

Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Protección a Testigos y Personas Denunciantes de Actos de Corrupción, y se reforman los artículos 64 y 91 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, presentada por el Senador Clemente Castañeda Hoeflich, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano.

El suscrito, **Clemente Castañeda Hoeflich**, Senador del **Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano**, de la LXIV Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 8, fracción I del Reglamento del Senado de la República, someto a consideración la siguiente: **Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Protección a Testigos y Personas Denunciantes de Actos de Corrupción, y se reforman los artículos 64 y 91 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En años recientes el Estado mexicano ha impulsado distintos esfuerzos en materia de combate a la corrupción. Se han firmado y ratificado tres importantes convenciones: la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC).

En lo que respecta a la Convención Interamericana contra la Corrupción adoptada el 29 de marzo de 1996, en Caracas, Venezuela, los estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA), se comprometieron a:

- Promover y fortalecer el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción.
- Promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.

En cuanto a la Convención Anticohecho de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos firmada en 1997 con vigencia a partir del 26 de julio de 1999, su propósito fundamental fue establecer medidas internacionales para disuadir, prevenir y penalizar a personas y empresas que prometan, den o encubran gratificaciones a funcionarios públicos extranjeros que participan en transacciones comerciales internacionales. Los objetivos de esta Convención principalmente se centran en:

- Eliminar la competencia desleal generada por gratificaciones extraoficiales.
- Castigar o penalizar a las empresas y a las personas que prometan u otorguen pagos a oficiales extranjeros con el fin de favorecer y beneficiar sus negocios.

Por último, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) integrada por 126 países y vigente desde el 14 de diciembre de 2005, tiene la finalidad de:

- Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción;
- Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos;
- Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

Además de lo anterior, el Estado mexicano ha impulsado diversas adecuaciones normativas para combatir la corrupción, como lo muestran las reformas publicadas el 7 de febrero de 2014 y el 27 de mayo de 2015, mismas que reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una en materia de Transparencia y otra en Combate a la Corrupción.

Con la reforma en materia de transparencia se profundizó el acceso a la información pública en los tres niveles de gobierno, así como al interior de órganos autónomos y partidos políticos, lo que dio lugar a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que hoy regula el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Por otra parte, con la segunda reforma constitucional en materia del combate a la corrupción, creó una nueva estructura institucional para enfrentar y erradicar las conductas relacionadas con hechos de corrupción. De esta manera nació el Sistema Nacional Anticorrupción, lo que además dio origen a la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, así como a diversas reformas al Código Penal Federal, a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La mencionada Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada el 27 de mayo de 2015 en el Diario Oficial de la Federación, distribuye competencias entre los órdenes de gobierno, y define las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos y particulares, así como sus obligaciones y sanciones por actos u omisiones en materia de actos de corrupción. Igualmente, dentro de esta Ley se determinaron mecanismos de prevención, denuncia, investigación y sanción de responsabilidades administrativas.

A pesar de estos avances legislativos, aún quedan diversos asuntos pendientes. Uno de ellos, relacionado con la misma Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que en su artículo 33 determinó la obligación para los estados miembros de crear disposiciones especiales sobre la protección de denunciantes de hechos de corrupción, que a letra dice:

"Artículo 33. Protección de los denunciantes.

Cada Estado parte considerará la posibilidad de incorporar en su ordenamiento jurídico interno medidas apropiadas para proporcionar protección contra todo trato injustificado a las personas que denuncien ante las autoridades competentes, de buena fe y con motivos razonables, cualquier hecho relacionado con delitos tipificados en la presente Convención."

Además de este compromiso internacional, vale la pena destacar que en el Acuerdo comercial entre Estados Unidos México y Canadá firmado el pasado 30 de noviembre de 2018, se incluye un capítulo en materia de anticorrupción, donde se estableció el compromiso para combatir las prácticas y actos de corrupción que puedan afectar el intercambio comercial y la inversión en los tres países, obligando a las partes a adoptar o mantener medidas que protejan a denunciantes de corrupción.

Un denunciante de actos de corrupción ("whistleblower", en inglés), es la persona involucrada en:

"...la revelación de información relacionada con actividades corruptas, ilegales, fraudulentas o peligrosas, incluyendo las que revistan un potencial de irregularidad o que puedan ser percibidas como tales, que sean cometidas por o en el seno de organizaciones del sector público o privado, o por individuos o entidades que se cree que puedan llevarlas a efecto..."

