

Manual de principios para la atención de denuncias de corrupción para funcionarios de la administración pública



CYRUS R. VANCE CENTER
FOR INTERNATIONAL JUSTICE



NEW YORK
CITY BAR



DERECHOS
HUMANOS
Y LITIGIO
ESTRATÉGICO
MEXICANO

El Vance Center agradece el apoyo del Chubb Rule of Law Fund para promover los mecanismos de denuncia y protección a denunciantes de corrupción en México (o para abordar esta problemática).

El Manual de principios para la atención de denuncias de corrupción para funcionarios de la administración pública es resultado del esfuerzo colaborativo de DLM y el Vance Center. Este trabajo no hubiera sido posible sin la participación activa de cada integrante del equipo:

Director Ejecutivo Asociado del Vance Center

Jaime Chávez Alor

Equipo del Vance Center

Wilmer González

Natalie Southwick

Diseño editorial y corrección de estilo

Natalie Southwick

Shaydah Ghom

Director de DLM

Carlos G. Guerrero Orozco

Equipo de DLM

Jorge A. Cardoso Sánchez

Pablo A. Herrera Hernández

Pablo Fierro Serna

Redacción de texto

Pablo A. Herrera Hernández

Este material es de libre distribución. Se autoriza su reproducción total o parcial siempre y cuando se acredite al Vance Center y DLM como la fuente.

La versión digital de la publicación está disponible en: <https://bit.ly/VCPDLMMPDC>



**Cyrus R. Vance Center for
International Justice**

www.vancecenter.org

El Vance Center promueve la justicia global mediante la participación de profesionales del Derecho alrededor del mundo. Apoya la sociedad civil y promueve una profesión legal éticamente activa. Es un programa sin fines de lucro del Colegio de Abogados de la Ciudad de Nueva York que reúne a los principales estudios jurídicos y a otros colaboradores para promover iniciativas de justicia internacional y proporcionar asistencia legal gratuita a organizaciones de la sociedad civil que luchan por la justicia social.



**Derechos Humanos y Litigio
Estratégico Mexicano (DLM)**

www.dlmex.org

Derechos Humanos y Litigio Estratégico Mexicano, A.C. (DLM) es una organización sin fines de lucro que promueve el respeto de los derechos humanos y el fortalecimiento del Estado de Derecho en México. Asesoramos casos de litigio estratégico ante Tribunales y trabajamos con organizaciones para promover la rendición de cuentas en México, con una perspectiva de derechos humanos.



Manual de principios para la atención de denuncias de corrupción para funcionarios de la administración pública

Índice

Objetivo	1
Marco Normativo	2
Marco jurídico nacional.....	2
Marco jurídico internacional	3
Ámbito de Aplicación	3
Alcance institucional	3
Tipos de actos sujetos a alerta/denuncia	3
Definiciones	4
Políticas de Confidencialidad y Reserva de la Información	7
Principios para Combatir la Corrupción	8
Principios para la Atención de Denuncias, Alertas o Quejas	9
Responsabilidad Administrativa	11
El sistema normativo de responsabilidad administrativa	11
Autoridades competentes para investigar, substanciar y resolver procedimientos de responsabilidades administrativas y sujetos involucrados	12
Objeto de la responsabilidad	12
Etapas del procedimiento de responsabilidad	14
Lineamientos para el Procedimiento de Alertas, Quejas y Denuncias	14
Procedimiento de Atención a Alertas, Quejas y/o Denuncias	15
Denuncia, Alerta o Queja	15
Procedimiento de denuncia	16
a) Presentación y recepción	16
b) Investigación	18
c) Consideraciones clave para la eficacia del procedimiento de investigación	20
d) Substanciación	20
e) Recursos de impugnación dentro del procedimiento de responsabilidad administrativa	21
f) Procedimientos de prevención.....	23
Obligaciones de los servidores públicos	24
Conclusión y Recomendaciones Finales	25

Objetivo

El presente manual tiene como objetivo primordial proporcionar un marco de referencia claro y detallado para la gestión eficaz de las alertas y denuncias relacionadas con faltas administrativas y actos de corrupción dentro de la Secretaría de la Función Pública. Este documento está diseñado para servir como una herramienta integral de trabajo para el personal de la Secretaría, incluyendo a los Órganos Internos de Control y las Unidades de Responsabilidad, facilitando así el cumplimiento riguroso del Código de Ética de la Administración Pública Federal, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y los lineamientos establecidos para la promoción y operación del Sistema de Ciudadanos Alertadores internos y externos de la corrupción.

Este manual busca no solo promover los principios a seguir en los procedimientos de recepción de una alerta o denuncia por presuntas faltas administrativas o delitos de corrupción, sino también instaurar medidas preventivas que refuercen el compromiso del personal con los valores y principios institucionales. Se aspira a que, a través de la detección, identificación, investigación y sanción efectiva de la corrupción, se cumplan de manera óptima las obligaciones y estándares establecidos por convenios internacionales como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Convención Anticohecho de la OCDE y la Convención Interamericana contra la Corrupción.

DLM y el Vance Center pretenden que este manual sea un insumo para mejorar las capacidades y conocimiento de las autoridades y la comunidad jurídica, facilitar los mecanismos de denuncia y protección para alertadores, denunciantes y víctima de corrupción y delitos, se promueva la transparencia y rendición de cuentas, se promueva la cultura de la denuncia y combate a la corrupción e impunidad, y que se garanticen los derechos humanos y la integridad de las personas que denuncian actos de corrupción y/o faltas administrativas.

El manual se erige como un recurso pedagógico esencial, proporcionando el apoyo necesario para fortalecer las competencias en materia de responsabilidades administrativas y fomentar una cultura de integridad y transparencia. Así, este documento se convierte en un pilar fundamental para combatir la corrupción y asegurar el cumplimiento de las obligaciones encomendadas a las personas servidoras públicas de la Secretaría, contribuyendo a la construcción de una gestión pública ética y responsable.

Marco Normativo

Marco jurídico nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción
Ley General de Responsabilidades Administrativas
Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública
Ley Federal de Austeridad Republicana
Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación
Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa



Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República
Código Penal Federal
Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
Código de Ética de la Administración Pública Federal

Programa Nacional de Desarrollo 2019-2024
Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública (2019-2024)
Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la Promoción y Operación del Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción
Acuerdo por el que se emite el Protocolo de Protección a Personas Alertadoras de la Corrupción

Marco jurídico internacional

Declaración Universal de Derechos Humanos
Declaración Universal de la Unesco sobre la Diversidad Cultural
La Declaración Universal de Derechos Lingüísticos
Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder
Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas
Convención Americana sobre Derechos Humanos
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
Convención Interamericana contra la Corrupción
Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Ámbito de Aplicación

Alcance institucional

El presente manual es aplicable y de utilidad a todo el personal encargado del Sistema de Alertadores, del Sistema de Denuncias Ciudadanas, de la Unidad de Operación Regional y Contraloría Social responsable del Sistema de Alertadores, la Coordinación de Denuncias y Atención Ciudadana, la Coordinación General de Combate a la impunidad, los Órganos Internos de Control (OIC) y las Unidades investigadoras, Substanciadoras y Resolutoras de la Secretaría de la Función Pública.

Tipos de actos sujetos a alerta/denuncia

De conformidad con la Ley General de Responsabilidades Administrativas y el marco jurídico aplicable, los tipos de actos sujetos a alerta son el cohecho, el peculado y el desvío de recursos, mientras que los actos sujetos a denuncia incluyen, pero no se limitan a:

- **Faltas administrativas graves y no graves:** Estas pueden incluir actos de corrupción, uso indebido de recursos, negligencia, conflictos de interés, entre otros, que afecten el correcto desempeño de la función pública.
- **Actos de corrupción:** Cualquier acción u omisión que, en ejercicio de sus funciones, los servidores públicos realicen para obtener beneficios indebidos para sí mismos o para terceros.
- **Incumplimientos al Código de Conducta:** Violaciones a los principios éticos y reglas de integridad establecidas para regular la conducta de los servidores públicos.
- **Violaciones a los derechos de los ciudadanos alertadores:** Cualquier acto de intimidación, represalia o sanción hacia personas que, de buena fe, reporten sospechas de actos ilícitos o corrupción, en conformidad con el Protocolo de Protección a Personas Alertadoras de la Corrupción.

