Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en https://goo.gl/qChM9Y

ADDENDUM

1. *Ciudad de México y sistemas anticorrupción*

La actual edición (cuarta) de esta obra reproduce los términos de la anterior, que apareció en 2014. En consecuencia, aquélla no recogió las novedades que corresponden al tiempo transcurrido entre la fecha de cierre de la tercera y la impresión de la cuarta. Hecha esta aclaración general, conviene informar que se ha considerado indispensable incluir un *addendum* acerca de dos novedades de suma importancia aportadas por el diligente proceso de reformas constitucionales —con sus implicaciones institucionales y normativas secundarias— de la más reciente etapa de revisión constitucional, que ciertamente no ha concluido.

Nos referimos a la conversión del Distrito Federal —un concepto y una organización con larga tradición política y constitucional— en Ciudad de México, entidad que se agrega a las otras partes de la Federación que bajo ese rubro menciona la norma constitucional, aunque reviste características singulares que la distinguen tanto del antiguo Distrito Federal, como lo conocimos hasta el inicio de 2016, y de los estados que integran el pacto federal.

Igualmente, aludimos en este *addendum* una noticia sobre los sistemas anticorrupción, federal y local, establecidos en la normativa constitucional, que traen consigo, desde luego, cuestiones de

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones Mexicanas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en https://goo.gl/qChM9Y

interés destacado para el desempeño de los servidores públicos: derechos, deberes, expectativas, procedimientos diversos.

2. *Ciudad de México*

De toda la vida de la República —e incluso de otras formas de organización que aparecieron, sin arraigo, en el curso de la historia de México— data la presencia de un ámbito territorial y político destinado a alojar, con diversas y evolutivas modalidades, a los Poderes de la Unión, a título de capital nacional. Recientemente se reactivó el examen, con sus múltiples vertientes e implicaciones, sobre la mejor forma de establecer esa capital, tomando en cuenta el desarrollo general de la República —y de la nación misma, por supuesto— y el desenvolvimiento específico de lo que conocemos como Distrito Federal.

De ese examen laborioso, que no pretendemos comentar ahora, resultó la transformación del D. F. en Ciudad de México, designada como una entidad de la República conforme a los artículos 40, 41 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El último precepto mencionado define a esa Ciudad como "una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa".

La correspondiente reforma constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016, abarcó numerosos preceptos de la ley suprema, que nos limitaremos a mencionar: 2, 3, 5, 16, 17, 18, 21, 26, 27, 28, 31, 36, 40, 41, 43, 44, 53, 55, 56, 62, 71, 73, 76, 79, 82, 89, 95, 101-108, 110-111, 115, 117, 119, 125, 127, 130, 131 y 133-135. En todos los casos se retiró la alusión al Distrito Federal y se incorporó la referencia a la Ciudad de México. Como se dijo al inicio de estas adiciones, la actual cuarta edición recoge los términos de la tercera y por ello alude frecuentemente al Distrito Federal. Obviamente, los lectores de esta obra harán la necesaria conversión de términos, en la inteligencia de que este tránsito de conceptos —no sólo de

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones Mexicanas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en https://goo.gl/qChM9Y

expresiones— no altera sustancialmente la materia central de la obra: los derechos y las obligaciones de los servidores públicos.

Señalemos en este punto que la fracción XI del vigente artículo 122 constitucional dispone: "las relaciones de trabajo entre la Ciudad de México y sus trabajadores se regirán por la ley que expida la Legislatura local, con base en lo dispuesto por el artículo 123 de esta Constitución y sus leyes reglamentarias". Agreguemos que el penúltimo párrafo del artículo 108 constitucional indica que las:

> ∽ Constituciones de las entidades federativas [entre ellas, por supuesto, la correspondiente a la Ciudad de México, en elaboración al tiempo en que redactamos estas adiciones] precisarán en [los términos señalados por el primer párrafo del precepto invocado, que se refiere a los servidores públicos federales] y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México […].

Por otra parte, también es indispensable destacar que la reforma constitucional —marco jurídico de la Ciudad— ha determinado la elaboración de una Constitución Política para la nueva entidad. Así lo dispone el primer párrafo del apartado A del artículo 122: "El gobierno de la Ciudad de México estará a cargo de sus poderes locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual se ajustará a lo dispuesto en la presente Constitución" (General de la República; enseguida, aquel precepto fija diversos extremos del régimen jurídico de la Ciudad.

Actualmente (septiembre de 2016) funciona un Congreso Constituyente que elabora la ley fundamental de la entidad. De este ordenamiento particular, que respetará los principios y las normas de la Constitución General de la República, pero desde luego hará relevantes contribuciones al orden constitucional mediante figuras, instituciones y procedimientos locales específicos, derivará necesariamente un conjunto de disposiciones nuevas o

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones Mexicanas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en https://goo.gl/qChM9Y

de modificaciones de diverso calado a las existentes, que pudieran generar en un futuro más o menos cercano cambios en el régimen de derechos y deberes de los servidores públicos locales.