En tal virtud, los denunciantes son una parte fundamental en la lucha contra la corrupción, ya que son quienes realizan el acto ante la autoridad que permite poner en evidencia las conductas o sospechas de corrupción por parte de servidores públicos, a fin de que puedan ser investigados y, de ser el caso, sancionados.

Por su parte, la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC), de la Organización de Estados Americanos (OEA), aprobada en 1996 y en vigor desde 1997, contempla en su artículo III, "medidas preventivas", "la protección de denunciantes en los siguientes términos: ... crear, mantener y fortalecer: ... Sistemas para proteger a los 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".

Con la finalidad de vigilar el cumplimiento de los objetivos de esta convención, la Organización de los Estados Americanos (OEA) cuenta con el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (MESICIC) , que durante el análisis a los países miembros detectó que en muchos de los casos estos no cuentan con sistemas específicos relacionados con la lucha contra la corrupción, sino sistemas de protección de carácter general para todo tipo de delitos.

Bajo este contexto, en la Vigésima Séptima Reunión de México con el Comité de Expertos MESICIC que se llevó a cabo del 12 al 15 de septiembre de 2016, en la ciudad de Washington, DC ; donde se analizó:

"la implementación de las recomendaciones que le fueron formuladas a México en el informe de la Segunda Ronda en relación con los párrafos 5º y 8º del artículo III de la Convención Interamericana contra la Corrupción que se refieren, respectivamente, a los sistemas para la contratación de funcionarios públicos y

*para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado y **para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción**, así como la tipificación de los actos de corrupción contemplados en el artículo VI de la misma, haciéndose referencia, cuando corresponda, a los nuevos desarrollos dados en relación con la implementación de estas disposiciones” .*

Dado que el Gobierno de México no ha cumplido con las recomendaciones que le fueron emitidas en reuniones pasadas, el Comité de expertos le sugirió nuevamente implementar un sistema para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, adoptando los siguientes criterios:

- a. Medidas adicionales de protección para quienes denuncien actos de corrupción que puedan estar o no tipificados como delitos y que puedan ser objeto de investigación en sede judicial o administrativa.
- b. Medidas adicionales de protección orientadas hacia la protección de la integridad física del denunciante y su familia, al igual que hacia la protección de su situación laboral, especialmente cuando se trate de un funcionario público y cuando los actos de corrupción puedan involucrar a su superior jerárquico o a sus compañeros de trabajo.
- c. Simplificar la solicitud de protección del denunciante.
- d. Medidas adicionales para la protección de testigos, que otorguen a éstos las mismas garantías que sean previstas para los denunciantes.

Por su naturaleza e importancia, el Estado mexicano debe implementar dichas recomendaciones con las acciones institucionales que garanticen los derechos de los denunciantes que podrían verse amenazados o disminuidos por represalias a causa de su testimonio, en cumplimiento a los instrumentos internacionales ya señalados.

Bajo esta tesitura, en Perú, derivado de una recomendación recibida coincidente con el Informe del Programa Piloto para la Revisión de la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción del año 2008, elaboró y expidió la Ley Nº 29542 de “Protección al denunciante en el ámbito administrativo y colaboración eficaz en el ámbito penal”, dicha norma tiene el objetivo de proteger y otorgar beneficios a los funcionarios y servidores públicos, o a cualquier ciudadano de este país, que denuncien la realización de actos de corrupción que ocurran en cualquier entidad pública y que puedan ser investigados o sancionados administrativamente.

Al analizar dicha Ley, pudimos identificar una serie de medidas de protección y beneficios para los denunciantes de actos de corrupción como:

- La reserva de su identidad.
- Independientemente del régimen laboral al que pertenece, no puede ser cesado, despedido o removido de su cargo a consecuencia de la denuncia.
- Protección cuando las represalias contra el denunciante, independientemente del régimen laboral al que pertenece, se materializan en actos de hostigamiento.

- En los casos en que el denunciante sea copartícipe de los hechos denunciados, se otorga reducción gradual de la sanción administrativa,

Cabe destacar que el Gobierno de Perú, no solo cumplió con las recomendaciones que le fueron efectuadas, sino también comprendió la importancia de contar con mecanismo legislativos de protección para los denunciantes bajo el entendido que la Ley N° 29542 es una herramienta válida y necesaria para enfrentar a la corrupción.

