



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

C. DIPUTADO PRESIDENTE DEL CONGRESO DEL ESTADO P R E S E N T E

Las diputadas y los diputados que integramos la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Sexagésima Quinta Legislatura, recibimos como pendiente legislativo para efecto de estudio y dictamen, la iniciativa de Ley para incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato, suscrita por la diputada Ma Carmen Vaca González integrante del Grupo Parlamentario del Partido Morena, ante la Sexagésima Cuarta Legislatura.

Con fundamento en los artículos 111, fracción II y 171 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, formulamos a la Asamblea el siguiente:

D I C T A M E N

I. Del Proceso Legislativo

I.1. En sesión del 30 de mayo de 2019 ingresó la iniciativa de Ley para incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato, suscrita por la diputada Ma Carmen Vaca González integrante del Grupo Parlamentario del Partido Morena, ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, turnándose en su momento por la presidencia del Congreso a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 111, fracción II de la Ley Orgánica del Poder legislativo del Estado de Guanajuato.

I.2. En reunión de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de fecha 3 de junio de 2019, se radicó la iniciativa. Se acordó como metodología de análisis y estudio lo siguiente:



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la iniciativa de Ley para incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato, suscrita por la diputada Ma Carmen Vaca González integrante del Grupo Parlamentario del Partido Morena, ante la Sexagésima Cuarta Legislatura.

- a) *Se remitirá la iniciativa vía electrónica a las diputadas y a los diputados integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura, al Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Guanajuato, a la Coordinación General Jurídica de Gobierno del Estado, a la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas, a los organismos autónomos reconocidos constitucionalmente y por ley, a los 46 ayuntamientos, a las instituciones de educación superior y a los colegios de profesionistas quienes contarán con un término de 20 días hábiles, para remitir los comentarios y observaciones que estimen pertinentes.*
- b) *Se remitirá al Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado para su opinión.*
- c) *Se creará un link a la página web del Congreso del Estado, para que la iniciativa pueda ser consultada y se puedan emitir observaciones.*
- d) *Las observaciones remitidas a la secretaría técnica serán compiladas y además se elaborará un documento con formato de comparativo que se circulará a la Comisión.*
- e) *Se establecerá una mesa de trabajo conformada por las y los integrantes de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, asesores que conforman la misma, en su caso un representante de las autoridades consultadas y, de los diputados y diputadas de esta Legislatura que deseen asistir, para discutir y analizar las observaciones remitidas. De igual forma, si durante el desahogo de la mesa de trabajo llegaran observaciones, estas serán tomadas en cuenta.*

Respondieron a la consulta el Colegio de Abogados de Guanajuato A. C., el Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado, así como el ayuntamiento de Irapuato.

Se pronunciaron los ayuntamientos de Purísima del Rincón y Abasolo.

El Colegio de Abogados de Guanajuato A.C., refirió lo siguiente:

(...) la actual propuesta está basada principalmente en la «Ley para incentivar la denuncia de actos de corrupción de servidores públicos del Estado de Nuevo León», pues textualmente refiere las mismas condiciones y extensión del articulado con el que cuenta la ley vigente en dicho Estado y la concordancia con la iniciativa.

La Legislación Estatal que regula los alcances de la actual iniciativa. En lo práctico, lo que pretende regularse con la iniciativa actualmente está regulado en la «Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato», por lo que corresponde a los procedimientos administrativos de las dependencias y entidades de la Administración



Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la iniciativa de Ley para incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato, suscrita por la diputada Ma Carmen Vaca González integrante del Grupo Parlamentario del Partido Morena, ante la Sexagésima Cuarta Legislatura.

Pública Local, en la que está incluido el ámbito municipal, en los alcances del artículo 3 fracción XIII de la mencionada Ley. De igual forma, para el caso de procedimientos de responsabilidad de faltas administrativas catalogadas como graves, también se involucra la «Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato», en el que se establece la competencia de la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas del Tribunal, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 2 segundo párrafo, 4 fracción III y 8 fracción I, incisos a) a c).

