta que se erigirá como el brazo operante de las disposiciones del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León.

Primeramente, la naturaleza del Consejo de Selección es transitoria y periódica, convocado por el Congreso del Estado, primeramente, tendrá a su cargo el análisis de las propuestas para la integración y posterior renovación periódica del Consejo de Participación Ciudadana. El Congreso, una vez entrada en vigor la ley, recibirá y seleccionará cinco propuestas de entre la ciudadanía y cuatro de las universidades con más presencia en el Estado (en razón del número de alumnos y antigüedad), y emitirá decreto nombrando e integrando este Consejo. De entre sus miembros se sorteará a quien fungirá como su Presidente, quien convocará a las reuniones necesarias para que éste designe a quienes integrarán el Consejo de Participación Ciudadana.

El Consejo de Participación Ciudadana es un órgano encargado de recibir y encausar las denuncias populares sobre la posible comisión de actos de corrupción, opacidad o mal manejo del erario. Además, es el órgano encargado de proponer políticas públicas y proyectos de reforma en la materia de la ley, para su análisis en el Consejo Coordinador. Este órgano estará integrado por cinco ciudadanos de reconocida honorabilidad, con antecedentes apartidistas y versados sobre la transparencia, el combate a la corrupción y la fiscalización de cuentas. De entre ellos, su Presidente a su vez lo será del Consejo Coordinador, y anualmente se sorteará a dos consejeros que formarán parte de este órgano.

Finalmente, el Consejo Coordinador estará integrado por autoridades y ciudadanos, presidido por uno de los miembros de su similar de Participación Ciudadana. Su función es la más sensible para los fines de la ley, y es el encargado de velar por su cumplimiento. Sus facultades son las siguientes:

- La aprobación, diseño y promoción de la política estatal en la materia de la ley, así como su evaluación periódica, ajuste y modificación;
- Requerir información a los entes públicos respecto del cumplimiento de la política Estatal y las demás políticas integrales implementadas, así como recabar datos, observaciones y propuestas requeridas para su evaluación, revisión o modificación de conformidad con los indicadores generados para tales efectos;
- La emisión de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia. Dicho informe será el resultado de las evaluaciones realizadas por la Secretaría Ejecutiva y será aprobado por la mayoría de los integrantes del Consejo Coordinador;
- Con el objeto de garantizar la adopción de medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como para mejorar el desempeño del control interno, el Consejo Coordinador emitirá, por mayoría simple de sus integrantes, recomendaciones públicas ante las autoridades respectivas y les dará seguimiento en términos de esta Ley. Asimismo, por al menos mayoría absoluta de sus integrantes, emitirá recomendaciones vinculantes a las autoridades respectivas.
- El efecto de dichas recomendaciones vinculantes, será el ejercicio de las facultades de investigación, fiscalización o transparencia, según corresponda, ante las autoridades respectivas;
- El establecimiento de mecanismos con los municipios, a fin de cumplir con el objeto de la ley;
- La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;

- Establecer una Plataforma Digital que integre y conecte los diversos sistemas electrónicos que posean datos e información necesaria para que el Consejo pueda establecer políticas integrales y metodologías de medición y aprobar los indicadores necesarios para que se puedan evaluar las mismas;
- Celebrar convenios de colaboración y concertación entre sus integrantes necesarios para el cumplimiento de los fines del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León;
- Promover el establecimiento de lineamientos y convenios de cooperación entre las autoridades para facilitar la consulta expedita y oportuna a la información que resguardan relacionada con la investigación de faltas administrativas y hechos de corrupción;
- Disponer las medidas necesarias para que las autoridades competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización anticorrupción y control de recursos públicos, accedan a la información necesaria para el ejercicio de sus atribuciones, contenida en los sistemas que se conecten con la Plataforma Digital;
- Participar, conforme a las leyes en la materia, en los mecanismos de cooperación para el combate a la corrupción, a fin de conocer y compartir las mejores prácticas, para colaborar en el combate estatal del fenómeno;
- Elaborar iniciativas de ley a ser propuestas ante el Congreso que procuren hacer más eficaz el combate a la corrupción y el abatimiento de la impunidad;
- Recibir en audiencia pública a los servidores públicos del Estado y de los municipios de Nuevo León a fin de escuchar su opinión sobre temas relacionados con el objeto de la ley, y
- Hacer públicas, en los términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León, en sus portales de

internet, todas las denuncias que los Consejos de Participación Ciudadana le remitan.

Otro de los puntos favorables de este sistema, es que precisamente la interacción o *coordinación* entre ciudadanos y autoridades puede crear sinergias valiosas para designar a otros funcionarios públicos encargados de puestos clave para el Estado en materia de transparencia y combate a la corrupción, como entre otros, son: el procurador anticorrupción, el fiscal especializado en la materia, y el magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa de la sala especializada en combate a la corrupción.

Conforme a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 46 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, la Legislatura al Congreso del Estado se integra por veintiséis diputados electos por mayoría relativa, y hasta dieciséis electos por representación proporcional totalizando cuarenta y dos diputados.

Ahora bien, en los términos de lo dispuesto en el artículo 141 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado, existen las formas de votación siguientes:

ARTICULO 141.- Todos los asuntos se resolverán a mayoría simple de votos de los presentes, excepción hecha en los casos en que la Constitución Política Local, la Ley Orgánica del Poder Legislativo y este Reglamento determinen una votación calificada o especial.
Las votaciones serán:
a).- Por Mayoría Simple: Cuando se integren con la mitad más uno de los Diputados asistentes a la sesión;
b).- Por Mayoría Absoluta: Cuando se integren con la mitad más uno de los integrantes de la Legislatura;
c).- Por Mayoría Calificada: Cuando se integre por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura; y
d).- Por Unanimidad: Cuando ésta sea el resultado de la totalidad de los asistentes a la sesión.