3. *Sistemas anticorrupción*

Utilizamos esta denominación sobre el tema que ahora nos interesa, porque es la más difundida socialmente y ha sido incorporada en la normativa constitucional. Ahora bien, nos referimos a "sistemas", en plural, no a "sistema", en singular, porque bajo un concepto unificador y con un designio común, la ley suprema reserva ciertos preceptos al orden federal y otros al local, que implican el ejercicio de competencias específicas por parte de las instancias que actúan en este plano de la estructura jurídica y política de nuestro país. Precisemos que la ley suprema de la Federación alude al "Sistema Nacional Anticorrupción" (artículo 113, primer párrafo) y a los "sistemas locales anticorrupción" (*idem*, último párrafo)

La materia que aquí mencionamos, en su actual versión como imperativo constitucional y compromiso político de primera magnitud, es producto de una demanda social generalizada a propósito de hechos de corrupción —en los sectores público o privado: medalla de doble cara— que afectan los intereses de la colectividad y lesionan la buena marcha de la función pública en sus diversos ámbitos. En tal virtud, los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión promovieron cambios constitucionales que finalmente quedaron incorporados, tras una intensa deliberación, en la reforma publicada el 27 de mayo de 2015 en varios preceptos de nuestra ley suprema: 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108-109, 113-114, 116 y 122.

La reforma constitucional debe ser desarrollada a través de diversos ordenamientos secundarios, cuya vigencia plena dará cuerpo y pondrá en movimiento los mencionados sistemas anticorrupción, o si se prefiere decirlo en otra forma, el Sistema Nacional Anticorrupción en sus dimensiones federal y local. Entre aquellos ordenamientos figuran las leyes General de Responsa-

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones Mexicanas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en https://goo.gl/qChM9Y

bilidades Administrativas, del Sistema Nacional Anticorrupción, Orgánica de la Administración Pública Federal, del Tribunal de Justicia Federal Administrativa, de Fiscalización Superior, Orgánica de la Procuraduría General de la República —dependencia en transición para abrir el espacio, constitucionalmente previsto, a la Fiscalía General de la República— y Código Penal Federal. No se agota en esta relación el conjunto de ordenamientos cuya emisión o reforma suscita el nuevo orden destinado a prevenir y combatir la corrupción. Es preciso agregar un amplio número de disposiciones federales y locales.

En los siguientes párrafos ofreceremos una breve reseña del régimen constitucional de la materia que ahora mencionamos, considerando para ello el diseño que la Constitución adoptó acerca de los sistemas anticorrupción. Las normas de esta materia quedaron recogidas principalmente —pero no exclusivamente— en el título cuarto de la ley suprema, que actualmente se denomina: "De las responsabilidades de los servidores públicos, particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, y patrimonial del Estado".

El Sistema Nacional previsto en el artículo 113 constitucional es "la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos". Ese artículo dispone las bases de integración y operación del Sistema, que cuenta —o contará— con un Comité Coordinador, cuyo cometido previene la fracción III del artículo 113, y un Comité de Participación Ciudadana.

El Comité Coordinador tiene una composición plural en la que participan funcionarios de alto rango. Éstos retienen sus atribuciones específicas, dado que el Comité es una instancia de coordinación, que no absorbe o asume las competencias de sus integrantes. Concurren al Comité Coordinador los titulares de la Auditoría Superior de la Federación, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción —cuya existencia prevé el artículo 102, A, de la Constitución—, la secretaria del Ejecutivo federal responsable del control interno, el presidente del Tribunal Fede-

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones Mexicanas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en https://goo.gl/qChM9Y

ral de Justicia Administrativa, el presidente del órgano garante que establece el artículo 6o. de la ley suprema —esto es, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales—, y representantes del Consejo de la Judicatura Federal y del Comité de Participación Ciudadana. Éste, al que se refiere la fracción II del propio artículo 113, refleja el interés en incorporar a la "sociedad civil" en la lucha contra la corrupción; consta de "cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción".

Las atribuciones del Comité Coordinador son complejas y muy importantes. Ya mencionamos que no asume competencias establecidas en favor de las dependencias u organismos cuyos titulares o representantes concurren a la integración del Comité, pero tiene a su cargo ciertas funciones normativas, políticas e informativas que le confieren un signo particular. Así, establece mecanismos de coordinación con los sistemas locales; diseña políticas de fiscalización, control de recursos públicos, prevención, control y disuasión de faltas administrativas o hechos de corrupción, con especial acento en el tratamiento de las causas que generan esas faltas o esos hechos; determina mecanismos de información sobre la materia, a cargo de entes públicos; fija los términos de coordinación entre autoridades de diversos órdenes de gobierno, y elabora informes y recomendaciones no vinculantes a las autoridades, destinadas "al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño (de esas autoridades) y del control interno" (artículo 113, fracción III, e).

Como ya dijimos, "las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción" (artículo 113, último párrafo).

La regulación constitucional de esta materia ha encomendado a los tribunales administrativos —cuya atribución original es resolver las controversias entre la administración pública y los particulares, a lo que se ha agregado conocer de faltas y sanciones de

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones Mexicanas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en https://goo.gl/qChM9Y

funcionarios en la esfera administrativa— intervenir jurisdiccionalmente en los supuestos de responsabilidad administrativa grave, así como de la conducente a sancionar a "los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública" o al patrimonio de los entes públicos (artículos 73, fracción XXIX-H, 116, fracción V, y 122, A, fracción VIII).

Es importante mencionar, en el marco de este *addendum* acerca de las acciones contra la corrupción, que la reforma constitucional también ha dotado a la Auditoría Superior de la Federación, que actúa en el ámbito de la Cámara de Diputados, de facultades amplias para ejercer su función a propósito del manejo de fondos públicos por diversas personas, dependencias u organismos, la verificación del cumplimiento de objetivos contenidos en programas públicos, la investigación de actos u omisiones irregulares o ilícitos en el ámbito de su competencia supervisora o verificadora, y la formulación de denuncias y la promoción de responsabilidades ante la Fiscalía Especializada en el Combate contra la Corrupción y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, responsabilidades que pueden abarcar a servidores públicos federales, estatales y municipales, así como a particulares (artículo 79).

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones Mexicanas