Definiciones

Alerta: Una comunicación previa al inicio del procedimiento administrativo, que proporciona información sobre actos que se hayan cometido, se estén cometiendo o sean probable que se cometan por servidores públicos respecto de presuntos actos graves de corrupción, violaciones a derechos humanos, hostigamiento y acoso sexual- en específico respecto hechos de corrupción relacionados con cohecho, peculado o desvío de recursos.

Autoridad investigadora: La autoridad en las secretarías, los órganos internos de control, la Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las empresas productivas del Estado, encargada de la investigación de infracciones por acción u omisión de servidoras y servidores públicos y particulares consideradas como faltas administrativas en las legislaciones correspondientes.

Autoridad resolutora: Tratándose de faltas administrativas no graves se trata de la unidad de responsabilidades administrativas, el servidor o la servidora público asignado en los órganos internos de control. Para las faltas administrativas graves, así como para las faltas de particulares, lo será el tribunal competente. Para los delitos de corrupción son las fiscalías anticorrupción.

Autoridad substanciadora: Se trata de la autoridad en las secretarías, los órganos internos de control, la Auditoría Superior y sus homólogas en las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las empresas productivas del Estado que, en el ámbito de su competencia, dirigen y conducen el procedimiento de responsabilidades administrativas desde la admisión del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa (IPRA) hasta la conclusión de la audiencia inicial. La función de la autoridad substanciadora en ningún caso podrá ser ejercida por una autoridad investigadora.

Cadena de custodia: La delimitación que especifica, qué personas servidoras públicas intervienen en el Sistema de Alertadores, en qué parte del proceso participan y las responsabilidades que tienen.

Comité Coordinador: Instancia establecida constitucionalmente, encargada de la coordinación y eficacia del Sistema Nacional Anticorrupción.

Conflicto de interés: Posible afectación del desempeño imparcial y objetivo de las funciones de las servidoras y los servidores públicos en razón de intereses personales, familiares o de negocios, conforme a lo previsto en el artículo 3, fracción VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.



Corrupción: El abuso de cualquier posición de poder, público o privado, con el objetivo de generar un beneficio indebido a costa del bienestar colectivo o individual¹.

Delitos por hechos de corrupción: Conjunto de acciones contrarias a la ley, tipificadas en el Código Penal Federal en su libro segundo, título décimo, artículos 212 a 224, en los que puede incurrir un servidor o servidora pública o un particular, tales como: ejercicio ilícito de servicio público, abuso de autoridad, desaparición forzada de personas, coalición de integrantes del servicio público, uso ilícito de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, cohecho a servidoras o servidores públicos extranjeros, peculado y enriquecimiento ilícito.

Denuncia: La manifestación de hechos presuntamente contrarios a la legislación nacional, a las normas internas, o a los principios de la Sociedad en materia de combate a la corrupción, en la que se señale a una o varias personas involucradas directa o indirectamente con la corporación, en el ejercicio de sus funciones. Incluye la narrativa formulada por cualquier persona sobre un hecho o conducta atribuida a una persona servidora pública, y que resulta presuntamente contraria al Código de Ética, de Conducta, a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, a las reglas de Integridad, o que constituye un posible Acto y/o delito de Corrupción.

Para efectos administrativos, la denuncia es el conocimiento que hace una persona sobre hechos específicos, probablemente constitutivos de Responsabilidad Administrativa.

Denunciante: Persona física o moral, servidora o servidor público que acude ante las autoridades investigadoras contempladas en la ley con el fin de denunciar actos u omisiones que pudieran constituir o vincularse con faltas administrativas.

Expediente de presunta responsabilidad administrativa: Expediente derivado de la indagación que las autoridades investigadoras realizan en sede administrativa al tener conocimiento de un acto o una omisión posiblemente constitutivo de faltas administrativas.

Expediente reservado: Conjunto de documentos oficiales sobre determinado asunto por resolver, cuyo contenido es confidencial o de manejo sensible.

Faltas administrativas: Los tipos de infracciones por acción u omisión realizadas por un servidor o una servidora pública o particular en perjuicio del bien público. Éstas pueden ser graves o no graves; también se contemplan las faltas de particulares, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Falta administrativa grave: Las cometen las servidoras o servidores públicos y se catalogan como graves en los términos que señala la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en los artículos 51 al 64 bis, cuya sanción corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas.

Falta administrativa no grave: Incurren en ellas las servidoras o los servidores públicos en los términos que señala la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en los artículos 49 y 50. Su sanción corresponde a las secretarías y a los órganos internos de control.

¹ En términos del segundo párrafo del numeral 5 del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024.

Faltas de particulares: Los actos o las omisiones cometidos por personas físicas o morales del sector privado que están vinculados con la constitución de faltas administrativas graves y cuya sanción corresponde al tribunal o fiscalía específica.

Fiscalía Anticorrupción: Órgano con autonomía técnica y operativa para investigar y perseguir los hechos que la ley considera como delitos por hechos de corrupción. Contará con personal sustantivo, directivo, administrativo y auxiliar capacitado para el debido cumplimiento de sus funciones, así como con las unidades administrativas necesarias para el seguimiento de las investigaciones.

Fiscalía General de la República: Órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio a cargo de las funciones otorgadas al Ministerio Público (MP) de la Federación, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte y demás disposiciones aplicables. Tendrá como fines la investigación de los delitos y el esclarecimiento de los hechos; otorgar una procuración de justicia eficaz, efectiva, apegada a derecho, que contribuya a combatir la inseguridad y disminuirla; la prevención del delito; entre otros asuntos.

Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa (IPRA): Instrumento en el que las autoridades investigadoras describen los hechos relacionados con alguna de las faltas señaladas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y normas equivalentes, exponiendo de forma documentada, con pruebas y fundamentos, los motivos y la presunta responsabilidad del servidor o servidora pública o de un particular en la comisión de faltas administrativas graves.

Interés público: Asunto que tiene que ver con el interés común de una sociedad. Beneficio, ganancia o provecho que obtiene una colectividad derivada de las decisiones de representantes, gobernantes o particulares.

Órganos internos de control (OIC): Unidades administrativas- Estructura de la SFP- a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los entes públicos, así como aquellas otras instancias de los órganos constitucionales autónomos que, conforme a sus respectivas leyes, sean competentes para aplicar las normas en materia de responsabilidades de servidoras y servidores públicos.

Persona alertador interno o externo (En adelante alertador): Toda persona física que hace del conocimiento de la Secretaría de la Función Pública, a través de la Coordinación General de Ciudadanización y Defensa de Víctimas de la Corrupción, un alerta respecto hechos de corrupción relacionados con cohecho, peculado o desvío de recursos. Se entenderá por alertador interno a los servidores públicos y por externos a los ciudadanos que no forman parte del servicio público.

Prueba de daño: Mecanismo necesario para justificar la reserva de información en casos específicos, estandarizando tal decisión con parámetros objetivos. Se trata de un estándar o una ponderación para decidir si se reserva o publica cierta información tras valorar el beneficio potencial para el interés público frente al costo que tendría afectar otros intereses de igual valor.

Queja: Una inconformidad hacia la prestación de un servicio o actuación de los servidores públicos responsables de los mismos, por lo tanto, podemos expresar que la queja es la comunicación que se hace a la autoridad, por cualquier medio, sobre el “mal desempeño” del Servidor Público en el cumplimiento de sus funciones. Por lo que, administrativamente hablando, el concepto de queja es genérico.



Servidoras y servidores públicos: Personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito federal y local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sistema Nacional Anticorrupción: 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 el control de recursos públicos.

Tribunal Federal de Justicia Administrativa o salas especializadas: Sección competente en materia de responsabilidades administrativas de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa o las salas especializadas que, en su caso, se establezcan en dicha materia, así como sus homólogos en las entidades federativas, encargadas de investigar y sancionar las faltas administrativas graves.

Políticas de Confidencialidad y Reserva de la Información

En la atención y determinación de las denuncias, las autoridades responsables deberán garantizar la confidencialidad del nombre de las personas involucradas, y terceras personas a las que les consten los hechos, así como cualquier otro dato que les haga identificables a personas ajenas al asunto. La información que forme parte del procedimiento estará sujeta al régimen de clasificación previsto en las leyes aplicables a la materia, para lo cual, la autoridad responsable podrá solicitar apoyo a las Unidades de Transparencia.