Para que exista quórum de ley para los trabajos del Congreso, deberán estar al pase de lista y mantenerse por lo menos la mitad más uno de los diputados integrantes de la legislatura, es decir, veintidós legisladores, lo que implica que una mayoría simple de votos –en el caso de un quórum mínimo- es de tan solo once votos. Esto

da un amplio margen de maniobra a los grupos legislativos mayoritarios, evidentemente, para conducir los trabajos del Congreso, en los términos del Reglamento.

La mayoría absoluta se compone por la mitad más uno del total de diputados integrantes del Congreso, es decir, veintitrés diputados, y la mayoría calificada representa veintiocho votos es decir, dos tercios de las cuarenta y dos curules. Así las cosas resulta que dos grupos legislativos pueden fácilmente imponer su mayoría combinada para designar incluso los cargos que constitucionalmente demandan el consenso de al menos una mayoría calificada de votos, es decir: el Auditor Superior, el Procurador y el Tesorero, los Comisionados de Transparencia así como los Magistrados del Poder Judicial, lo que da a los partidos un posicionamiento de mucha injerencia en la composición final del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León, en perjuicio de la ya consabida necesaria imparcialidad política de sus integrantes.

Es por lo anterior que no puede dejar de insistirse en la necesidad de que, antes de erigir un Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León, deba extirparse de los entes políticos la facultad monopólica de decidir sobre los nombramientos del Procurador, Contralor, Auditor y miembros del Poder Judicial, a fin de verdaderamente encontrar en ellos funcionarios ciudadanos, no sólo porque así lo demanda una vida democrática verdadera, sino porque así se garantiza que servirán a los intereses del gobernado y a no una corriente política.

Para una mejor apreciación de lo anterior, presentamos la siguiente tabla, donde con claridad se expresa la preponderancia de los poderes en la integración del Consejo Coordinador del S. E. A. y la injerencia que tendrían en su funcionamiento:

	Funcionario	**Gobernador**	**Congreso**
1	Procurador General de Justicia	Propone	Designa
2	Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa	Propone	Designa
3	Magistrado del Tribunal Superior de Justicia	Propone	Designa
4	Contralor y Transparencia Gubernamental	Designa	N/A

5	Comisionado de Transparencia	Convocatoria pública	Designa
6	Auditor Superior del Estado	Convocatoria pública	Designa

De lo anterior se desprende con claridad que, de seis votos al seno del Consejo Coordinador, por lo menos en cuatro seguirá teniendo el Ejecutivo injerencia directa, por ser de sus atribuciones la propuesta o la designación del titular del órgano; y aunque el Congreso es quien tiene la última palabra, sigue siendo facultad exclusiva del Gobernador proponer a quien lo integrará por lo que es evidente que su influencia será palpable.

Por ello, no puede operarse el S. E. A. con nombramientos directos ni propuestos por el Ejecutivo, sino que las propuestas deben venir de la ciudadanía, pero conservando el filtro del Congreso como órgano encargado de seleccionar al mejor candidato *conforme a su capacidad y trayectoria* y no por su afinidad política.

Adicional a lo establecido en la ley que crea el Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León es necesaria la adecuación de algunos cuerpos de leyes a fin de que este nuevo esquema opere con eficiencia. El Ordenamiento no es un cuerpo desarticulado, una colección de leyes, sino un ente armónico y coherente de disposiciones que deben interpretarse y aplicarse en su conjunto, por lo cual queda incompleto el S. E. A. sin una afinación a las leyes vigentes para dar congruencia al Sistema en conjunto con lo vigente.

En años recientes se aprobó la reforma constitucional y al ordenamiento secundario que faculta a determinados funcionarios públicos a la reelección inmediata, lo que por sí mismo plantea una estrategia anticorrupción, pues aquéllos verdaderamente abocados al servicio público buscarán la continuidad en su proyecto ya sea legislativo o de gobierno por lo que vigilarán que su actuación sea eficiente y honesta para no perder la confianza depositada en ellos mediante el voto.

Sin embargo, debe garantizarse un equilibrio en este nuevo derecho y dicho equilibrio se logra sólo mediante la posibilidad de que, si bien puede el pueblo

reelegir a sus funcionarios honestos y eficientes, también debe poder removerlos si no cumplen con las expectativas que de ellos se tiene, para ello es necesaria la revocación de mandato.

Los artículos 39 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantizan al pueblo como titular del poder político ejercido mediante el voto eligiendo directamente a los titulares de los poderes Ejecutivo y Legislativo, y mediante la interacción de éstos al Judicial, como lo replica a su vez la Constitución de Nuevo León. Si ésta es la esencia democrática ¿por qué no aplicarla también a la inversa *removiendo* de su encargo a los malos servidores públicos? ¿Por qué esperar al período electoral para renovar a los malos funcionarios y en el ínterin permitirles seguir cometiendo los actos de corrupción por los que vale retirarles el mandato?

Frente al derecho a la reelección del servidor público, el derecho del votante a removerlo si incurre en ilícitos. Nuestra Constitución parte de una armónica pero opuesta armonía en el ejercicio del poder político, denominada "división de poderes", dicha armonía bien puede replicarse en el ejercicio democrático: "quien elige, reelige, pone y quita."

La revocación de mandato es un mérito ciudadano: supone el triunfo sobre el autoritarismo, sobre la corrupción de la democracia traducida en el estatismo, en el oficialismo partidista, y en el clientelismo político. Es necesaria como eje *per se* para el sano ejercicio del poder político, y como empoderamiento directo del ciudadano.

No sólo es anacrónica esta práctica, sino que ya no cumple con su función original. El fuero nació como un recurso para garantizar el equilibrio de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, particularmente, durante los años del México post-revolucionario cuando gobernantes y presidentes imponían, a veces por la fuerza de las armas, congresos *a modo*. Había que garantizar no sólo la libertad de expresión del Legislativo frente a los actos no pocas veces abusivos, sino incluso la libertad y la vida de los diputados. Tal es la exégesis del fuero.