Otro caso que podemos mencionar es el de Chile, que particularmente cuenta con un sistema para la protección de denunciantes en el ámbito administrativo vigente desde el año 2007, a través de la Ley N° 20.205, denominada "Ley que protege al funcionario que denuncia irregularidades y faltas al principio de probidad" .

De acuerdo con el análisis efectuado a este ordenamiento jurídico, las conductas que son susceptibles de denuncia son todos los hechos irregulares y faltas al principio de probidad en general . Dicho principio consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular en términos del artículo 54 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado Chileno.

Es de señalar, que el sistema de protección de denunciantes en Chile otorga a los denunciantes de corrupción sólo por el hecho de serlo, las medidas de protección siguientes:

- No ser objeto de las medidas disciplinarias de suspensión o destitución.
- No ser objeto de traslado de localidad o de función.
- No ser objeto de calificación por parte del superior jerárquico.

En el caso de Europa, existen países como Rumania que en el año 2004 creó la Ley 571 que regula las medidas de protección para quienes denuncien faltas cometidas por funcionarios públicos.

En esta legislación se contemplan medidas de protección para todas aquellas personas que a través de su denuncia permita investigar y dilucidar las infracciones cometidas en instituciones, entidades públicas o unidades presupuestarias por autoridades o personas que hayan ocupado puestos de dirección o cargos públicos. .

Por otra parte, Francia posee un mecanismo de protección general establecido en el artículo L1161-1 del Código de Trabajo por el cual se garantiza una protección eficaz contra cualquier acción disciplinaria que se pudiera efectuar contra un empleado que dé testimonio de un acto de corrupción.

En dicho artículo se expone que las medidas de protección estarán orientadas a garantizar el ejercicio de los derechos de los denunciantes en su centro de trabajo, no pudiendo ser excluidos de futuros procesos de contratación y promoción, así como sancionados, discriminados o despedidos a causa de su denuncia siendo cualquier acto de represalia nulo y sin efectos jurídicos.

Como pudimos observar, la obligación de proteger a los denunciantes en el mundo está incluida en diversos tratados internacionales que luchan contra la corrupción, por lo que países como Chile, Perú, Rumania y Francia, han realizado los esfuerzos legislativos para abordar este asunto de manera puntual, contemplando los insumos legales que estas convenciones sugieren.

Ante esta realidad, es necesario que el Poder Legislativo también destine los esfuerzos para regular la protección de los denunciantes y de todas aquellas personas que puedan ser de ayuda para esclarecer un caso de corrupción dentro de un proceso, por su naturaleza como elementos claves en el combate contra la corrupción y contra la impunidad de estos hechos, como los hicieron los países ya mencionados.

Por ello, al analizar el compendio de leyes y reformas que integran el Sistema Nacional Anticorrupción detectamos que México carece, hoy en día, de una normativa específica que recoja las medidas de protección que debería recibir cualquier persona que se encuentre en posición de denunciar conductas o actos relacionados con corrupción.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas en la fracción I de su artículo 49, establece la obligación para los Servidores Públicos de "*Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir faltas administrativas*", no obstante, a pesar de establecerse la obligación genérica de denunciar actos de corrupción, no se cuenta con una regulación legal de alcance nacional que ampare y ofrezca protección adecuada a los trabajadores, funcionarios o ciudadanos que habiendo tenido conocimiento de un caso de corrupción lo denuncien.

De lo anterior se desprende la importancia de diseñar un nuevo instrumento jurídico que proteja eficazmente a las personas que sean testigos o denuncien actos o conductas relacionadas con la corrupción, incluyendo el reconocimiento del derecho a la protección del denunciante y la creación de un sistema idóneo para facilitar el acceso a las medidas de protección. Este dispositivo jurídico, también contribuirá a incentivar la cultura de la denuncia, un aspecto central para inhibir y erradicar las prácticas de corrupción.

Mediante la presente iniciativa se propone expedir la Ley General de Protección a Testigos y Personas Denunciantes de Actos de Corrupción, atendiendo a la facultad del Congreso de la Unión, establecida en el artículo 73 constitucional, fracción XXIX-V, para "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."