Atendiendo a lo señalado en el artículo 16 en su segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), y 42 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (LGPDPPO), las autoridades competentes establecerán durante la implementación del Procedimiento, los mecanismos que tengan por objeto que todas aquellas personas que intervengan en el tratamiento de datos personales, con motivo del proceso de atención de las denuncias, guarden confidencialidad respecto de éstos, obligación que subsistirá aún después de finalizar su relación laboral, y asegurar la salvaguarda de los datos personales de la Persona Denunciante, considerando lo siguiente:

- Las personas servidoras públicas, propietarias y suplentes, así como las personas asesoras, deberán guardar confidencialidad y reserva, de los casos que sean sometidos a su consideración, así como del resguardo, reserva, custodia, protección y confidencialidad de todo tipo de información, documentación, archivos digitales y físicos que contengan datos personales a los que tengan acceso con motivo del desarrollo del Procedimiento o de sus funciones, aún en aquellos casos en los que de la denuncia se determine la no procedencia o incompetencia, así como la no configuración de incumplimientos a la normatividad aplicable en la materia. Lo anterior independientemente de que la denuncia se haya difundido públicamente mediante redes sociales o correos electrónicos, o cualquier otro medio de difusión.
- Durante el proceso de atención de una denuncia, la persona servidora pública realizará las acciones pertinentes para garantizar la confidencialidad de la Persona Denunciante, así como de las personas integrantes que conozcan de la denuncia, y de las personas servidoras públicas involucradas, atendiendo a lo señalado en la LGPDPO, para que, en el desarrollo de sus funciones y en particular en el conocimiento de los asuntos que impliquen la contravención del marco ético, actúen con reserva, discreción, y emitan sus determinaciones en un marco de legalidad, imparcialidad, objetividad, transparencia, e integridad.

- En virtud de que durante el procedimiento de atención de una denuncia se recaban datos personales, se implementará un aviso de privacidad mediante el cual se informará a los titulares de los datos personales el tratamiento que se le dará a los mismos.
- Se mantendrá público y actualizado, un aviso de privacidad que se proporcione a la Persona Denunciante, a las personas servidoras públicas y/o particulares involucrados en el proceso de atención de la denuncia, el cual establecerá la seguridad en el tratamiento de los datos personales recabados que sean necesarios durante el procedimiento de presentación y/o atención de una denuncia.
- De conformidad con lo señalado en los artículos 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP); 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP); 3, fracciones IX y X, y 31 de la LGPDPSO y dado que en la narrativa sobre el hecho o la conducta que se reporta, pudieran estar involucradas personas que no sean personas servidoras públicas, los datos personales de las personas denunciadas, así como de los terceros particulares involucrados en los presuntos hechos denunciados, se considerarán como información confidencial y en consecuencia dicho expediente, por lo que serán tratados atendiendo a la normatividad vigente e interna para asegurar su protección.
- Cualquier persona servidora pública que participe en un proceso de atención de la denuncia que por razón de sus funciones no evite el uso o divulgación indebida de la información que posee, puede incurrir en una falta administrativa de conformidad con el artículo 49 de la LGRA, de conocerse tal circunstancia se deberá notificar al Órgano Interno de Control para que realice las investigaciones que en el ámbito de su competencia correspondan, asimismo iniciaran el proceso de elección de un nuevo miembro.
- De conformidad con los artículos 106 y 113, fracción VIII de la LGTAIP; 98 y 110, fracción VIII, de la LFTAIP el expediente podrá clasificarse como reservado, siempre y cuando el proceso deliberativo este abierto y no se haya adoptado una determinación definitiva al respecto.

Principios para Combatir la Corrupción

Para fortalecer la estrategia de lucha contra la corrupción y garantizar la integridad en la administración pública, establecemos los siguientes principios fundamentales. Estos principios no solo abordan la prevención de faltas administrativas y delitos de corrupción, sino que también promueven una cultura de transparencia, responsabilidad y ética entre los servidores públicos.

Democracia participativa

La democracia participativa refuerza la transparencia y la rendición de cuentas al promover la participación activa de los ciudadanos en la supervisión del ejercicio del poder y en la toma de decisiones gubernamentales. Este compromiso con la inclusión y la participación cívica contribuye directamente a disminuir los niveles de corrupción y asegura que la gestión pública se realice en beneficio de toda la sociedad.

Ética en el servicio público

El compromiso con la ética en el servicio público se fundamenta en principios y valores que guían la conducta de los servidores públicos, establecidos en el Código de Ética. La promoción de una cultura ética, el manejo transparente de los conflictos de interés y la capacitación continua en valores institucionales son esenciales para consolidar la integridad y la probidad en la administración pública.



Establecimiento de controles

La implementación de controles eficaces es vital para prevenir la corrupción y asegurar la integridad de las operaciones gubernamentales. Estos controles incluyen procedimientos claros, auditorías regulares, y sistemas de evaluación y seguimiento que promueven la transparencia y la eficiencia en la gestión de los recursos públicos.

Transparencia y acceso a la información

Garantizar la transparencia en todas las operaciones y decisiones gubernamentales es crucial para prevenir la corrupción. La promoción del acceso a la información permite una supervisión efectiva por parte de la ciudadanía y fortalece la confianza en las instituciones públicas.

Responsabilidad y rendición de cuentas

La responsabilidad y la rendición de cuentas son fundamentales para garantizar que los servidores públicos sean responsables de sus acciones ante la sociedad y la ley. Los mecanismos de supervisión y evaluación deben ser claros y efectivos, permitiendo la sanción adecuada en caso de irregularidades.

Imparcialidad y justicia

Promover la imparcialidad y la justicia asegura que las decisiones y servicios públicos se brinden de manera equitativa, sin favoritismos ni discriminación, lo que contribuye a construir una administración pública más justa y menos propensa a la corrupción.

Eficiencia y efectividad

La gestión eficiente y efectiva de los recursos públicos es esencial para prevenir el desperdicio y la malversación. Una administración enfocada en la eficacia y la optimización de recursos limita las oportunidades para la corrupción y mejora la calidad de los servicios públicos.

Participación ciudadana

Fomentar la participación ciudadana en el monitoreo y evaluación de la gestión pública fortalece las prácticas democráticas y promueve una cultura de integridad y responsabilidad en la administración pública.

Profesionalismo y desarrollo de competencias

El compromiso con el profesionalismo y la mejora continua de las competencias de los servidores públicos es clave para una toma de decisiones informada y resistente a influencias corruptas, asegurando que la gestión pública se base en el mérito y la excelencia.

Fomento de la cultura ética

Es imperativo promover activamente una cultura ética en la administración pública, no solo a través de la adhesión a códigos de conducta, sino también mediante la capacitación, sensibilización y el ejemplo de liderazgo, para que la conducta ética sea la norma y la corrupción la excepción.

La atención de denuncias y alertas se rige por principios fundamentales que aseguran un proceso justo, respetuoso y eficaz. Al recibir y manejar denuncias, todos los servidores públicos deben comprometerse con los siguientes valores:

Respeto a los derechos humanos

Todas las acciones deben garantizar el pleno respeto a los derechos humanos, asegurando la dignidad y derechos de todas las personas involucradas, así como un trato justo y libre de abusos.

Actuación con perspectiva de género

Se debe abordar cada denuncia con una perspectiva de género, evitando cualquier forma de discriminación y promoviendo la igualdad.

Legalidad

Todas las actividades relacionadas con la gestión de denuncias deben realizarse en estricto apego a la ley, garantizando un trato justo y equitativo.

Imparcialidad y objetividad

Es fundamental asegurar que las decisiones y acciones se tomen de manera imparcial y objetiva, basándose únicamente en los hechos y evidencias disponibles, sin prejuicios personales, garantizando así la equidad en el tratamiento de las denuncias. Las personas servidoras públicas deben brindar a toda persona física y moral el mismo trato y actuar de forma objetiva, sin conceder privilegios por razón de jerarquías, influencias, intereses o cualquier otra característica o condición.

Eficiencia y eficacia

Los procesos de atención de denuncias deben ser diseñados y ejecutados de manera que se maximice el uso de recursos disponibles y se logren los resultados esperados en el menor tiempo posible.

Cero tolerancia al acoso

No se tolerarán conductas de hostigamiento sexual o acoso, promoviendo un ambiente de trabajo seguro y respetuoso para todos.

Acceso a la justicia

Se debe facilitar el acceso a la justicia para todas las partes, asegurando que puedan ejercer sus derechos y obtener una resolución justa.

Transparencia y celeridad

El proceso debe ser transparente, permitiendo que todas las partes conozcan el estado de la denuncia, y se debe actuar con celeridad para evitar demoras innecesarias.

Estos principios son la base sobre la que se sustenta un compromiso con una gestión ética y responsable de las denuncias, asegurando un ambiente de integridad y confianza en nuestra institución.