De igual forma, el «Código Penal del Estado de Guanajuato», en su «LIBRO SEGUNDO» de la «PARTE ESPECIAL» en la que se desarrollan las disposiciones para determinar delitos, en la «SECCIÓN CUARTA», que se refiere a los «DELITOS CONTRA EL ESTADO», se prevé en el «TÍTULO SEGUNDO» las tipificaciones «DE LOS DELITOS POR HECHOS DE CORRUPCIÓN», y que van desde el artículo 247 al 253-e, con diferentes configuraciones de conductas típicas, atendiendo a los elementos de cada delito. Para estos casos, la legislación aplicable además de la codificación sustantiva, ya mencionada, será en lo procesal, el «Código Nacional de Procedimientos Penales», y la «Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Guanajuato» para la actuación de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, lo que además está reconocido constitucionalmente en el párrafo quinto del artículo 95 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato.

El Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso, manifestó la opinión que a continuación se expone:

(...) Actualmente existen una diversidad de legislaciones tendientes a prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción en los diferentes niveles de la administración pública; así como, de instancias encargadas de dichas tareas. Coincidimos en el hecho de que el combate a la corrupción representa un importante reto, ya que transgrede a la sociedad disminuyendo la confianza de los ciudadanos en nuestras instituciones, tal y como se refiere en la iniciativa. En este sentido, se identifica que, a nivel local, se han realizado diversas adecuaciones normativas y estructurales con la finalidad de avanzar en la búsqueda de la excelencia en el ejercicio de la función pública.

Con la finalidad de ser específicos en el tema, se puede observar que se hace referencia a varias instancias particulares que participan de su aplicación, sin embargo, no se propone la adecuación de sus atribuciones para tales fines en sus legislaciones orgánicas, dando como resultado la posibilidad de ambigüedad en cuanto a la instancia que deberá atender lo señalado en la norma. Se observa además que se propone la posibilidad de la denuncia anónima, situación que en la



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la iniciativa de Ley para incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato, suscrita por la diputada Ma Carmen Vaca González integrante del Grupo Parlamentario del Partido Morena, ante la Sexagésima Cuarta Legislatura.

práctica ya se aplica por medio de la plataforma que administra la Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas.

Se observa que se ofertan beneficios para los denunciantes o testigos de actos de corrupción, sin embargo, al analizar el presupuesto de egresos de la Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas, no se encuentra contemplada partida presupuestal alguna que pudiera facilitar al menos durante el presente ejercicio el otorgamiento de dichas recompensas económicas. Amén de lo anterior, no se establece de forma clara ni los mecanismos, ni los tabuladores de acceso a dicho beneficio, atribuyendo al parecer dicha atribución de forma discrecional al titular de la Secretaría de Transparencia.

(INILEG), concluye la inviabilidad de la propuesta en atención a la observancia de la irracionalidad lógico – formal que ya hemos expuesto, además de observar presente la Irracionalidad Pragmática toda vez que en la actualidad se encuentran ya establecidas diversas disposiciones normativas e instancias que deberán aplicar de forma cotidiana lo que se propone en la iniciativa.

El ayuntamiento de Irapuato expuso en su respuesta a la consulta lo siguiente:

(...) se recomienda verificar que los cuerpos normativos que se citan se encuentren vigentes, lo anterior toda vez que dentro del documento en cita se hace referencia a la Ley de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus municipios, misma que fue abrogada el 20 de junio del año 2017, por la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, la cual se encuentra a la fecha vigente.

Se recomienda verificar que las denominaciones de los cuerpos normativos que se citan sean los correctos, dado que se menciona Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Guanajuato, siendo el nombre correcto Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato.

I.3. En fecha 14 de septiembre de 2021, las diputadas y los diputados integrantes de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Sexagésima Cuarta Legislatura, determinaron dejar esta iniciativa como pendiente legislativo para que fuera la siguiente Legislatura quien se pronunciara al respecto.



Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la iniciativa de Ley para incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato, suscrita por la diputada Ma Carmen Vaca González integrante del Grupo Parlamentario del Partido Morena, ante la Sexagésima Cuarta Legislatura.

1.4. En fecha 11 de octubre de 2021, se instaló la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Sexagésima Quinta Legislatura, donde nos impusimos del contenido de los pendientes legislativos, y entre ellos se encuentra la iniciativa que se dictamina.

1.5. En fecha 24 de enero de 2022, la diputada presidenta a efecto de dar puntual seguimiento de la metodología de análisis y estudio aprobada por unanimidad por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Sexagésima Cuarta Legislatura, propuso llevar a cabo la mesa de trabajo enlistada entre las acciones de dicha metodología.