Distantes son ya los años de incertidumbre política y social del México post-revolucionario, pero subsiste esta figura del fuero, ahora abusada como refugio para la corrupción. Para garantizar que el Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León pueda ejercer eficientemente sus atribuciones, debe separarse al funcionario de este ilícito derecho y darle el tratamiento que cualquier ciudadano tiene. De otro modo, seguirá existiendo una piedra de tropiezo en el esquema de combate a la corrupción.

En Nuevo León, el fuero se traduce en un paso previo a la jurisdicción penal enderezada en contra de los funcionarios señalados en el artículo 112 constitucional[20] mediante el cual el Congreso deberá votar, previa audiencia del imputado, si ha o no a lugar a separarlo de su encargo y posteriormente ponerlo a disposición del Ministerio Público.

En el ínter de la imputación penal y lo que coloquialmente se denomina "desaforar" al funcionario público, muchos supuestos de irresponsabilidad penal pueden darse, e históricamente se han dado: desde el juicio de amparo y la suspensión de los hechos de persecución del delito, desvanecimiento de pruebas o la evasión misma del funcionario imputado. La eliminación del fuero plantea la inmediata puesta a disposición de los órganos jurisdiccionales del incriminado, por lo que evidentemente supone un avance en combate a la corrupción.

Movimiento Ciudadano busca eliminar el fuero, en lo que respecta a la posibilidad de proceder penalmente contra los diputados sin ser necesaria la declaración de procedencia, estamos conscientes que no podemos ser juez y parte. Al día de hoy resulta innecesario contar con inmunidad ya que existen diversos mecanismos de contrapesos, tal como lo es la tolerancia a la libertad de expresión. Ahora, esta figura se usa para blindar a políticos o servidores públicos para actuar como delincuentes.

---

[20] El Gobernador, los miembros del Congreso, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, los Consejeros Electorales, Magistrados del Tribunal Electoral, miembros de la Comisión de Transparencia, el Auditor Superior del Estado, los Consejeros de la Judicatura, el Procurador, los miembros del Tribunal de Justicia Administrativa, los Secretarios del Despacho del Ejecutivo, y miembros de los Ayuntamientos.

Los diputados deben ser los principales interesados e impulsores de la cultura de la legalidad, los ciudadanos deben observar que no existe distinción alguna al momento de ser juzgados. Los servidores públicos tienen la obligación para con los ciudadanos de establecer nuevamente un estado de derecho y de confianza en las diversas dependencias de gobierno actuando con pulcritud y transparencia.

Así las cosas, MC propone eliminar el fuero al Gobernador del Estado, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, Presidente de la CEDH, Consejeros Electorales de la CEDH, Magistrados del Tribunal Electoral de Estado, Comisionados de Transparencia y Acceso a la Información, Auditor General del Estado, Consejeros de la Judicatura, Procurador General de Justicia, Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa, Secretarios del Despacho del Ejecutivo, Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos.

Por último, en materia del fuero Movimiento Ciudadano está a favor de que se siga gozando de la inviolabilidad de manifestar opiniones en el desempeño de su cargo, de conformidad con el párrafo primero del artículo 53 de nuestra Carta Magna.

En este sentido, la iniciativa en estudio en el Congreso del Estado adolece de un error susceptible de convalidarse desde origen en la comisión legislativa que conozca del expediente, en cuanto a que en la propuesta de reforma al artículo 112 constitucional se señala en el párrafo segundo que la Sala Colegiada Penal del Tribunal Superior de Justicia que conozca del ejercicio de la acción penal por parte del Procurador determinará la procedencia de la sujeción a proceso penal, pero es omisa en cuanto a la forma y tiempo en que conocerá de ésta, a fin de estar en condiciones de analizar la procedencia o no de dicha acción en contra del servidor público imputado.

Si bien el Código Penal del Estado prevé algunos de los delitos cometidos por servidores públicos, es necesario armonizar, como en el subtema que antecede, la homologación típica con los supuestos federales a fin de guardar un orden congruente y constitucional con el imperativo federal en cuanto a la adecuación normativa de la legislación de los Estados en esta materia.

Esto no implica una superioridad jerárquica de la legislación federal sobre la local, sino el espíritu de interpretación armónica y articulada del Ordenamiento, razón por la que resulta positiva la homologación recogiendo no sólo los esquemas típicos sino también adicionando causales de imputación y homologando las sanciones aplicables.

Así, se incluye en el artículo 207 bis del Código Penal del Estado como servidor público, y por lo tanto se le sujeta a la correspondiente tutela legal, a las empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, empresas productivas del Estado, y a todas las personas que administren bienes de la hacienda pública del Estado o de los Municipios. De esta manera se amplía la esfera tutelar de los ilícitos cometidos por servidores públicos.

Otro avance significativo es la inhabilitación y destitución del cargo ostentado por los responsables de estos delitos como sanción penal. Actualmente sólo la autoridad administrativa tiene facultades para señalar esta condena dentro de un procedimiento de responsabilidad, lo que no sólo redunda en un proceso débil, sino que incluso podría derivar en inconsistencias entre dos procesos jurisdiccionales, situación aprovechable por el corrupto para la tramitación de los medios de defensa a que haya lugar.

Además, se faculta al juez de lo penal a conocer, en la individualización de la sanción, de hechos como el nivel jerárquico, el grado de responsabilidad, el tiempo en el encargo, antecedentes, percepción económica e instrucción académica además de las tradicionales circunstancias de tiempo lugar y modo de la comisión del delito. Con esto se evoluciona el Ordenamiento al incorporarse nuevos elementos para la equitativa impartición de la justicia penal en contra del servidor público deshonesto.

Se incorporan nuevos supuestos al delito de abuso de autoridad, siendo los siguientes:

- Que obligue a otros a que se le entreguen bienes muebles o inmuebles de la hacienda pública Estatal o Municipal u otra cosa que no

se le haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente.