Debida diligencia

Se deberán realizar todas las actuaciones necesarias a fin de brindar la asistencia y protección que requieran las personas alertadoras.



Reserva y confidencialidad

Se debe proteger la información personal y los detalles de las denuncias para garantizar la seguridad y privacidad de los denunciantes y los implicados. Las y los servidores públicos deberán de proteger y resguardar la información relacionada con la identidad y datos personales, en estricto apego a lo establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y los lineamientos para la Promoción y Operación del Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción.

Transversalidad

Es el proceso que permite garantizar la incorporación de la perspectiva de género con el objetivo de valorar las implicaciones que tiene para las mujeres y los hombres cualquier acción que se programe, tratándose de legislación, políticas públicas, actividades administrativas, económicas y culturales en las instituciones públicas y privadas.

Responsabilidad Administrativa

El sistema normativo de responsabilidad administrativa

Este sistema se basa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), entre otras normativas. La CPEUM y la LGRA distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno y establecen las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y particulares implicados en faltas administrativas graves, definiendo procedimientos y sanciones aplicables. Así a partir de la Reforma constitucional de 2015, se ha dividido las funciones entre autoridades investigadoras y sancionadoras para evitar conflictos de interés y asegurar el debido proceso. La LGRA aborda la prevención, control y sanción de faltas administrativas y actos de corrupción, detallando las faltas administrativas graves y no graves y estableciendo procedimientos para su sanción, con un énfasis particular en el cumplimiento de los principios de legalidad y honradez para proteger el interés público.

En conjunto, estos elementos conforman un marco jurídico integral destinado a regular la conducta de los servidores públicos y particulares, promoviendo la transparencia, la legalidad y la integridad en la gestión pública, y proporcionando mecanismos efectivos para la prevención y sanción de conductas indebidas que puedan comprometer el bienestar público y la confianza en las instituciones.

El título IV constitucional crea el régimen de responsabilidades de las servidoras y los servidores públicos y establece los principios que deben regir sus conductas. Estos principios tienen por objeto la incorporación al orden jurídico de valores éticos a fin de dotarlos de consecuencias jurídicas.

El artículo 109, fracción III, constitucional señala que las servidoras y los servidores públicos deben conducirse con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Dentro de estos principios, la legalidad y la honradez están directamente relacionados con la responsabilidad administrativa.

Al momento de tomar decisiones en la esfera pública, el servidor o la servidora no debe tener en consideración a individuos o intereses particulares salvo lo establecido en el orden jurídico. De modo que la necesidad de garantizar la legalidad y la honradez de las servidoras y los servidores públicos como medios para proteger el interés público es el objetivo principal de la regulación de la responsabilidad administrativa. De modo que la reforma de 2015 estableció como objeto de los sistemas anticorrupción el cumplimiento de los principios y la garantía del derecho a la buena administración. Las responsabilidades administrativas son una de las herramientas para lograrlo.

Autoridades competentes para investigar, substanciar y resolver procedimientos de responsabilidades administrativas y sujetos involucrados

De acuerdo con el artículo 109 de la CPEUM, las autoridades competentes para intervenir en el proceso de responsabilidad administrativa son: la Auditoría Superior de la Federación, los OIC y sus homólogos en las entidades federativas y municipales, los tribunales de justicia administrativa tanto federal como estatales, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FECC) y el Consejo de la Judicatura Federal (CJF), tratándose de faltas de las y los miembros del Poder Judicial de la Federación (PJF).

Es importante identificar a los sujetos del proceso de responsabilidad administrativa, así como el papel de las auditorías en dicho proceso. Ahora bien, de conformidad con la LGRA, Las autoridades señaladas como competentes respecto de la responsabilidad administrativa son:

- Autoridad investigadora (AI): Autoridades en las secretarías, los OIC, las auditorías, así como las unidades de responsabilidades de las empresas productivas del Estado (EPE), encargadas de la investigación de faltas administrativas.
- Autoridad substanciadora (AS): Autoridades en las secretarías, los órganos internos de control, las auditorías, así como las unidades de responsabilidades de las EPE que, en el ámbito de su competencia, dirigen y conducen el procedimiento de responsabilidades administrativas desde la admisión del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa (IPRA) hasta la conclusión de la audiencia inicial.
- Denunciante (D): Se trata de la persona física o moral, el servidor o la servidora pública que acude ante las autoridades investigadoras con el fin de denunciar actos u omisiones que pudieran constituir o vincularse con faltas administrativas.
- Terceros llamados a juicio: Personas que pudieran ser afectadas por el proceso de responsabilidad administrativa.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación y/o tribunales colegiados (TJ): Autoridades competentes para investigar, substanciar, imponer y aplicar sanciones al tratarse del PJF.
- Servicio de Administración Tributaria (SAT): Autoridad que interviene en la aplicación de las sanciones económicas o en los embargos.

Como se observa, la LGRA agrega un sujeto competente para investigar y substanciar responsabilidades administrativas al tratarse de empresas productivas del Estado. Es así como las únicas excepciones al régimen general de responsabilidades administrativas –investigado y substanciado por órganos internos de control, auditorías y tribunales de justicia administrativa– son el PJF y las EPE.

Objeto de la responsabilidad

El objeto de los procedimientos de responsabilidad son conductas que se alejan de los principios de legalidad, honradez, objetividad, profesionalismo, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, economía, transparencia, integridad y competencia por mérito, establecidos por la CPEUM y la LGRA y que se tipifican como ilícitos que actualizan supuestos de responsabilidad. La LGRA establece en su artículo 49 las conductas que pueden ser consideradas como faltas no graves, en las que los OIC o contralorías son los competentes para investigar y substanciar las que transgredan las siguientes obligaciones:

- I. Cumplir con sus funciones con disciplina y respeto



- II. Denunciar faltas administrativas
- III. Atender las instrucciones legales de sus superiores
- IV. Presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses
- V. Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información por razón de su empleo e impedir o evitar su uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos
- VI. Supervisar a las servidoras y los servidores públicos sujetos a su dirección
- VII. Rendir cuentas
- VIII. Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte
- IX. Cerciorarse, antes de cualquier negociación, de que las y los particulares con los que se trata no tienen conflicto de interés
- X. Causar daños y perjuicios a la hacienda pública o entes públicos sin dolo

Por su parte, las faltas graves se encuentran previstas en los artículos 52 a 64 de la LGRA. En estos casos, además de los OIC y las contralorías, las auditorías son competentes para investigar y substanciar, y se refieren a:

- I. Cohecho
- II. Peculado
- III. Desvío de recursos
- IV. Utilización indebida de información
- V. Abuso de funciones
- VI. Actuación bajo conflicto de interés
- VII. Contratación indebida
- VIII. Enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés
- IX. Tráfico de influencias
- X. Encubrimiento
- XI. Desacato
- XII. Obstrucción de la justicia

Finalmente, en términos de lo dispuesto en los artículos 66 a 73 de la LGRA, se prevén como faltas de particulares las siguientes:

- I. Soborno
- II. Participación ilícita en procedimientos administrativos
- III. Tráfico de influencias
- IV. Utilización de información falsa
- V. Obstrucción de facultades de investigación
- VI. Colusión
- VII. Uso indebido de recursos públicos
- VIII. Contratación indebida
- IX. Exigir, solicitar, aceptar, recibir o pretender recibir algún beneficio a cambio de otorgar u ofrecer una ventaja indebida en el futuro en caso de obtener el carácter de servidor o servidora público

Respecto de las faltas graves y de particulares, uno de los retos que enfrentarán las auditorías será la correcta delimitación entre estas faltas y delitos. En la legislación no es del todo claro las diferencias entre el tipo penal y el supuesto de la falta. Asimismo, será necesario que el expediente de turno al Ministerio

Público o al Tribunal Administrativo cuente con la motivación suficiente que garantice su procesamiento. En la segunda sección de este manual se profundiza en estos temas.