1.6. En cumplimiento a lo anterior, la diputada Susana Bermúdez Cano y los diputados Rolando Fortino Alcántar Rojas y Gerardo Fernández González integrantes de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Sexagésima Quinta Legislatura, servidores públicos de la Coordinación General Jurídica de Gobierno del Estado, del Instituto de Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato, de la Fiscalía General del Estado de Guanajuato, del Tribunal de Justicia Administrativa, del Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado; asesores de los grupos parlamentarios de los partidos Acción Nacional, MORENA y Revolucionario Institucional; así como la secretaría técnica de la comisión legislativa, se involucraron en el análisis y estudio en la mesa de trabajo donde se desahogaron las observaciones y comentarios sobre la iniciativa, la cual se llevó a cabo el 9 de febrero de 2022.



Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la iniciativa de Ley para incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato, suscrita por la diputada Ma Carmen Vaca González integrante del Grupo Parlamentario del Partido Morena, ante la Sexagésima Cuarta Legislatura.

1.7. Finalmente, la presidencia de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales instruyó a la Secretaría Técnica para que elaborara el proyecto de dictamen en sentido negativo, atendiendo a lo vertido en la mesa de trabajo con fundamento en lo dispuesto en los artículos 94, fracción VII y 272, fracción VIII inciso e de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, mismo que fue materia de revisión por las diputadas y los diputados integrantes de esta comisión dictaminadora.

II. Valoración de la iniciativa y consideraciones de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales

Las diputadas y los diputados que integramos la comisión dictaminadora, consideramos importante referenciar los puntos sobre los cuales versa el sustento de esta propuesta, que tiene como objeto entre otros, generar un sistema de protección e incentivo mediante la *Ley para incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de Servidores Públicos del Estado de Guanajuato* que constituya una herramienta normativa para propiciar la denuncia como medio para combatir la corrupción, en un nuevo marco de cultura de legalidad en nuestra entidad. Abordando de forma integral los asuntos relacionados con la protección de denunciantes y testigos de buena fe que hayan denunciado actos de corrupción, ampliando sus propósitos iniciales y configurando un cuerpo jurídico integral que fortalezca los sistemas institucionales y jurídicos para la lucha contra la corrupción en todos sus ámbitos.

La iniciante consideró en su exposición de motivos lo siguiente:

«(...)El combate a la corrupción representa un importante reto, ya que esta transgrede a la sociedad disminuyendo la confianza de los ciudadanos en nuestras instituciones y en los gobiernos de todos los niveles; por ello, resulta necesario establecer un compromiso en donde el cumplimiento de la Ley, estén siempre presentes en el desempeño de los servidores públicos, promoviendo que la sociedad y el Gobierno en equipo, sumen esfuerzos en



Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la iniciativa de Ley para incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato, suscrita por la diputada Ma Carmen Vaca González integrante del Grupo Parlamentario del Partido Morena, ante la Sexagésima Cuarta Legislatura.

la observación y vigilancia que resulta indispensable en la lucha por combatir y sancionar severamente a quienes infringen la ley, practican la corrupción y propician la impunidad.

La corrupción requiere la complicidad entre autoridades y terceros con el fin de obtener un beneficio ilícito que implica la violación de la ley y el debilitamiento de las instituciones públicas, desdeñando el desarrollo y atentando contra la igualdad de oportunidades que debe existir entre todos los guanajuatenses. La corrupción, entendida como el mal uso de un puesto público para la obtención de una ganancia privada, tiene efectos negativos para la sociedad en su conjunto. Una extensa literatura ha analizado cómo la corrupción afecta el ámbito económico, de convivencia social y de confianza en las instituciones de un país. La corrupción está asociada con menores niveles de crecimiento del PIB de un país o estado y limita la inversión privada. Mediante la corrupción es recurrente el uso ineficaz e ineficiente de los presupuestos públicos en diversos ámbitos que deberían ser clave para el bienestar ciudadano como lo son la salud, la educación y el desarrollo de infraestructura en todos en los ámbitos de gobierno.

El interés por el combate a la corrupción ha llevado a los especialistas del tema a descubrir las alternativas más efectivas para descubrir con eficacia los actos de corrupción; ha quedado demostrado según investigaciones llevadas a cabo por la Asociación de Examinadores de Fraude Certificados (ACFE por sus siglas en inglés) que el 43.3% de los actos de corrupción son descubiertos por medio de denuncias de informantes; estadísticas de este mismo organismo revelan que el 50.9% de los casos, los empleados son la principal fuente de estas denuncias. Sin embargo, frecuentemente los denunciados sufren las consecuencias de denunciar en su persona o en su trabajo.