- Que autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación;
- Que otorgue cualquier identificación en que se acredite como servidor público a cualquier persona que realmente no desempeñe el empleo, cargo o comisión a que se haga referencia en dicha identificación;
- Que omita el registro de la detención correspondiente o dilatar injustificadamente poner al detenido a disposición de la autoridad correspondiente.
- Que en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, otorgue empleo, cargo o comisión públicos, o contratos de prestación de servicios profesionales o mercantiles o de cualquier otra naturaleza, que sean remunerados, a sabiendas de que no prestará el servicio para el que se les nombró, o no se cumplirá el contrato otorgado.

Para el caso de los funcionarios públicos adscritos a los centros policiales y de impartición de justicia, se incorporan también nuevos supuestos, siendo éstos los siguientes:

- Obligar al imputado a declarar, usando la incomunicación, intimidación o tortura;
- Obligue a una persona a renunciar a su cargo o empleo para evitar responder a acusaciones de acoso, hostigamiento o para ocultar violaciones a la Ley Federal del Trabajo;
- A quien ejerciendo funciones de supervisor de libertad o con motivo de ellas hiciere amenazas, hostigue o ejerza violencia en contra de la persona procesada, sentenciada, su familia y posesiones;

- A quien ejerciendo funciones de supervisor de libertad indebidamente requiera favores, acciones o cualquier transferencia de bienes de la persona procesada, sentenciada o su familia.

Finalmente, se incluye en el delito de enriquecimiento ilegítimo los bienes que adquieran los servidores públicos o con respecto de los cuales se conduzcan como dueños, los que reciban o de los que dispongan su cónyuge y sus dependientes económicos directos, salvo que el servidor público acredite que éstos los obtuvieron por sí mismos.

El paso final para garantizar la efectividad de las resoluciones del Sistema Estatal es la sanción, en los términos del ordenamiento reglamentario del título VII de la Constitución del Estado, por lo que deberá establecerse un articulado en el que se regulen las sanciones en que pueden incurrir los servidores públicos por la desobediencia de las resoluciones del Consejo Coordinador cuando éstas sean aprobadas por mayoría absoluta. Dicha reforma está actualmente en estudio por parte del autor del presente trabajo.

Adicional a todo lo anterior, algunos de los entes de gobierno que formarán parte del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León requieren, para complementar el espíritu de la reforma, una modificación a su estructura orgánica –caso del Tribunal de Justicia Administrativa- o bien a su esfera competencial –Auditoría Superior del Estado- o a la forma en que su titular es nombrado, -Procurador General de Justicia- por lo cual, paralelamente a la ley que crea el S. E. A. se hará una serie de reformas a diversas leyes secundarias.

El Tribunal de Justicia Administrativa es el órgano del Poder Ejecutivo encargado de evaluar y sancionar los actos que dañen la esfera del particular, cometidos por las autoridades administrativas del Estado y de los Municipios. Su función es formalmente ejecutiva (en tanto pertenece a dicho Poder) y materialmente jurisdiccional (interpretando y aplicando la norma general y abstracta al caso concreto), por lo cual bien podría, dada su estrecha vinculación con el Órgano Ejecutivo, formar parte del esquema general del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León.

Para ello, sería necesaria una adecuación a su ley orgánica a fin de prever la creación de una nueva sala, facultada para conocer de casos de corrupción dentro de las denuncias que el Tribunal reciba, es decir: no sólo conocerá el Tribunal de los casos en que el particular se sienta dañado en su esfera jurídica, sino que adicionalmente tendrá facultades para conocer de los actos de corrupción que en el ejercicio de las facultades administrativas pudiera darse.

La Auditoría Superior es un órgano vinculado al Poder Legislativo, su función es técnica consiste en revisar, fiscalizar y proponer el sentido de las cuentas públicas de los entes fiscalizados del Estado y Municipios, así como de los organismos descentralizados, fideicomisos y en general, de todo funcionario –persona física o moral- que maneje recursos públicos.

Sien las matemáticas son frías, y puede decirse que la labor técnica de la Auditoría es incuestionable en tanto implica la revisión de la contabilidad, la conclusión de dicha labor no es puramente matemática hoy por hoy, sino que está sujeta a la aprobación del final del Congreso del Estado, ente político por antonomasia, por lo que no puede validarse como puramente técnica la labor a cargo de la Auditoría.

Es así que resulta necesaria su autonomía operativa, al margen de la labor política del Congreso, y por ello, se le dotará de las funciones siguientes, para garantizar la eficiencia en el ejercicio de sus funciones:

- Se suprime la facultad del Congreso para aprobar las Cuentas Públicas eliminando todo sesgo partidista o político en este importante procedimiento, mediante la reforma al artículo 63 constitucional;
- Se señala un plazo obligatorio de tres días hábiles para que el Congreso remita a la Auditoría las cuentas de los municipios;
- La revisión casuística y concreta de ejercicios anteriores a la cuenta pública en revisión, incluso sin que ello implique que una cuenta ya cerrada se vuelva a abrir;
- Se faculta a la Auditoría a practicar la fiscalización de situaciones excepcionales en cualquier momento;

- Se dota de facultades a la Auditoría para directamente promover procedimientos de responsabilidad, denuncias o querellas cuando así lo estime oportuno;
- Asimismo, la Auditoría podrá girar instrucciones para el inicio del procedimiento de responsabilidades resarcitorias, cuando las observaciones que la propia Auditoría realice contengan observaciones que no hayan sido solventadas;
- Se permite la recepción de denuncias ciudadanas, incluso de ejercicios fiscales posteriores, por malos manejos patrimoniales de cualquier sujeto fiscalizado.

De esta manera, aunque constitucionalmente vinculada al Poder Legislativo, la función de revisión, necesariamente técnica no se ve entintada con un sesgo partidista permitiendo así que verdaderamente todo manejo incorrecto del erario sea sancionado conforme a Derecho.