Por lo anteriormente expuesto, se somete a la consideración el siguiente proyecto:

DECRETO

Que expide la Ley General de Protección a Testigos y Personas Denunciantes de Actos de Corrupción y se reforman los artículos 64 y 91 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

ARTÍCULO PRIMERO. Se expide la Ley General de Protección a Testigos y Personas Denunciantes de Actos de Corrupción, para quedar como sigue:

LEY GENERAL DE PROTECCIÓN A TESTIGOS Y PERSONAS DENUNCIANTES DE ACTOS DE CORRUPCIÓN

TÍTULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

Capítulo I

Objeto de la Ley

Artículo 1°. La presente Ley es de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional y tiene por objeto establecer las medidas de protección a testigos y personas denunciando de actos de corrupción para garantizar su integridad personal y la de sus bienes, así como la conservación de sus condiciones laborales.

La administración y ejecución de las medidas de protección establecidas en la presente Ley son independientes al desarrollo del procedimiento administrativo, y tienen por objeto determinar y eliminar los factores de riesgo de la persona sujeta a protección.

Artículo 2°. La presente Ley tiene como objetivos:

- I. Establecer medidas de protección para testigos, servidores públicos o particulares que denuncien actos de corrupción relacionados con faltas administrativas;
- II. Proteger la libertad de expresión de las personas que prestan declaración testimonial en casos de corrupción relacionados con faltas administrativas, y
- III. Facilitar la denuncia de conductas de corrupción relacionadas con faltas administrativas.

Artículo 3°. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

- I. **Actos o Conductas de corrupción:** Las faltas administrativas graves y no graves, efectuadas por Servidores Públicos o Particulares que se establecen en la Ley General de Responsabilidades Administrativas;
- II. **Autoridad investigadora:** 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, encargadas de la investigación de faltas administrativas;
- III. **Autoridad substanciadora:** 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 y hasta la conclusión de la audiencia inicial. La función de la Autoridad substanciadora, en ningún caso podrá ser ejercida por una Autoridad investigadora;

- IV. **Comité Coordinador:** la instancia a la que hace referencia el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encargada de la coordinación y eficacia del Sistema Nacional;
- V. **Comité de Participación Ciudadana:** la instancia colegiada a que se refiere la fracción II del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- VI. **Denunciante:** La persona física o moral, o el servidor público que acude ante las autoridades investigadoras, con el fin de denunciar actos u omisiones que pudieran constituir faltas administrativas, en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas;
- VII. **Faltas administrativas:** Las faltas administrativas graves, las faltas administrativas no graves; así como las faltas de particulares, conforme a lo dispuesto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas;
- VIII. **Medidas de Protección:** Conjunto de medidas dispuestas por la autoridad competente orientadas a proteger el ejercicio de los derechos personales y laborales de las personas denunciantes y testigos de actos de corrupción;
- IX. **Persona protegida:** Denunciante o testigo de un acto de corrupción al que se le han concedido medidas de protección con la finalidad de garantizar el ejercicio de sus derechos personales y laborales;
- X. **Represalias:** Toda conducta verificada o de ocurrencia continúa, cometida por una persona en contra de la persona denunciante o testigo de conductas de corrupción, y que esté vinculada a amenazas o situaciones de riesgo para la segunda;
- XI. **Testigo:** Aquella persona que por alguna razón tiene información importante sobre conductas de corrupción relacionadas con faltas administrativas y que está dispuesta a colaborar con la autoridad investigadora mediante una declaración testimonial o la entrega de pruebas que ayuden a confirmar la posible falta u omisión;
- XII. **Secretaría:** La Secretaría de la Función Pública en el Poder Ejecutivo Federal;
- XIII. **Secretarías:** La Secretaría de la Función Pública en el Poder Ejecutivo Federal y sus homólogos en las entidades federativas;
- XIV. **Servidores públicos:** Las 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;

Artículo 4. Son sujetos de la presente Ley:

- I. Las y los servidores públicos y las personas físicas o morales que denuncien conductas de corrupción, y
- II. Aquellas personas que presten declaración testimonial relacionada con actos de corrupción.

Artículo 5. Las Dependencias y Entidades de la Administración Pública federal, estatal y municipal, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a prestar la colaboración que les requieran las autoridades facultadas para la aplicación de esta Ley.