La normatividad vigente en el Estado de Guanajuato no establece condiciones suficientes para la protección de los denunciados ni para incentivar a aquellos que tienen conocimiento de actos corruptos a denunciarlos, por lo que resulta de vital importancia, promover los cambios legislativos necesarios, crear y fortalecer medidas administrativas, estructuras y mecanismos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción. En este mismo sentido, tampoco hay condiciones favorables para que el servidor público, ciudadano, testigo o cómplice de irregularidades o actos de corrupción, lleve a cabo una denuncia ante autoridades competentes para el combate a la corrupción. Simplemente no hay confianza en las autoridades de cualquier nivel. Las redes de colaboración en la corrupción generan una confusión involuntaria por parte de servidores públicos honestos e íntegros, a los que habría que invitar a denunciar en condiciones de protección adecuada.

La protección del ámbito privado de la persona en la sociedad contemporánea, exige del legislador y del resto de poderes públicos un especial esfuerzo para cubrir los diversos frentes en los que el derecho a la protección de los datos personales puede verse amenazado y queda muy



Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la iniciativa de Ley para incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato, suscrita por la diputada Ma Carmen Vaca González integrante del Grupo Parlamentario del Partido Morena, ante la Sexagésima Cuarta Legislatura.

claro que forma parte de las responsabilidades de los diferentes órdenes de gobierno garantizar el uso adecuado de la información personal de los ciudadanos, más aún cuando se trata de personas que denunciaron posibles actos de corrupción, ya que para el éxito de cualquier proyecto o acción tendiente a luchar contra la corrupción es imprescindible la toma de conciencia y la participación activa de la ciudadanía, pero sobre todo la protección de la identidad y los datos personales de los denunciantes. En este mismo contexto, la Convención Interamericana contra la Corrupción es la norma de Derecho Público Internacional más importante para la Lucha contra la Corrupción en el Hemisferio Americano la misma que, con diferentes grados y avances en su implementación, ha permitido a los distintos países que la han suscrito, contar con un enfoque amplio e integral para la lucha contra este problema que pone en jaque a la gobernabilidad en todo el mundo.

(...)

SISTEMAS PARA PROTEGER A LOS FUNCIONAR/OS PÚBLICOS Y PARTICULARES QUE DENUNCIEN DE BUENA FE ACTOS DE CORRUPCIÓN (ARTÍCULO 111, PARRAFO 8 DE LA CONVENCIÓN)

(...)

Establecer mecanismos de denuncia, como la denuncia anónima y la denuncia con protección de identidad, que garanticen la seguridad personal y la confidencialidad de identidad de los funcionarios.

Establecer mecanismos para denunciar las amenazas o represalias de las que pueda ser objeto el denunciante, señalando las autoridades competentes para tramitar las solicitudes de protección y las instancias responsables de brindarla.

Establecer mecanismos para la protección de testigos, que otorguen a éstos las mismas garantías del funcionario público y el particular.

Establecer mecanismos que faciliten, cuando sea pertinente, la cooperación internacional en las materias anteriores incluyendo la asistencia técnica y la cooperación recíproca que establece la Convención, así como el intercambio de experiencias, la capacitación y la asistencia mutua.

Simplificar la solicitud de protección del denunciante.

Adoptar disposiciones que sancionen el incumplimiento de las normas y/o de las obligaciones en materia de protección.

Adoptar disposiciones que definan claramente las competencias de las autoridades judiciales y administrativas en materia de protección.

(...))»



Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la iniciativa de Ley para incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato, suscrita por la diputada Ma Carmen Vaca González integrante del Grupo Parlamentario del Partido Morena, ante la Sexagésima Cuarta Legislatura.

Derivado del análisis de la iniciativa podemos manifestar que sus alcances y objetivos son entre otros, establecer condiciones de protección tanto para las personas particulares como las servidoras públicas que denuncien actos de corrupción, para que exista la confianza de realizar dichas denuncias sin temor a represalias en contra de su persona. Entendemos que su fundamento nace del artículo III de la *Convención Interamericana contra la Corrupción*, con vigor para México desde el 2 de julio de 1997, que establece la obligación de los Estados de adoptar sistemas para la protección de funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno.

En la valoración y el análisis que realizamos de este ejercicio legislativo, tomamos como marco normativo en el nuevo sistema nacional anticorrupción, el que se contempla con la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

Las referidas Leyes Generales derivan de la facultad del Congreso de la Unión para:

- a)** Expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación. (Artículo 73, fracción XXIX-V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).
- b)** Expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de la Constitución federal (Artículo 73, fracción XXIV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).



Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la iniciativa de Ley para incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato, suscrita por la diputada Ma Carmen Vaca González integrante del Grupo Parlamentario del Partido Morena, ante la Sexagésima Cuarta Legislatura.

Las leyes generales establecían en sus artículos transitorios la obligación de las legislaturas de las entidades federativas de expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas de conformidad con el contenido de las leyes generales que aludimos, así en el estado de Guanajuato se expidieron la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato, publicada el 16 de mayo de 2017 y la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, publicada el 20 de junio de 2017.

Es decir, derivado de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, se sentaron las bases para establecer el Sistema Nacional Anticorrupción, mismo que de conformidad con lo dispuesto en la Carta Magna, tiene como función fundamental la coordinación entre las autoridades de los diversos órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la fiscalización y control de los recursos públicos, enmienda constitucional que al mismo tiempo dispuso que las Entidades Federativas establecerían sistemas locales anticorrupción *artículo 113*.

En este contexto, el 18 de julio de 2016 fueron publicadas en dicho Diario Oficial de la Federación las leyes secundarias, que regulan el Sistema Nacional Anticorrupción. Bajo tales precedentes, y en consonancia con los mismos, en el ámbito local se llevó a cabo la armonización de las disposiciones constitucionales y legales respectivas, publicándose el 6 de septiembre de 2016, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, la reforma al artículo 132 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, por virtud de la cual posteriormente fueron expedidas la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato y la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, y modificados



Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la iniciativa de Ley para incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato, suscrita por la diputada Ma Carmen Vaca González integrante del Grupo Parlamentario del Partido Morena, ante la Sexagésima Cuarta Legislatura.

entre otros cuerpos legales, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato, la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa y el Código Penal para el Estado de Guanajuato.

Esta propuesta tiene como lo hemos venido diciendo, crear una ley que establezca los procedimientos y mecanismos para facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción de servidores públicos de la administración pública central y paraestatal del estado de Guanajuato, susceptibles de ser investigados y sancionados administrativa o penalmente, y para proteger al servidor público o a cualquier persona que denuncie dichos actos o testifique sobre los mismos.

Las medidas que ayudarían a incentivar la denuncia, de acuerdo con la propuesta, serían entre otras, el otorgamiento de recompensas, medidas de protección básicas como la asistencia legal para los hechos relacionados con su denuncia, la reserva de la identidad de la persona denunciante, la protección de condiciones laborales de la persona denunciante; medidas de protección excepcionales: de protección laboral para servidores públicos, traslado de dependencia o centro de trabajo, licencia con goce de sueldo, entre otras.

Otro punto interesante fue que las medidas serían determinadas por la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas, y en su caso se contemplaría un recurso de reconsideración contra las decisiones de las autoridades que otorguen, nieguen, modifiquen o extiendan las solicitudes de protección.

En ese sentido, las diputadas y los diputados que dictaminamos consideramos que la materia de responsabilidades administrativas y anticorrupción debe seguir las pautas de las leyes generales. Ese es el principio de compatibilidad de las normas en



Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la iniciativa de Ley para incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato, suscrita por la diputada Ma Carmen Vaca González integrante del Grupo Parlamentario del Partido Morena, ante la Sexagésima Cuarta Legislatura.

las entidades, al efecto de armonizar sus leyes en congruencia a los principios generales, en el tema del nuevo sistema nacional y estatal anticorrupción.

Al respecto se precisa que, la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, derivada de la Ley General, contempla en las fracciones XIII a XVI del artículo 3, término de falta administrativa que incluyen los supuestos de no grave, grave y falta de los particulares. En este rubro se advierte, cómo la materia se encuentra regulada por la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, que incluso es más amplia en su concepción en no solo identificar faltas de personas servidoras públicas, sino también de personas particulares.

Respecto al tema de la denuncia y denunciante, están contempladas en la fracción IX de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, que refiere que el denunciante es la persona física o moral, o el Servidor Público que acude ante las Autoridades investigadoras a que se refiere la presente Ley, con el fin de denunciar actos u omisiones que pudieran constituir o vincularse con Faltas administrativas, en términos de los artículos 91 y 93 de la Ley en comento.