La función de la procuración de justicia es neurálgica para la vida jurídico-institucional y social de cualquier sociedad humana. Para el S. E. A., la procuración de justicia debe ser autónoma e independiente, apartada de todo tinte partidista, por lo que el nombramiento del titular de este órgano es un tema altamente prioritario a fin de hacer efectiva la labor del organismo.

El Constituyente Nuevoleonés consideró, dentro del esquema de pesos y contra - pesos de la División de Poderes que una función tan importante como la procuración de justicia debía ser producto de una interacción entre los órganos constituidos y así, el Procurador es propuesto por el Ejecutivo –por ser un órgano dependiente de éste- mediante una terna al Congreso –erigido aquí en auténtico representante social- para su aprobación mediante el voto de al menos dos terceras partes de sus integrantes.

Si bien, en principio, pareciera garantizarse una cierta autonomía en este funcionario, existe un resabio de partidismo –y por lo tanto de dependencia y parcialidad- en su operación, por lo que será menester su elección mediante un mecanismo distinto,

ciudadano, sin la intervención de las autoridades en su nombramiento, salvo para su designación.

Para ello, es necesario que sea la misma ciudadanía quien proponga al Procurador[21], con antecedentes de imparcialidad, apartidista y con experiencia en la impartición de justicia o la seguridad pública, de reconocida honorabilidad, que finalmente, será electo por el Congreso, pero atendiendo no a una conveniencia política, sino a una debida cabalidad, honradez y capacidad. Cualquier otra forma es incompatible con el espíritu de independencia y objetividad necesaria para garantizar un ejercicio auténtico de sus funciones en materia de combate a la corrupción.

Cabe hacer extensivo el mismo razonamiento respecto de los demás funcionarios públicos integrantes del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León, por las razones esgrimidas cuando analizamos la persistencia de una intención partidista en el proceso de designación por parte del Congreso de la propuesta del Ejecutivo, razón por la que no podemos estar a favor de la iniciativa de las bancadas del Congreso, siendo nuestro parecer que no se deslindan de un origen político, y que por ende, no serán autónomos verdaderamente para el desarrollo de sus funciones de control y vigilancia.

Sería una antinomia establecer un órgano anticorrupción encargado de velar por la sana administración pública, que resultara costoso e inoperante. Uno de los puntos que forman parte de la corrupción, y del cual poco se habla, es la ineficiencia. Equivale a robar estar en una oficina percibiendo un sueldo y no ser productivo. Así, no podemos permitir que el Sistema resulte un órgano ineficiente limitado a la enunciación demostrativa de los actos de corrupción, opacidad y manejo inadecuado del patrimonio.

Es por ello que se precisa dotarlo de facultades para hacer coercitivas sus atribuciones, la lógica de las resoluciones vinculantes atiende a esta finalidad

---

[21] Cabe hacer el mismo razonamiento respecto del Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción, siendo paralelas sus funciones en el área de responsabilidades de los servidores públicos a las del vigente Procurador General de Justicia.

preventiva y sancionadora de la corrupción. De otro modo, no sólo no cumple con su teleología, sino que incluso resultará en un gasto oficioso para la Administración.

El impacto económico que prevemos para la Auditoría Superior del Estado, si fuere necesaria la contratación de personal adicional para solventar la carga de trabajo que con motivo de la implementación del S. E. A. y de las facultades funcionales que se le atribuyen, conforme a los artículos 4to y 6to de su Reglamento Interior, del tenor de un millón quinientos veintinueve mil pesos;[22] a su vez, y según su presupuesto para el año 2,016 se calcula que la nueva sala especializada en combate a la corrupción del Tribunal de Justicia Administrativa rondara el millón de pesos para el ejercicio fiscal 2,017

Podemos hacer esos cálculos; podemos aventurar a decir cuánto nos costaría el Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León, pero decir cuánto nos cuesta la corrupción es escandaloso. Sencillamente, las cuentas públicas de Rodrigo Medina de la Cruz rechazadas el pasado mes de agosto del corriente ascendieron a más de diez mil millones de pesos, en algunos diez organismos públicos. Quede este solo argumento para la reflexión.

Ahra bien, en lo que a nuestro proyecto de ley de responsabilidades toca, el artículo segundo transitorio de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada en el Diario Oficial de la Federación, en fecha 18 de julio de 2016, impone a las entidades federativas la obligación de expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes a lo previsto con el decreto que la contiene.

En ese sentido, y considerando que la responsabilidad es la capacidad de toda persona de conocer las consecuencias de un acto propio, inteligente y libre, entendemos que la responsabilidad administrativa de los servidores públicos surge como consecuencia de su actuar ilícito. El presupuesto de la responsabilidad administrativa es la inobservancia de un deber, por lo que es necesario establecer en forma clara cuál es el

[22] Datos aproximados según información obtenida del portal de la propia Auditoría Superior del Estado de Nuevo León; *véase:* http://www.asenl.gob.mx/transparencia/10/articulos/I/index.html

deber incumplido. Esto significa el respeto al principio de legalidad. Principio de legalidad vs. Autonomía de la voluntad.

De tal importancia es este tema, que nuestra Constitución Federal de 1917 contemplaba el Titulo Cuarto que se refería específicamente a las responsabilidades de los funcionarios y empleados de la federación, del departamento y territorio federales. El cual estuvo en vigor hasta el año de 1979 fecha en la cual fue abrogado.

Actualmente los artículos 108 y 114, de nuestra Carta Magna establecen la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos por actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus cargos. La responsabilidad parte de la realización de un acto plenamente consciente que trae consigo consecuencias que afectan a terceros:

A nivel nacional se ha dado el Sistema Nacional Anticorrupción, parte importante para combatir la corrupción y generar una política pública para prevención y promover la conducta íntegra y ética de los funcionarios y servidores públicos. Este sistema tiene por objeto que la Administración Pública funcione a cabalidad.