Etapas del procedimiento de responsabilidad

CPEUM	LGRA
<p>La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) define un procedimiento estructurado en seis etapas para abordar las responsabilidades administrativas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Denuncia: Cualquier persona puede presentar denuncias sobre conductas indebidas, aportando pruebas, ante autoridades como la Cámara de Diputados o entidades específicas indicadas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA). 2. Investigación: Las autoridades competentes, como contralorías y auditorías, investigan las denuncias, especialmente en casos de faltas graves. 3. Substanciación: Este proceso implica la evaluación detallada de la denuncia y las pruebas recabadas durante la investigación. 4. Imposición de Sanciones: Se refiere a la determinación de las sanciones correspondientes para las faltas comprobadas. 5. Aplicación de Sanciones: Ejecución efectiva de las sanciones impuestas. 6. Prevención: Incluye las políticas y estrategias para prevenir futuras faltas administrativas y actos de corrupción, diseñadas y promovidas por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). 	<p>Existen dos categorías de procedimientos: uno para faltas graves, definidas en la LGRA, y otro para faltas no graves. Los tribunales de justicia administrativa tienen la autoridad exclusiva para imponer indemnizaciones y sanciones pecuniarias relacionadas con daños a la hacienda pública o al patrimonio de entes públicos. La etapa de prevención es crucial para diseñar políticas que aborden las causas subyacentes de la corrupción y las faltas administrativas.</p> <p>Dada la distinción entre faltas graves y no graves y la separación entre autoridades y sus respectivas facultades, las auditorías y los OIC como autoridades investigadoras y autoridades substanciadoras se involucran en las siguientes etapas del proceso de responsabilidad administrativa:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Una investigación puede iniciar por oficio, por auditoría interna o externa, por alerta o por denuncia 2. Investigación 3. Substanciación de faltas no graves 4. Turno de faltas no graves a OIC 5. Imposición de sanción por faltas no graves 6. Substanciación de faltas graves y de particulares 7. Imposición de sanción por faltas graves 8. Aplicación de sanción 9. Prevención

Lineamientos para el Procedimiento de Alertas, Quejas y Denuncias

El mejoramiento de las capacidades de los servidores públicos y autoridades competentes, tiene como objetivo general dar un servicio rápido y eficaz a la ciudadanía, en forma específica a toda persona que presente una alerta, queja o denuncia en contra de un servidor público o particular relacionado con actos de gobierno, independientemente de los trámites o diligencias que se realizan, dentro del período de investigación previa, como es la recepción, radicación, ratificación, comparecencia y hasta el desahogo de la audiencia de Garantía Constitucional de la queja o denuncia.



Procedimiento de Atención a Alertas, Quejas y/o Denuncias

Denuncia, Alerta o Queja

¿Qué es la alerta?

Una alerta, en el contexto de la administración pública y la integridad institucional, es una notificación o aviso proporcionado por una persona, conocida como alertador, sobre actos irregulares o ilícitos que se han cometido, se están cometiendo o se sospecha que podrían cometerse dentro de una organización o ente gubernamental. Estos actos suelen estar relacionados con la corrupción, violaciones a los derechos humanos, hostigamiento, acoso sexual, entre otros comportamientos indebidos. Las alertas son fundamentales para iniciar investigaciones, tomar medidas correctivas y prevenir futuras irregularidades, contribuyendo así a la transparencia, la rendición de cuentas y la integridad en el sector público.

¿Qué es la denuncia?

La denuncia es el elemento con el que se inician los procesos de responsabilidad. Es una poderosa herramienta en manos de la ciudadanía para el combate a la corrupción, por lo que resulta importante promover su uso. Para ello, resulta importante establecer procedimientos seguros (protección de datos y de personas que denuncien), sencillos y accesibles.

¿Cuáles son los requisitos de las denuncias?

En cuanto a los requisitos de procedencia, las denuncias deberán referirse a presuntos daños o perjuicios a la hacienda pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos, en algunos de los siguientes supuestos:

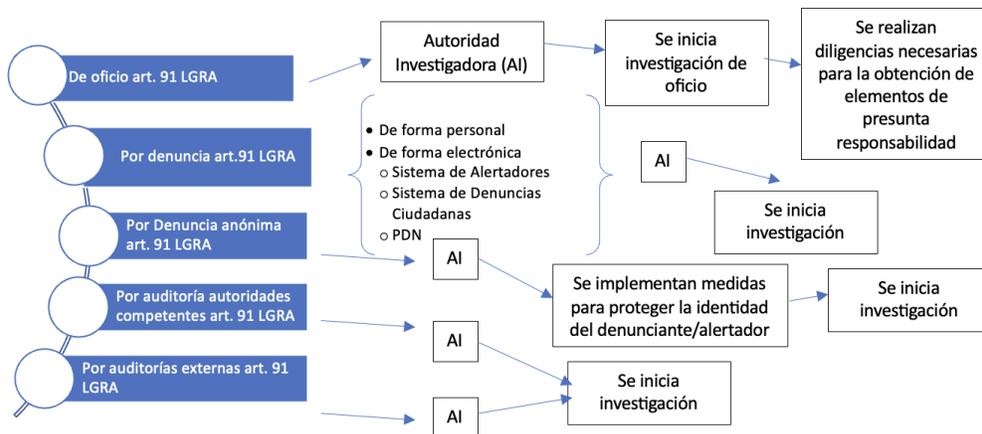
- Desvío de recursos hacia fines distintos a los autorizados.
- Irregularidades en la captación o en el manejo y utilización de los recursos públicos.
- Actos presuntamente irregulares en la contratación y ejecución de obras, contratación y prestación de servicios públicos, adquisición de bienes, y otorgamiento de permisos, licencias y concesiones, entre otros.
- Comisión recurrente de irregularidades en el ejercicio de los recursos públicos.
- Inconsistencia en la información financiera o programática de cualquier entidad fiscalizada que oculte o pueda originar daños o perjuicios a su patrimonio.

¿Qué es la queja?

Es una inconformidad hacia la prestación de un servicio o actuación de los servidores públicos responsables de los mismos, por lo tanto, podemos expresar que la Queja es la comunicación que se hace a la autoridad, por cualquier medio, sobre el “mal desempeño” del Servidor Público en el cumplimiento de sus funciones. Por lo que, administrativamente hablando, el concepto de Queja es genérico.

Procedimiento de denuncia

De acuerdo con la LGRA, el proceso de denuncia es el siguiente:



a) Presentación y recepción

De acuerdo con el artículo 93 de la LGRA, las denuncias podrán formularse por escrito, debiendo contener los datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad administrativa por la comisión de faltas administrativas, y podrán presentarse alertas ante la Plataforma del Sistema de Alertadores o Denuncias directamente ante la unidad investigadora competente o en el Sistema de Denuncias Ciudadanas o en la Plataforma Digital Nacional (PDN), que estará conformada por la información que a ella incorporen las autoridades que integran el SNA y que deberá contener el Sistema de Denuncias Públicas de Faltas Administrativas y Hechos de Corrupción, de conformidad con el artículo 49, de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA). En cuanto al contenido de las denuncias, de acuerdo con el artículo 93 de la LGRA antes citado, éstas deberán recabar la siguiente información:

- El ejercicio en el que se presentan los presuntos hechos irregulares
- La descripción de los presuntos hechos irregulares
- Las pruebas que, en su caso, ofrezca la o el denunciante

En términos del artículo 92 de la LGRA, la recepción de las denuncias se llevará a cabo por el servidor o la servidora público designado para tal efecto. También se hará cargo de las primeras diligencias, así como de verificar y controlar los medios electrónicos utilizados para la presentación de la denuncia en formato electrónico. Respecto a denuncias anónimas, la LGRA prevé en su artículo 91 que en estos casos las unidades investigadoras mantendrán con carácter de confidencial la identidad de las personas que denuncien las presuntas infracciones. En el procedimiento se identificará a la o el denunciante anónimo con una clave alfanumérica o número de registro que permita relacionarlo con futuras actuaciones. En caso de informaciones anónimas, la unidad investigadora constatará la veracidad de los datos aportados mediante los actos de investigación que consideren conducentes y, de confirmarse la información, se iniciará la investigación correspondiente.



Consideraciones clave

Al abordar el tema de las denuncias dentro de nuestro marco normativo relativo a la responsabilidad administrativa, es esencial reconocer ciertas limitaciones y áreas de oportunidad para fortalecer nuestro sistema institucional. Aunque la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) subraya la importancia de contar con mecanismos para la presentación de denuncias y la protección de los denunciantes, aún se requiere un marco más explícito y detallado que brinde seguridad y confianza a quienes deseen reportar posibles faltas administrativas graves.

Protección a los denunciantes

Es fundamental la creación de políticas y procedimientos que aseguren la protección adecuada de los denunciantes, especialmente aquellos que, debido a su posición o función, están más expuestos o trabajan en áreas de alto riesgo de corrupción. Siguiendo las recomendaciones de organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se propone la elaboración de directrices específicas para garantizar la seguridad y el anonimato de los denunciantes, así como el establecimiento de un entorno que fomente la denuncia de irregularidades sin temor a represalias.