Por otro lado, es menester manifestar que el artículo 3 de la propuesta indica que la legislación supletoria será la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato y en su caso el Código Civil adjetivo, sin embargo, el artículo 118 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato establece que será de aplicación supletoria lo dispuesto en el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, situación que contraviene la armonía y la sistemática entre normas de la materia.



Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la iniciativa de Ley para incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato, suscrita por la diputada Ma Carmen Vaca González integrante del Grupo Parlamentario del Partido Morena, ante la Sexagésima Cuarta Legislatura.

Lo anterior en el contexto que la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato establece que las autoridades investigadoras pueden ser órganos de control interno de autoridades estatales y municipales, e incluso la Auditoría Superior del Estado, por lo que la propuesta no se adecúa de nueva cuenta al nuevo marco normativo del Sistema Nacional y Estatal Anticorrupción.

El artículo 8 de la propuesta contempla que todos los datos personales del denunciante o testigo serán confidenciales. Sin embargo, tanto la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato en su artículo 64 como en la Ley General en el mismo dispositivo 64 contemplan que el anonimato procede exclusivamente para el denunciante.

Esto resulta acorde con las propias recomendaciones del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, que refieren:

Establecer mecanismos de denuncia, como la denuncia anónima y la denuncia con protección de identidad, que garanticen la seguridad personal y la confidencialidad de identidad de los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que de buena fe denuncien actos de corrupción.

En ese sentido, respecto a la protección de la identidad del testigo, el Poder Judicial de la Federación ha referido que incluso dentro del proceso penal debe considerarse la última opción, pues:

Cuando la autoridad encargada de determinar la procedencia de las medidas de protección advierte que la integridad y seguridad de la persona se pone en riesgo por su participación en un proceso penal, deberá considerar la reserva de identidad como último medio aplicable y sólo en caso de que el riesgo y la amenaza a la vida e integridad física sean notoriamente graves e inminentes. Lo anterior es así, pues la aludida reserva de identidad dificulta el ejercicio del derecho de defensa adecuada, al impedir no sólo un conocimiento pleno, directo y absoluto



Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la iniciativa de Ley para incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato, suscrita por la diputada Ma Carmen Vaca González integrante del Grupo Parlamentario del Partido Morena, ante la Sexagésima Cuarta Legislatura.

por parte del inculpado de la persona que comparece, sino también porque constituye un obstáculo para poder conocer, en condiciones normales, sus antecedentes personales, dificultando con lo primero que el inculpado aprecie directamente su testimonio, no sólo en función de lo que diga verbalmente sino de las demás manifestaciones corporales; y en lo segundo, exige un esfuerzo superlativo para identificar sus antecedentes personales y de esa manera descartar la posibilidad de que exista algún elemento que imposibilite catalogarlo como una persona apta para rendir testimonio, así como evaluar las razones de su presencia en el proceso, la verosimilitud de su dicho, si éste es congruente con sus características personales y su vinculación con el hecho materia de debate en el proceso¹.

En la propuesta se establece también la obligación de denunciar, misma que ya está normada en el artículo 49 fracción II de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato. Se contempla de igual forma que la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas deberá velar porque los canales de recepción de denuncias se encuentren en pleno funcionamiento, centrando su regulación *la propuesta de referencia* en el ámbito de la administración pública estatal, cuando ya la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato establece la obligación general para los poderes Legislativo y Judicial, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, organismos descentralizados, los municipios y sus dependencias y entidades, los órganos jurisdiccionales que no formen parte del poder judicial, así como cualquier otra entidad sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos citados de establecer áreas de fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar denuncias por presuntas Faltas administrativas, de conformidad con los criterios establecidos en la Ley.

¹ PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO; Tesis aislada: I.1o.P.15 P (10a.); Rubro: PROTECCIÓN DE PERSONAS EN EL PROCESO PENAL. PUEDE ACUDIRSE A LA RESERVA DE IDENTIDAD COMO MEDIDA DE SALVAGUARDA, PERO SÓLO COMO ÚLTIMO RECURSO; Registro: 2004967.



De acuerdo a lo anterior, podemos concluir que la protección de las personas denunciantes *base de esta propuesta de nueva ley* ya se encuentra establecida en la norma general y estatal, por lo que corresponde a cada uno de los poderes Legislativo y Judicial, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, organismos descentralizados, los municipios y sus dependencias y entidades, los órganos jurisdiccionales que no formen parte del poder judicial, así como cualquier otra entidad sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos normalizar dicho proceso adecuado a sus propias estructuras y facultades.