No debemos perder de vista que esta reforma, en gran parte fue impulsada por la sociedad civil, Ongs, académicos y ciudadanos en general, con el fin de implementar mecanismos más eficaces para detener el alto índice de corrupción que existe en nuestro país, que constituye un problema medular, siendo que en el 2015 México se ubicó en el lugar 95 de 165 de la tabla de más a menos corruptos de Transparencia Internacional.

Considerando que la función administrativa debe ejercerse con respeto, al margen de intereses personales, observando una conducta impecable de honradez, congruencia, lealtad.

El funcionario público deberá actuar con independencia separando sus intereses personales del interés público. Evitando intervenir en situaciones que comprometan su cabal desempeño. Desempeñando la función administrativa conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la eficiencia, buena fe,

igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, participación, responsabilidad y transparencia.

Por lo que la ley de responsabilidades que proponemos busca combatir la ineficacia, impunidad y corrupción que se puedan dar en el ámbito de la función pública. En ese sentido, debemos prevenir, detectar, investigar y sancionar los actos de corrupción en el ejercicio de la función pública.

Cabe recordar que las organizaciones de la sociedad civil dedicadas al tema de la corrupción en nuestro país, declararon en su Manifiesto sobre el Sistema Nacional Anticorrupción, que para ser eficaz, la ley debe considerar no solo las conductas individuales, sino comportamientos a través de redes conformadas por servidores públicos por sí mismos, o con particulares, organizadas para obtener un provecho personal, ya sea individual o colectivo, directo o indirecto, tangible o intangible, derivado del ejercicio de sus atribuciones y/o de los recursos otorgados a estos con motivo de sus funciones causando un daño al patrimonio público y al interés general.

Luego entonces, la prevención y erradicación de la corrupción debe ser una tarea compartida entre los entes públicos, personas y grupos integrantes de la sociedad civil así como las organizaciones no gubernamentales, para que sea un esfuerzo conjunto y por lo tanto eficaz en tales propósitos.

La Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción hace alusión a la corrupción de la siguiente manera:

"La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana." Por su parte, el Diccionario de la Real Academia define el término como un sustantivo femenino significando en su cuarta acepción "la práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de las organizaciones, especialmente las públicas, en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores."

Tesis: I.1o.P. J/20 (9a.)	Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta	Décima Época	160683 6 de 20
Tribunales Colegiados de Circuito	Libro II, Noviembre de 2011, Tomo 1	Pag. 525	Jurisprudencia (Penal) Superada por contradicción

FRAUDE GENÉRICO. NO SE CONFIGURA EL ENGAÑO CUANDO LOS HECHOS EN QUE SE BASA CONSTITUYEN UN ACTO DE CORRUPCIÓN O LA PRÁCTICA DE TRÁMITES IRREGULARES CONOCIDOS PREVIAMENTE POR EL PASIVO.

Del artículo 230 del Código Penal para el Distrito Federal deriva que comete este delito quien "por medio del engaño se haga ilícitamente de alguna cosa u obtenga un lucro indebido en beneficio propio o de un tercero". El engaño, en el contexto del señalado enunciado jurídico, consiste en la actitud mendaz, por medio de palabras o **actos**, que tienda a producir en el sujeto pasivo un estado subjetivo de error, es decir, un conocimiento falso de un hecho o realidad; estriba en llevarlo a una concepción falaz de la realidad, en la cual al creer que existe algo -que en realidad no existe- realiza determinada disposición de su patrimonio (o de otra persona) en provecho del sujeto que lo condujo a ese estado (o de un tercero). Ese elemento del delito no puede actualizarse cuando lo prometido por quien se tilda de sujeto activo, por su propia naturaleza, sólo puede realizarse en función de una mera posibilidad y ello lo sabe quien recibe la promesa, puesto que ambas partes del trato están conscientes de que el cumplimiento de la promesa sólo es una expectativa y que existen iguales o mayores probabilidades de que no pueda llevarse a cabo; lo anterior sucede, incluso, cuando el activo promete certeza, porque aun así el pasivo no está siendo engañado dado que al conocer las características de lo prometido, de antemano, sabe que no la hay, aunque guarde la esperanza de que llegue a cumplirse, es decir, sabe que el cumplimiento no depende de la promesa del activo, sino de la propia naturaleza del acto que, como tal, pudiera o debiera no cumplirse. Con estas bases, es dable concluir que no se configura el engaño cuando los hechos en que se basa constituyen un acto de **corrupción** en el que deliberadamente estuvo involucrado el sujeto pasivo o la práctica de trámites irregulares del activo conocidos previamente por la víctima -por ejemplo: si afirma que fue engañado porque entregó cierta cantidad de dinero al sujeto activo y éste incumplió la promesa de "conseguirle" diversas plazas de trabajo, que se obligó a obtener con base en un soborno o señala que no obtuvo la concesión, autorización o contrato prometidos, a través de ciertos procedimientos irregulares aceptados y conocidos anticipadamente-, toda vez que la ilicitud de los **actos** prometidos, conocida por quien se dice ofendido, implica, necesariamente, que no deban cumplirse, por lo que su cumplimiento sólo puede ser una expectativa o posibilidad, incluso, contraria al orden jurídico; así, la supuesta víctima -desde antes de realizar algún acto de disposición patrimonial- sabe que la actividad encomendada o la promesa formulada por el activo