Artículo 6. Los testigos, servidores públicos o particulares que denuncien la posible comisión de algún delito establecido en el Título Décimo del Código Penal

Federal, que se encuentren en situación de riesgo o peligro derivado de su denuncia o su intervención en la investigación penal que requieran medidas de protección, estarán sujetos a las disposiciones establecidas y aplicables en la presente Ley en el ámbito administrativo.

Capítulo II

Principios y Directrices que rigen la presente Ley

Artículo 7. La o el Servidor Público o persona física o moral está obligada a denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir faltas administrativas, en términos del artículo 93 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, sin que por ello se vea vulnerada su integridad personal y la de sus bienes, así como la conservación de sus condiciones de trabajo.

En el caso de las y los Servidores Públicos se hará de su conocimiento al momento de su contratación el derecho al acceso a medidas de protección por la denuncia de Faltas Administrativas relacionadas con actos de corrupción.

En ningún caso, el Servidor Público podrá de manera injustificada o ilegal ser destituido, removido, suspendido, trasladado, reasignado o privado de funciones o calificaciones, así como asignársele informes negativos, ni privarlo de derechos, como consecuencia de haber denunciado o pretender denunciar actos de corrupción.

Artículo 8. La presente Ley se regirá por los principios siguientes:

- I. **Dignidad.** Todas las actuaciones desarrolladas para la protección del testigo o denunciante de represalias se harán con respeto a la dignidad inherente al ser humano.
- II. **Enfoque diferencial y de género.** Se deberán tener en cuenta los actos de violencia, amenazas y modalidades de acoso que afectan de manera especial y discriminatoria a determinados grupos sociales por sus características particulares de edad, género, raza, etnia, discapacidad y orientación sexual.
- III. **Consentimiento.** Nadie podrá ser obligado a aceptar las medidas de protección establecidas en la presente Ley. La aceptación deberá darse de manera libre y voluntaria.
- IV. **Gratuidad.** Las medidas de protección no causarán erogación alguna a los testigos o denunciantes de los actos de corrupción.
- V. **Celeridad e inmediatez.** La Autoridad Investigadora deberá adoptar de manera oportuna, con celeridad o en su caso inmediatez, las gestiones necesarias para la solicitud o aplicación de medidas de protección dispuestas en esta Ley.
- VI. **Necesidad.** Las medidas de protección que se apliquen conforme a la presente Ley deben ser viables, idóneas, adecuadas y proporcionales para la protección de denunciantes y testigos, las que estarán sujetas a verificación, inspección y evaluación.
- VII. **Temporalidad.** Las medidas de protección serán de carácter temporal, y en ningún caso podrán tener una vigencia indeterminada.

Capítulo III

Autoridades Competentes para Aplicar la Ley

Artículo 9. Las autoridades federales y de las entidades federativas concurrirán en el cumplimiento del objeto y los objetivos de esta Ley.

Artículo 10. En el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente Ley:

- I. La Secretaría de la Función Pública en el Poder Ejecutivo Federal y sus homólogos en las entidades federativas;
- II. La Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, y
- III. Los Órganos Internos de Control.

Artículo 11. La Autoridad investigadora será la encargada de recibir las denuncias por represalias de los testigos, servidores públicos o particulares que denunciaron conductas de corrupción como: despido arbitrario, disminución de salario, movilización improcedente de centro de trabajo, cambios injustificados de naturaleza del trabajo, u otros que denoten una modificación de las relaciones laborales y de subordinación no justificable.

De comprobarse que existe relación entre la denuncia de conductas de corrupción y las represalias que tenga como propósito atemorizar o castigar a los denunciados y testigos, se pondrá a consideración de la autoridad penal y/o administrativa para que se inicie el proceso correspondiente, y en su caso se emitan las medidas cautelares respectivas y sanciones correspondientes.

Cuando se demuestre que las represalias son responsabilidad del superior jerárquico del denunciante o testigo se considerará como una circunstancia agravante.

Artículo 12. La Autoridad Investigadora tiene la obligación de proteger los derechos de quienes en calidad de empleados públicos o particulares denuncien actos de corrupción y, en caso de que se requiera, conceder las medidas de protección adicionales señaladas en esta ley. Esta protección no condiciona la posible participación de los denunciados durante el proceso de investigación del acto de corrupción en calidad de testigo.