Tratamiento de denuncias anónimas

En línea con las directrices globales, se debe prestar especial atención a la gestión de denuncias anónimas. Esto implica una revisión y adaptación de las normativas locales en torno a la difamación, confidencialidad, protección de datos y secreto bancario, entre otras, para garantizar que se respete la privacidad de los denunciantes y se promueva un clima de confianza que incentive la participación ciudadana en la detección y reporte de actos ilícitos.

Propuesta de medidas

Aunque este manual no tiene la autoridad de una ley, es crucial incorporar medidas que reflejen estos principios y proporcionen lineamientos claros para la presentación y recepción de denuncias. Esto incluye:

1. Establecimiento de canales seguros: Implementar y promover canales de denuncia accesibles y seguros, que aseguren la confidencialidad y el anonimato de los denunciantes.
2. Procedimientos claros: Desarrollar procedimientos detallados para la recepción, manejo y seguimiento de las denuncias, asegurando la transparencia y la eficacia en el proceso.
3. Mecanismos de protección: asegurar el óptimo funcionamiento y desarrollo de mecanismos robustos para la protección de los denunciantes contra cualquier forma de represalia, en consonancia con las mejores prácticas internacionales.
4. Campañas de sensibilización: Llevar a cabo campañas informativas y de sensibilización dirigidas tanto a servidores públicos como a la ciudadanía, para fomentar una cultura de integridad y responsabilidad.

Al adoptar estas medidas, se busca reforzar el compromiso institucional con la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas, creando un entorno más propicio para la prevención y el combate efectivo de las faltas administrativas graves y la corrupción.

b) Investigación

Inicio del proceso de investigación

La investigación sobre posibles faltas administrativas se inicia de oficio, a través de una denuncia, o como resultado de auditorías – en donde las unidades investigadoras establecerán áreas y medios electrónicos suficientes y de fácil acceso, con personal capacitado, para proveer orientación a cualquier persona que quiera presentar denuncias-, según lo estipulado en el artículo 91 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA). Es esencial establecer mecanismos accesibles y contar con personal capacitado para orientar a quienes deseen presentar denuncias, garantizando así la efectividad del proceso desde su inicio.

Desarrollo de la investigación

Una vez que la denuncia se dirige a la autoridad investigadora competente, se da paso a la investigación propiamente dicha. Esta fase se centra en examinar las acciones de servidores públicos o particulares para determinar la existencia y naturaleza de una posible falta administrativa. El proceso concluye con la elaboración del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa (IPRA), en línea con lo dispuesto por el artículo 92 de la LGRA.

Competencias y herramientas de las autoridades

Las autoridades encargadas de la investigación poseen amplias facultades, incluyendo la realización de auditorías, investigaciones, visitas de verificación y requerimientos necesarios para un análisis exhaustivo de los hechos. Además, disponen de medidas de apremio para asegurar la observancia de sus resoluciones.

Resultados y resoluciones

Al concluir el análisis de los hechos y las pruebas, la autoridad investigadora determina la presencia de una falta administrativa. Si no se identifica ninguna falta, se procede al cierre del expediente con el acuerdo de conclusión, a menos que aparezcan nuevos indicios que justifiquen la reapertura de la investigación – lo cual se deberá notificar a las servidoras o los servidores públicos y particulares sujetos a la investigación, así como a las o los denunciantes cuando éstos fueren identificables, dentro los 10 días hábiles siguientes a su emisión-. Si se confirma una falta, esta se clasifica como grave o no grave y se emite el correspondiente IPRA, detallando la secuencia de los hechos, la fundamentación de la falta, su clasificación y las pruebas pertinentes. De acuerdo con el artículo 194 de la LGRA, el IPRA debe contener:

1. Nombre de la autoridad investigadora
2. Domicilio para oír y recibir notificaciones
3. Nombre o nombres de los funcionarios o las funcionarias que podrán imponerse de los autos del expediente de responsabilidad administrativa por parte de la autoridad investigadora, precisando el alcance que tendrá la autorización otorgada
4. Domicilio de las partes
5. La lógica y cronología de los hechos que dieron lugar a la presunta falta
6. Los razonamientos y las consideraciones sobre la falta cometida
7. La calificación de ésta como grave o no grave
8. Firma autógrafa de la autoridad investigadora

Colaboración del sujeto investigado

El proceso contempla la posibilidad de que el sujeto investigado colabore con las autoridades aportando información valiosa. Esta colaboración puede resultar en una reducción de las sanciones aplicables, siempre que se mantenga de manera plena y continua a lo largo de la investigación y el procedimiento subsiguiente.



Derechos de los denunciantes

La o el denunciante puede solicitar aclaraciones a la autoridad sobre acuerdos, autos o sentencias en las etapas de desahogo de pruebas y juicio. Los denunciantes tienen el derecho de presentar recursos de inconformidad ante desacuerdos con las resoluciones finales o la clasificación de las faltas. La notificación de tales resoluciones se realizará dentro de los 10 días hábiles siguientes a su emisión, asegurando la transparencia y el derecho a la revisión.

Procedimientos específicos

La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF)- artículos 40, 67, 73, 196, 197 y 198- detalla procedimientos específicos para faltas administrativas no graves detectadas en la fiscalización, estableciendo la transferencia de la denuncia a la contraloría o al OIC competente y la obligación de notificar el inicio de la investigación y la resolución final.

Para ello, la autoridad investigadora deberá dictar un acuerdo de incompetencia que contendrá las consideraciones que sustenten la incompetencia y ordenará remitir la denuncia a la contraloría u OIC competente. Además, –en los términos de la LGRA– promoverá ante el tribunal la imposición de sanciones por faltas graves que conozca derivado de sus auditorías, así como sanciones a las y los particulares vinculados con dichas faltas.

El procedimiento de investigación, substanciación y sanción de las faltas administrativas graves se desahoga conforme a lo establecido en la LGRA. Sin embargo, la LFRCF establece en los artículos 40, 67, 69, 71 y 74 que son las unidades administrativas a cargo de la investigación y la substanciación de la auditoría las competentes para desahogar el procedimiento. Además, señala la obligación de la auditoría de registrar en la Plataforma Nacional la información de las servidoras y los servidores públicos y particulares sancionados por resolución definitiva firme por faltas graves.

En caso de que la investigación de faltas administrativas no graves derive de la fiscalización, los artículos 40, 67, 73, 196, 197 y 198 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) señalan el procedimiento para que, detectada la irregularidad, la auditoría dé vista al OIC o contraloría competente. Para ello, la autoridad investigadora deberá dictar un acuerdo de incompetencia que contendrá las consideraciones que sustenten la incompetencia y ordenará remitir la denuncia a la contraloría u OIC competente. Asimismo, establece la obligación de la contraloría de notificar el inicio de la investigación y al dictar la resolución hacerlo del conocimiento de la auditoría. La autoridad puede solicitar información adicional para atender observaciones que se hayan realizado y determinar la cantidad líquida de los daños o perjuicios en la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes público.

Vista al Ministerio Público

En términos de lo establecido por el mismo artículo 11 de la LGRA, en los casos en que, derivado de las investigaciones, se tenga certeza de una “presunta comisión de delitos”, éstas presentarán las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público competente. La práctica general ha sido que la autoridad investigadora turna al jurídico de la institución para que haga la denuncia penal correspondiente.

c) Consideraciones clave para la eficacia del procedimiento de investigación

Definición de competencias

Es crucial abordar la generalidad presente en la regulación de los procedimientos de investigación para asegurar su efectividad. Es imperativo que, mediante reglamentaciones secundarias o acuerdos interinstitucionales, se establezcan con claridad las competencias específicas de cada autoridad involucrada. Esto incluye aspectos fundamentales como las notificaciones, la asistencia legal a los implicados y la aplicación de medidas coercitivas necesarias para el buen desarrollo de las investigaciones.

Uniformidad en el régimen transitorio

Para prevenir disparidades en el tratamiento de los individuos sujetos a investigación, es esencial que el régimen transitorio mantenga una uniformidad entre todas las entidades encargadas de la investigación. Esta coherencia garantizará que todos los probables responsables reciban un trato equitativo, evitando así cualquier forma de desigualdad en el proceso.

d) Substanciación

Una vez que la autoridad investigadora integra el IPRA y señala si se trata de una falta grave o no grave, es el turno de la autoridad substanciadora para desahogar el procedimiento. Este procedimiento es diferenciado dependiendo del tipo de falta (grave o no grave) y de si se trata de servidores o servidoras públicos o de particulares.