implica una actividad antijurídica en sí misma, de manera que si, pese a ello, entrega un bien o determinada suma de dinero para obtener sus pretensiones y después le incumplen, no es engañado dado que no se le llevó a una concepción falaz de la realidad; estaba en un negocio ilícito y aceptó correr los riesgos que implicaba, es decir, sabía que la ilegalidad del negocio traía aparejado, desde el principio, el riesgo de que no se cumpliera su pretensión, más aún, la plena certeza de que -conforme a derecho- no se le debía cumplir, dado que lo esperado en un estado de derecho es que no se materialicen actividades antijurídicas; y es por esto mismo que ninguna protección debe brindarle el derecho penal a quien primero entrega dinero o un bien con la deliberada intención de beneficiarse de un acto de **corrupción** o de trámites irregulares y, después, ante el incumplimiento de lo pactado, acude a las instancias penales con el objeto de que se le resarza la disminución patrimonial que sufrió; de permitirse esa protección, la norma penal ya no respondería a su objeto esencial, consistente en reprimir las conductas ilícitas, sino que -por el contrario- serviría para avalar otra de esa misma naturaleza: ilícita. Rechazar este criterio llevaría implícito aceptar que hay engaño en los supuestos fácticos siguientes: cuando el sujeto pasivo entrega al activo la suma de dinero acordada, y después éste incumple la promesa que hizo (a cambio de ese numerario) de privar de la vida al enemigo del primero, o bien, cuando ante idéntico acto de disposición patrimonial, el activo falta a la promesa que realizó de entregar al pasivo la cantidad de droga pactada, porque tanto estos dos casos como el de la **corrupción** constituyen actividades antijurídicas en sí mismas.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 1891/2006. 31 de agosto de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Juan José Olvera López. Secretario: Alejandro Alberto Díaz Cruz.

Amparo directo 10/2009. 9 de febrero de 2009. Unanimidad de votos. Ponente: Juan José Olvera López. Secretario: Alejandro Alberto Díaz Cruz.

Amparo directo 156/2009. 11 de junio de 2009. Unanimidad de votos. Ponente: Juan José Olvera López. Secretario: Alejandro Alberto Díaz Cruz.

Amparo en revisión 5/2011. 2 de junio de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: Juan José Olvera López. Secretario: Benito Eliseo García Zamudio.

Amparo en revisión 9/2011. 2 de junio de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: Juan José Olvera López. Secretario: Benito Eliseo García Zamudio.

Nota: Esta tesis fue objeto de la denuncia relativa a la contradicción de tesis 303/2012, de la que derivó la tesis jurisprudencial 1a./J. 21/2013 (10a.) de rubro: "FRAUDE GENÉRICO. NO SE ACTUALIZA EL ENGAÑO PARA CONFIGURAR EL ILÍCITO, CONFORME AL ARTÍCULO 230 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL, CUANDO LOS HECHOS EN QUE SE BASA CONSTITUYEN UN ACTO DE CORRUPCIÓN O LA PRÁCTICA DE TRÁMITES IRREGULARES CONOCIDOS PREVIAMENTE POR EL PASIVO."

Siendo propio lo subrayado, se colige claramente que la tendencia del Máximo Tribunal de la Nación es consideras la antijuridicidad un elemento integral en la

comisión de actos y hechos de corrupción, por lo que toda acción que contravenga un dispositivo legal o reglamentario cometida por un servidor público debe ser considerada – independiente de si su fin es o no económico, como de ordinario se considera- como un acto de corrupción, y por lo tanto, sancionable conforme a Derecho.

Este fenómeno maligno de la corrupción se da en todos los países — grandes y pequeños, ricos y pobres— pero sus efectos son especialmente devastadores en el mundo en desarrollo. La corrupción afecta más a los sectores menos favorecidos porque desvía los fondos destinados al desarrollo, socava la capacidad de los gobiernos de ofrecer servicios básicos, alimenta la desigualdad y la injusticia y desalienta la inversión y las ayudas extranjeras. La corrupción es un factor clave del bajo rendimiento y un obstáculo muy importante para el alivio de la pobreza y el desarrollo"

La presente ley, en concordancia con la Ley General, comprende tanto la actuación del servidor público, así como la de particulares que sin serlo, actúan de forma antijurídica, menoscabando los bienes propios de la función pública.

Siendo que la responsabilidad administrativa surge como consecuencia de la infracción por parte del servidor o funcionario público de las obligaciones, prohibiciones y deberes que guían su accionar en el ejercicio de sus funciones; cuya gravedad deberá determinarse con toda prontitud a fin de aplicarle las sanciones que le correspondan.

En nuestra sociedad actual somos conscientes de este mal generalizado cuyas consecuencias afectan gravemente la salud del estado en todos sus órdenes cuando se trata de actos de servidores públicos, pues socavan no solo el patrimonio de los entes públicos, sino también la confianza y el respeto hacia los mismos, lo que se traduce en un grave daño social.

El Grupo Legislativo de Movimiento Ciudadano ha presentado diversas iniciativas de reforma en materia anticorrupción, por lo que manteniendo la debida coherencia entre los diversos cuerpos de reformas propuestas, se aclara que toda

referencia al Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León o a la ley que lo crea, deberá entenderse aplicable a nuestro proyecto.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, a fin de crear el Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León y armonizar el Ordenamiento a su integración y funciones, un nos permitimos someter a la consideración de esta Honorable Asamblea el siguiente proyecto de Decreto, mismo que atentamente, con fundamento en el artículo 39, fracción II inciso j) del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado, solicitamos túrnese con carácter de urgente a la Comisión de Legislación de esta Soberanía:

Decreto

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León, por adición de una fracción XI al artículo 3º, y adición de un párrafo segundo al artículo 5º, así como por adición de un Capítulo VI "De la Coordinación con el Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León," compuesto por los artículos 101 bis, 101 bis 1, 101 bis 2, 101 bis 3, 101 bis 4 y 101 bis 5 al Título Tercero "Responsabilidades y Procedimientos Administrativos", para quedar como sigue:

Artículo 3º .- Para los efectos y aplicación de la presente Ley, son autoridades competentes:

I. a IX. (...)

X.- **El Consejo de Coordinación del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León; y**

XI.- **Las demás autoridades administrativas u órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.**

Artículo 5º .- Cuando la Comisión Estatal de Derechos Humanos detecte actos u omisiones que ameriten ser sancionados en los términos de esta Ley, lo hará del conocimiento de las Autoridades Competentes, para la aplicación de las sanciones correspondientes.
De igual manera, cuando el Consejo Coordinador a que se refiere el artículo 2, fracción III de la Ley que Crea el Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León, emita recomendaciones mediante el mecanismo descrito en el artículo 19, inciso h) de esa misma Ley, lo remitirá a la autoridad correspondiente, para los efectos legales a que haya lugar, siguiendo el procedimiento a que se refiere el Capítulo VI del Título Tercero de esta Ley.