Por otro lado, la propuesta pretende regular la denuncia anónima, cuando ya está regulada en los dispositivos 64 y 91 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, en los que se indican la posibilidad de dichas denuncias, y e en caso de no garantizarlo, la responsable incurre en obstrucción de la justicia.

Las diputadas y los diputados que dictaminamos visualizamos que la propuesta de nueva Ley se centra en regular a la administración pública estatal, y deja abierta la potestad para que los Poderes Legislativo y Judicial, los Órganos constitucionalmente autónomos, así como los Municipios del Estado de Guanajuato puedan sujetarse a la Ley en el ámbito de sus competencias, sin hacer mayor desarrollo de dichas autoridades en materia de protección de personas denunciantes. Lo cual dentro del vigente sistema anticorrupción no es potestativo, ya que los poderes Legislativo y Judicial, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, organismos descentralizados, los municipios y sus dependencias y entidades, los órganos jurisdiccionales que no formen parte del poder judicial, así como cualquier otra entidad sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos citados, están obligados a



Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la iniciativa de Ley para incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato, suscrita por la diputada Ma Carmen Vaca González integrante del Grupo Parlamentario del Partido Morena, ante la Sexagésima Cuarta Legislatura.

cumplir con la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato.

No omitimos referir que la propuesta de expedir una norma para incentivar la denuncia de actos de corrupción, replica en su mayoría a la Ley para incentivar la denuncia de actos de corrupción de servidores públicos del Estado de Nuevo León, publicada el 29 de junio de 2013. Hecho que pone de manifiesto su acto inarmónico con la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción desarrollado posterior a ese acto legislativo. Es decir, las normas propuestas se contemplan dentro un contexto anterior a la entrada en vigor a la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, en el cual el Congreso de la Unión en uso de su facultad constitucional, reglamentó dichas materias, existiendo una incompatibilidad y armonización de las normas.

No dejamos de lado, que entre las cuestiones que se deben normalizar de manera concreta son las correspondientes a la evaluación del riesgo; medidas de protección que pueden incluir preventivas, laborales, individuales o psicosociales, y el proceso de implementación y seguimiento de dichas medidas. El 19 de octubre del 2020 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Protocolo de Protección para Personas Alertadoras de la Corrupción*, emitido por la Secretaría de la Función Pública, en el que precisamente se normalizan los procesos de medidas de protección de conformidad con la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

En ese sentido podemos apreciar que el alcance que se pretende tener con esta propuesta ya se encuentra vigente en las disposiciones de nuestra Constitución Federal que sienta las bases del Sistema Nacional Anticorrupción como *mecanismo de lucha y control de la corrupción*, por lo que sería redundante legislar sobre este



Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la iniciativa de Ley para incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato, suscrita por la diputada Ma Carmen Vaca González integrante del Grupo Parlamentario del Partido Morena, ante la Sexagésima Cuarta Legislatura.

tema, además nuestra Ley Fundamental ya establece sanciones para estos casos en la fracción II del artículo 109 que dicta que: se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones, es decir, se regula el procedimiento o las reglas para la aplicación de esos principios insertos en la Constitución.

Quienes dictaminamos queremos hacer notar el criterio del Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en la Tesis I.10o.A.107 A (10a.), con registro digital 2020037 titulada Sistema Nacional Anticorrupción. Su Génesis y Finalidad:

Ante el deber asumido por el Estado Mexicano en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos, con la participación de las principales fuerzas políticas nacionales, se reformaron disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, mediante las cuales se creó el Sistema Nacional Anticorrupción, como la institución adecuada y efectiva encargada de establecer las bases generales para la emisión de políticas públicas integrales y directrices básicas en el combate a la corrupción, difusión de la cultura de integridad en el servicio público, transparencia en la rendición de cuentas, fiscalización y control de los recursos públicos, así como de fomentar la participación ciudadana, como condición indispensable en su funcionamiento. En ese contexto, dentro del nuevo marco constitucional de responsabilidades, dicho sistema nacional se instituye como 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, fiscalización, vigilancia, control y rendición de las cuentas públicas, bajo



Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la iniciativa de Ley para incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato, suscrita por la diputada Ma Carmen Vaca González integrante del Grupo Parlamentario del Partido Morena, ante la Sexagésima Cuarta Legislatura.

los principios fundamentales de transparencia, imparcialidad, equidad, integridad, legalidad, honradez, lealtad, eficiencia, eficacia y economía; mecanismos en los que la sociedad está interesada en su estricta observancia y cumplimiento.