Proceso de substanciación para faltas no graves

Cuando se identifica una falta no grave, ya sea a partir de una auditoría o por parte de los Órganos Internos de Control (OIC), el procedimiento de substanciación se pone en marcha. Conforme al artículo 40, fracción V, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la auditoría notifica a los OIC sobre los indicios de faltas no graves para que estos procedan con la investigación y, si corresponde, con el inicio del procedimiento sancionador. Los OIC tienen un plazo de 30 días hábiles tras recibir el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa (IPRA) para informar a la auditoría sobre el número de expediente asignado a la investigación o procedimiento sancionador iniciado.

Substanciación de faltas graves y de particulares

En los casos de faltas graves o involucrando a particulares, una vez que la autoridad substanciadora acepta el IPRA, se cita al implicado para una audiencia inicial, donde se le informa de sus derechos, incluyendo el de no autoincriminarse, defenderse personalmente, contar con defensa especializada o defensoría de oficio. Posteriormente, y tras la calificación de las pruebas, se notifica a las partes sobre el envío del expediente al Tribunal de Justicia Administrativa, el cual debe realizarse dentro de los 3 días hábiles siguientes a la conclusión de la audiencia inicial.

El Tribunal, al recibir el expediente, verifica la gravedad de la falta o la implicación de particulares. Si la falta no corresponde a una grave o el involucrado no es un particular, el expediente se devuelve a la autoridad substanciadora correspondiente para continuar con el procedimiento por falta no grave. Si el Tribunal acepta el caso, se abre un segundo periodo de presentación de pruebas. Admitidas y desahogadas las



pruebas se cierra la instrucción y se abre el periodo de alegatos. Finalmente, el tribunal del que se trate decide si se configura o no la responsabilidad administrativa.

Opciones de la autoridad substanciadora ante el IPRA

La autoridad substanciadora, tras analizar el IPRA, puede optar por no iniciar el proceso de responsabilidad administrativa si considera que el informe no está adecuadamente fundamentado. Esta decisión puede ser impugnada por las partes a través de un recurso de inconformidad. Si se decide desechar el informe, el proceso concluye, aunque esta decisión también puede ser objeto de impugnación mediante un recurso de reclamación. Si la autoridad investigadora no desahoga o presenta las pruebas requeridas por la substanciadora, se considerará que no se presentaron pruebas, finalizando así el proceso, salvo que las partes decidan impugnar, lo cual daría lugar a un recurso de inconformidad.

Consideración clave: Garantizar la defensa adecuada

Un desafío crucial en la etapa de substanciación es asegurar que las personas sujetas al procedimiento tengan acceso a una defensa adecuada. Es fundamental que la autoridad substanciadora pueda proporcionar o facilitar el acceso a un abogado defensor de oficio durante las audiencias, tal como lo estipula la ley para cualquier presunto responsable de una falta administrativa. Este derecho a la defensa por parte del Estado es especialmente crítico en casos de corrupción, dada la naturaleza del fenómeno que implica abusos de poder.

Por lo tanto, es imprescindible establecer medidas concretas que aseguren el debido proceso y una defensa adecuada, garantizando así una audiencia imparcial y el respeto a los derechos fundamentales de las personas implicadas.

e) Recursos de impugnación dentro del procedimiento de responsabilidad administrativa

La Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) establece mecanismos de impugnación para que los sujetos involucrados en procedimientos de responsabilidad administrativa puedan expresar su inconformidad con las decisiones tomadas por las autoridades investigadoras o substanciadoras. Estos recursos buscan remediar posibles violaciones al procedimiento o revisar la decisión tomada. Los recursos principales que contempla la ley son el de inconformidad y el de reclamación. Además, se contemplan medios de impugnación ante los tribunales de justicia administrativa, como el juicio de nulidad, la apelación y el recurso de revisión, aplicables tanto para faltas graves como no graves.

Recurso de inconformidad

El recurso de inconformidad sirve para que los sujetos involucrados soliciten aclaraciones a la autoridad sobre las decisiones tomadas durante el procedimiento. Si una persona desea impugnar la calificación de una falta administrativa como no grave o alguna otra decisión como el acuerdo de conclusión y archivo de expediente, puede presentar este recurso dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación de la resolución.

Para ejercer el recurso de inconformidad, el sujeto debe presentar un escrito de impugnación ante la autoridad investigadora o substanciadora que emitió la decisión. En este escrito, debe explicar detalladamente los motivos por los cuales considera que la calificación de la falta o la decisión tomada es incorrecta.

Una vez presentado el recurso, la autoridad investigadora o substanciadora tiene la obligación de resolverlo en un plazo máximo de 30 días hábiles. Durante este periodo, se revisarán los argumentos presentados por el sujeto y se evaluará la procedencia de su solicitud.

Recurso de reclamación

El recurso de reclamación se puede interponer ante cualquier resolución emitida en los procedimientos de responsabilidades administrativas antes del cierre de la instrucción. Este recurso está disponible tanto para el presunto responsable como para el denunciante o terceros afectados, y se presenta ante la autoridad substanciadora o directamente al Tribunal de Justicia Administrativa correspondiente. La autoridad que recibe el recurso tiene la facultad de desecharlo, solicitar aclaraciones o admitirlo para su análisis. Tras examinar los argumentos y pruebas, la autoridad o tribunal puede confirmar, revocar o modificar la resolución impugnada.

Juicio de nulidad

El juicio de nulidad es aplicable contra las sanciones impuestas por faltas no graves. Los servidores públicos sancionados pueden presentar una demanda ante el Tribunal de Justicia Administrativa competente. Este tribunal se encarga de evaluar la demanda y las pruebas presentadas. Una vez concluida la presentación de pruebas y cerrada la instrucción, el tribunal decide sobre la validez o nulidad de la sanción impuesta. Además, el tribunal tiene la opción de sobreseer el juicio. Contra la resolución del tribunal, los servidores públicos sancionados pueden interponer un amparo, mientras que las autoridades substanciadoras pueden optar por el recurso de revisión.

Recurso de apelación

Este recurso es relevante en casos de faltas graves o involucrando a particulares. La apelación se puede utilizar contra resoluciones que imponen sanciones por faltas administrativas graves o faltas cometidas por particulares, así como contra aquellas resoluciones que determinen la inexistencia de responsabilidad administrativa. Este recurso es aplicable tanto para los servidores públicos como para particulares implicados.

Recurso de revisión

El recurso de revisión está previsto para autoridades que deseen impugnar resoluciones derivadas de juicios de nulidad por faltas no graves. Este mecanismo proporciona una vía adicional para que las autoridades cuestionen las decisiones del tribunal que no estén acorde con su interpretación del caso o la aplicación de la ley.

Consideraciones clave: Medios de impugnación

Es crucial reconocer la falta de claridad en la normativa actual sobre la aplicabilidad de los medios de impugnación en todas las etapas del procedimiento de responsabilidad administrativa que pueden resultar en la conclusión del proceso y tener un impacto significativo tanto en los denunciantes como en las autoridades investigadoras. Esta ambigüedad puede llevar a incertidumbres y posiblemente a la desprotección de los derechos de las partes involucradas.

Para abordar este desafío, se recomienda realizar un análisis exhaustivo de las decisiones jurisdiccionales relevantes que interpreten y aclaren estos aspectos. Este estudio permitirá identificar brechas en la legislación actual y proporcionará una base para la elaboración de directrices más claras y detalladas que aseguren la protección adecuada de los derechos de todas las partes a lo largo del procedimiento de responsabilidad administrativa.



f) Procedimientos de prevención

Importancia de la prevención

La prevención constituye un pilar fundamental dentro del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), diseñado para facilitar la coordinación entre las autoridades en la lucha contra la corrupción y asegurar la uniformidad y eficacia de las medidas implementadas. La Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) resalta la prevención como un elemento crucial, aunque la sitúa al final del proceso de responsabilidad administrativa. Sin embargo, es vital que la prevención se integre de manera transversal en todas las etapas del proceso para minimizar la ocurrencia de faltas administrativas.

Obligaciones de prevención

La LGRA, en sus artículos 15 a 22, detalla los mecanismos de prevención que las secretarías y órganos internos de control deben adoptar. Estas acciones incluyen la orientación a servidores públicos sobre cómo actuar en situaciones específicas para prevenir faltas administrativas, basándose en diagnósticos realizados de sus funciones. Estas medidas deben ser evaluadas anualmente para adaptar estrategias y generar recomendaciones que limiten las áreas de riesgo y promuevan conductas íntegras.