Título Tercero.- "Responsabilidades y Procedimientos Administrativos"
Capítulo VI
Del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León

Artículo 101 bis.- Cuando el Consejo Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León emita recomendación no vinculante, deberá hacerla del conocimiento de la autoridad originalmente denunciada en los términos del artículo 23 de la Ley que Crea el Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León, dentro de los tres primeros días naturales a su expedición.

La autoridad objeto de la recomendación no vinculante, deberá, en un plazo no mayor a quince días hábiles, emitir oficio comunicando la forma y términos en que subsanará la recomendación formulada, y en caso de incumplimiento, el superior jerárquico de la autoridad objeto de la recomendación no vinculante iniciará el procedimiento de responsabilidad administrativa que en los términos de esta Ley corresponda debiendo informarlo al Consejo Coordinador.

Artículo 101 bis 2.- Cuando el Consejo Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León emita resolución vinculante, la comunicará dentro de los dos días hábiles siguientes a la autoridad encargada de sancionar, investigar o fiscalizar la conducta denunciada, en los términos del artículo 23 de la Ley que Crea el Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León.

Artículo 101 bis 3.- El efecto del artículo anterior, será hacer del conocimiento de la autoridad investigadora, sancionadora o fiscalizadora correspondiente la presumible comisión de actos de falta de transparencia, corrupción o indebido manejo del erario, a fin de que ésta actúe conforme a derecho iniciando el procedimiento legal correspondiente en contra de la autoridad denunciada.

Al efecto, se estará a lo siguiente:

a. **Se entenderá por "actos de corrupción," "hechos de corrupción" o simplemente "corrupción" todo acto cometido por las autoridades a que se refiere el artículo 110 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León que,**

no constituyendo alguno de los supuestos a que se refieren los incisos siguientes, resulta violatorio de alguna disposición legal, reglamentaria o normativa que estén obligados a cumplir.

También se entenderá en los mismos términos sus vocablos en singular: "acto de corrupción," "hecho de corrupción" o "corrupción".

b. **Falta de transparencia, se entiende por tal, toda violación a lo dispuesto en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León.**
c. **Uso indebido de los recursos públicos, todo acto que, involucrando recursos públicos de cualquier especie, se ejerza en contravención a las leyes aplicables.**

La autoridad que conforme a sus atribuciones deba conocer de los hechos denunciados objeto de la resolución vinculante, deberá proceder conforme a la Ley aplicable iniciando el procedimiento que corresponda, en un plazo no mayor a cinco días naturales posteriores a la notificación de la resolución vinculante, dando conocimiento de ello al Consejo Coordinador, y de no hacerlo, se aplicarán al servidor público responsable de este incumplimiento, el procedimiento de sanción correspondiente pudiendo el propio Consejo Coordinador presentar la denuncia ante el órgano facultado para ello.

La falta de cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo interrumpe la prescripción de la responsabilidad por los actos denunciados. Asimismo, en los casos en los que, conforme a la ley o reglamento aplicable, así se requiera, el Consejo Coordinador actuará como denunciante o querellante, salvo en los casos en que dicha calidad no sea renunciable o sea personalísima, en cuyo caso, tal carácter lo tendrá el denunciante original ante el Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León.

Artículo 101 bis 4.- Si del procedimiento correspondiente se desprende que la autoridad objeto de la denuncia vinculante es responsable de un hecho sancionable, el Consejo Coordinador hará pública la sanción correspondiente mediante el Sistema Digital Anticorrupción a que se refiere el artículo 27 de la Ley que Crea el Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León; mas si se

encontrare que no existe conducta ilegal en la autoridad objeto de la resolución vinculante, el Consejo Coordinador, además de hacer este hecho público en el mismo Sistema Digital Anticorrupción, lo comunicará al denunciante haciéndole saber de los medios de defensa que, en su caso, pudieran asistirle.

Artículo 101 bis 5.- La falta de cumplimiento en tiempo y forma, conforme al procedimiento aplicable, a las recomendaciones del Consejo Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León en dos o más ocasiones dará lugar a las sanciones correspondientes pudiendo cualquier interesado denunciar dicha situación ante cualquier autoridad del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León quien deberá, bajo su estricta responsabilidad, hacerlo del conocimiento del Consejo Coordinador, quien procederá a entablar la correspondiente denuncia ante el órgano que resulte competente.

Asimismo, será responsabilidad del servidor público competente velar por que en los procedimientos ordenados mediante recomendación vinculante emitida por el Consejo Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León, no opere la prescripción de la acción ni la caducidad de procedimiento alguno. El Consejo Coordinador tendrá expedito el derecho a informarse vía oficio del estado de cada procedimiento que se desprenda de sus recomendaciones y podrá solicitar copias simples o certificadas del mismo a fin de instar, si así fuera el caso, a que la autoridad competente continúe con el procedimiento.

Transitorios

Único.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

A t e n t a m e n t e ,
GRUPO LEGISLATIVO MOVIMIENTO CIUDADANO

DIPUTADA MARÍA CONCEPCIÓN LANDA GARCÍA TÉLLEZ

DIPUTADO SAMUEL ALEJANDRO GARCÍA SEPÚLVEDA

CONGRESO DEL ESTADO
OFICIALIA MAYOR
RECIBIDO
05 DIC 2016
DEPARTAMENTO
OFICIALIA DE PARTES
MONTERREY, N. L.
17:23 hrs