En ese sentido, la anterior trabazón de ideas constitucional y legal representa el núcleo y base jurídica en la materia, al cual, respecto a cualquier acto legislativo de creación, reforma, adición o derogación de cualquier norma vinculada con la materia de combate a la corrupción y responsabilidades administrativas, es necesario atender su observancia.

Por ello, tras el análisis y valoración de la iniciativa de *Ley para Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de Servidores Públicos del Estado de Guanajuato*, con independencia y reconociendo la buena intención en su creación, se pondera la viabilidad y pertinencia de la misma, pues en lo general no corresponde en su estructura y contenido con los postulados actualmente aplicables, toda vez que soslaya la vigencia de normas e instancias especiales en la materia, e incluso en algunos aspectos provoca contraposición respecto de las reglas establecidas en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción y el análogo estatal.

De igual forma, genera incertidumbre al contemplar cuestiones vinculadas a actos susceptibles de ser investigados tanto en materia administrativa como en materia penal, lo que se estima impacta y trastoca las bases, criterios, instancias y procedimientos previstos y homologados en la legislación vigente, además de disposiciones legales aplicables en materia penal en el que no tenemos atribuciones para legislar al existir el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Por otro lado, visualizamos cuestiones con visos de inconstitucionalidad, particularmente ante lo dispuesto en su artículo 1 en vinculación con el Capítulo IV relativo a la *Medidas de Protección al Denunciante*, al introducir y pretender



Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la iniciativa de Ley para incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato, suscrita por la diputada Ma Carmen Vaca González integrante del Grupo Parlamentario del Partido Morena, ante la Sexagésima Cuarta Legislatura.

establecer disposiciones de índole procesal penal, lo que implicaría invasión de atribuciones legislativas del Congreso de la Unión, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 73, fracción XXI inciso C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese sentido, quienes dictaminamos consideramos no viable, la proyección respecto del beneficio económico o *recompensa* se contrapone con la naturaleza de su objeto pretendido, al establecer como *obligación* denunciar actos de corrupción y posteriormente prever recompensas para tal acción, cuestión que en todo caso debe considerarse como un deber ciudadano y no, así como *obligación* por la cual se recibiría un incentivo económico.

Finalmente hacemos patente la responsabilidad que como legisladores y legisladoras tenemos y por ello, concluimos en esa atribución para legislar que la propuesta no es viable en armonía con los principios constitucionales y el sistema jurídico en la materia, ya que podríamos estar invadiendo atribuciones constitucionales y legales que corresponden a instituciones especializadas para establecer mecanismos, bases y directrices en el combate a la corrupción por parte de servidores públicos. Por lo que, los alcances y pretensiones de esta iniciativa se encuentran rebasados por el marco jurídico e institucional conformado por el Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Estatal Anticorrupción, al dotar de facultades y distribuir competencias dentro de un marco normativo del Sistema Nacional Anticorrupción y el correspondiente en el estado de Guanajuato.

En consecuencia, por las consideraciones jurídicas expuestas, se determina la no viabilidad jurídica de la propuesta al ya encontrarse regulado por derecho vigente los objetivos planteados en la misma en diversos ordenamientos, motivos por



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la iniciativa de Ley para incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato, suscrita por la diputada Ma Carmen Vaca González integrante del Grupo Parlamentario del Partido Morena, ante la Sexagésima Cuarta Legislatura.

los cuales estimamos pertinente proponer el archivo de la iniciativa descrita en el presente dictamen.

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a consideración de la Asamblea, la aprobación del siguiente proyecto de:

Acuerdo

Único. Se ordena el archivo definitivo de la iniciativa de Ley para incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato, suscrita por la diputada Ma Carmen Vaca González integrante del Grupo Parlamentario del Partido Morena, ante la Sexagésima Cuarta Legislatura.

Se instruye al Secretario General del Congreso archive de manera definitiva la iniciativa de referencia.

GUANAJUATO, GTO., A 14 DE FEBRERO DE 2022
LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES
FIRMA ELECTRÓNICA


Diputada Susana Bermúdez Cano


Diputada Briseida Anabel Magdaleno González


Diputada Yulma Rocha Aguilar


Diputada Laura Cristina Márquez Alcalá


Diputado Rolando Fortino Alcaraz Rojas


Diputada Alma Edwíges Alcaraz Hernández


Diputado Gerardo Fernández González