Implementación de acciones preventivas

Las autoridades deben:

- Desarrollar acciones orientativas para servidores públicos, ajustadas a las directrices del SNA
- Establecer convenios con entidades privadas involucradas en contrataciones públicas para promover la autorregulación y programas de integridad
- Incorporar prácticas internacionales en el diseño y supervisión de mecanismos preventivos
- Realizar evaluaciones anuales de las acciones implementadas, ajustando estrategias según sea necesario
- Atender y aplicar recomendaciones del Comité Coordinador del SNA para fortalecer el desempeño institucional y prevenir la corrupción
- Implementar los mecanismos de coordinación que, en términos de la LGSNA, determine el Comité Coordinador del SNA, e informar a éste de los avances y resultados que tengan, a través de sus órganos internos de control

Consideraciones clave

Es fundamental reconocer que los procedimientos de prevención están regulados de manera opcional en la LGRA, lo que genera incertidumbre sobre cómo llevar a cabo los diagnósticos necesarios y aplicar las medidas de prevención adecuadamente. Para superar estos retos, es esencial:

- Desarrollar mecanismos efectivos: Se deben establecer mecanismos claros y operativos que aseguren la implementación de medidas de prevención en todos los casos, garantizando así una lucha efectiva contra la corrupción.
- Directrices para diagnósticos: Es crucial proporcionar pautas detalladas para realizar los diagnósticos mencionados en la ley, permitiendo identificar y abordar de manera proactiva los riesgos de corrupción.
- Conocimiento de riesgos e índice de frecuencia de faltas: El punto de partida para cualquier estrategia de prevención es un entendimiento profundo de los riesgos asociados a la corrupción y la naturaleza y frecuencia de las faltas cometidas.

- Cooperación interinstitucional, interoperabilidad de información y transparencia: La cooperación entre diferentes entidades y la transparencia en el manejo de la información son cruciales. Herramientas como la Plataforma Digital Nacional del SNA juegan un papel vital en compartir conocimientos y prácticas efectivas para prevenir, detectar y combatir la corrupción.

Obligaciones de los servidores públicos

Con la finalidad de determinar de manera clara y exacta, los motivos que dan origen a la presentación de quejas y denuncias en contra de los servidores públicos, y con la finalidad de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban ser observadas en el desempeño del servicio público, independientemente de las obligaciones específicas que correspondan al empleo, cargo o comisión, todo servidor público, sin perjuicio de sus derechos laborales y avocándonos las obligaciones que señala el Artículo 7 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, deben observarse las siguientes directrices:

- I. Actuar conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que deben conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones;
- II. Conducirse con rectitud sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni buscar o aceptar compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización;
- III. Satisfacer el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general y bienestar de la población;
- IV. Dar a las personas en general el mismo trato, por lo que no concederán privilegios o preferencias a organizaciones o personas, ni permitirán que influencias, intereses o prejuicios indebidos afecten su compromiso para tomar decisiones o ejercer sus funciones de manera objetiva;
- V. Actuar conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados, procurando en todo momento un mejor desempeño de sus funciones a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades;
- VI. Administrar los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sujetándose a los principios de austeridad, eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados;
- VII. Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en la Constitución;
- VIII. Corresponder a la confianza que la sociedad les ha conferido; tendrán una vocación absoluta de servicio a la sociedad, y preservarán el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general;
- IX. Evitar y dar cuenta de los intereses que puedan entrar en conflicto con el desempeño responsable y objetivo de sus facultades y obligaciones;
- X. Se abstendrán de asociarse con inversionistas, contratistas o empresarios nacionales o extranjeros, para establecer cualquier tipo de negocio privado que afecte el desempeño imparcial y objetivo en razón de intereses personales o familiares, hasta el cuarto grado por consanguinidad o afinidad;
- XI. Separarse legalmente de los activos e intereses económicos que afecten de manera directa el ejercicio de sus responsabilidades en el servicio público y que constituyan conflicto de intereses, de acuerdo con lo establecido en esta Ley, en forma previa a la asunción de cualquier empleo, cargo o comisión;



- XII. Abstenerse de intervenir o promover, por sí o por interpósita persona, en la selección, nombramiento o designación para el servicio público de personas con quienes tenga parentesco por filiación hasta el cuarto grado o por afinidad hasta el segundo grado; y
- XIII. Abstenerse de realizar cualquier trato o promesa privada que comprometa al Estado mexicano.

Responsabilidad de Personas Servidoras Públicas

Los Servidores Públicos responsables de la investigación, substanciación y resolución de las Faltas administrativas² incurrirán en obstrucción de la justicia cuando:

- I. Realicen cualquier acto que simule conductas no graves durante la investigación de actos u omisiones calificados como graves en la LGRA y demás disposiciones aplicables;
- II. No inicien el procedimiento correspondiente ante la autoridad competente, dentro del plazo de treinta días naturales, a partir de que tengan conocimiento de cualquier conducta que pudiera constituir una Falta administrativa grave, Faltas de particulares o un acto de corrupción, y
- III. Revelen la identidad de un denunciante anónimo protegido bajo los preceptos establecidos en esta Ley.

Los Servidores Públicos que denuncien una Falta administrativa grave o Faltas de particulares, o sean testigos en el procedimiento, podrán solicitar medidas de protección que resulten razonables. La solicitud deberá ser evaluada y atendida de manera oportuna por el Ente público donde presta sus servicios el denunciante.

Conclusión y Recomendaciones Finales

Este manual constituye un recurso valioso para los servidores públicos comprometidos con la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas dentro de la administración pública. Al ofrecer una orientación clara sobre la gestión de denuncias, procedimientos, derechos y obligaciones asociados con la denuncia de actos de corrupción, subraya la importancia de una actuación diligente y conforme a los principios de justicia y legalidad.

Es imperativo que las autoridades asuman la responsabilidad de estar permanentemente preparadas para prevenir, identificar, investigar, combatir y sancionar la corrupción en el ámbito de su competencia. Cumplir con las obligaciones establecidas en tratados internacionales como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Convención Interamericana contra la Corrupción, la Convención para Combatir el Cohecho (OCDE), así como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el régimen de responsabilidades administrativas en México, es esencial para fortalecer el Estado de derecho y promover una gestión pública ética y transparente.

La denuncia no solo representa el inicio de una cadena de obligaciones esenciales para el combate a la corrupción e impunidad, sino que también refleja el compromiso con la integridad y el bienestar público. En ese sentido, se presentan recomendaciones enfocadas en la importancia de este compromiso y las responsabilidades inherentes:

² Artículo 64, LGRA

1. Compromiso con el proceso: La adopción de un compromiso firme con la integridad marca el inicio de una serie de responsabilidades concatenadas en la lucha contra la corrupción, cada una crítica para asegurar la justicia y la transparencia en la administración pública.
2. Responsabilidad proactiva: Es necesario adoptar una postura proactiva en la atención, identificación, denuncia e investigación de actos de corrupción, comprendiendo que la inacción o la omisión no solo perjudica la estructura del Estado, sino que erosiona la confianza de la ciudadanía.
3. Investigación diligente: La realización de investigaciones minuciosas ante cualquier denuncia de corrupción es esencial para asegurar la recaudación de pruebas, la rendición de cuentas y la sanción adecuada de los actos corruptos.
4. Compromiso con la protección a denunciantes y víctimas: Asegurar una debida atención y protección efectiva a quienes denuncian actos de corrupción y a las víctimas de estos actos es fundamental.
5. Eliminación de las consecuencias de actos de corrupción: Es imperativo reconocer que un actuar negligente en la atención, investigación y sanción de denuncias de corrupción implica la responsabilidad del Estado por los daños ocasionados, así como por su incumplimiento con obligaciones internacionales, subrayando la importancia de remediar estas acciones y sus efectos adversos.
6. Aplicación de estándares internacionales: Cumplir con las obligaciones estipuladas en tratados internacionales y legislación nacional es un deber constitucional ineludible. Este cumplimiento no solo fortalece los esfuerzos de lucha contra la corrupción a nivel global y local, sino que también asegura la alineación con los estándares internacionales de justicia y transparencia.

Este manual es una herramienta clave para las y los funcionarios públicos, diseñada para guiar y fortalecer la gestión de denuncias de corrupción, enfatizando la importancia de cada acción en la construcción de un gobierno más íntegro y responsable, fortaleciendo el combate a la corrupción e impunidad, asegurando el bienestar de la sociedad y el respeto por los derechos fundamentales.