Artículo 13. La Autoridad Investigadora tienen el deber de facilitar a las y los servidores públicos y particulares el cumplimiento de la obligación de denunciar actos de corrupción.

Artículo 14. Toda la información en posesión de las autoridades competentes para la aplicación de esta Ley será pública, completa, oportuna y accesible, de conformidad con lo establecido en la legislación aplicable en materia de transparencia.

Artículo 15. Toda la información pública generada, obtenida o adquirida, en posesión de las autoridades competentes para la aplicación de la presente Ley es pública y será accesible a cualquier persona, en términos y condiciones que establezca la legislación aplicable en materia de transparencia.

TÍTULO SEGUNDO

DE LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN PARA TESTIGOS Y DENUNCIANTES DE ACTOS DE CORRUPCIÓN

Capítulo I

De la solicitud de Medidas de Protección

Artículo 16. La o el denunciante o testigo de actos de corrupción que se encuentre en situación de riesgo, producto de represalias tiene derecho a medidas de protección en los términos definidos en esta Ley.

Las medidas de protección podrán solicitarse por conducto del denunciante o testigo, o bien, serán ofrecidas por las autoridades facultadas. Su aplicación dependerá de las circunstancias y condiciones de vulnerabilidad evaluadas por la Autoridad Investigadora, en caso de ser necesario, se harán extensibles a familiares de primer y segundo grado de consanguinidad.

La medida definida como esquema de protección excepcional solamente podrá asignarse en casos de riesgo extremo y debe implementarse de manera efectiva e inmediata.

Artículo 17. El testigo o denunciante tendrá derecho a medidas básicas de protección que otorgará la Autoridad Investigadora como asistencia legal para los hechos relacionados con su denuncia y confidencialidad de su identidad conforme a lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

La Autoridad Investigadora está obligada a prestar máximas garantías a los testigos de actos de corrupción a fin de garantizar la protección de sus derechos y la adecuada realización de las actuaciones procesales de investigación del caso.

Artículo 18. Las medidas de protección deben ser viables, idóneas adecuadas y proporcionales a:

- I. La vulnerabilidad del denunciante o testigo;
- II.
- III. La situación de riesgo;
- IV.
- V. La importancia del caso, y
- VI.
- VII. La trascendencia e idoneidad del testimonio.

Artículo 19. La solicitud del testigo o denunciante de conductas de corrupción para acceder a las medidas de protección debe contener los datos o indicios que permitan advertir algún tipo de daño personal o laboral, o afectación a un bien jurídico, derivados de la denuncia.

La solicitud podrá ser presentada de manera física o electrónica a través de los mecanismos que para tal efecto establezca la Autoridad Investigadora.

Artículo 20. Para que la solicitud de medidas de protección resulte admisible, la Autoridad Investigadora revisará que cumpla por lo menos los requisitos siguientes:

- I. Estar sustentada en la presentación de denuncia por una falta u omisión que revele actos de corrupción de carácter administrativo;
- II. Incluir la identificación del o los autores y, si fuera el caso, de quienes participaron en los hechos denunciados. De no conocerse esta información deberá señalarse expresamente;
- III. Que los hechos denunciados no hayan prescrito o no hayan sido resueltos previamente por la Autoridad Investigadora, y
- IV. La solicitud expresa de medidas de protección

Las solicitudes de protección pueden presentarse en forma adjunta a una denuncia de acto de corrupción o en fecha posterior, siempre y cuando la Autoridad Investigadora no haya concluido con el procedimiento administrativo consecuencia de la denuncia.

Artículo 21. El plazo para que la Autoridad Investigadora emita la resolución otorgando o negando las medidas de protección solicitadas, no puede ser mayor 10 días hábiles.

Artículo 22. El servidor público o particular que realice una denuncia a sabiendas que los actos no se han cometido, se le iniciará el proceso administrativo o penal, según corresponda.

Al comprobarse la falsedad de la denuncia, la autoridad correspondiente dará por terminada la aplicación de las medidas de protección que se hubieren otorgado al testigo o denunciante.

Artículo 23. Si el denunciante o testigo no efectúa la solicitud de las medidas de protección, la Autoridad Investigadora considerando las circunstancias de riesgo o peligro podrá otorgar las medidas de protección contenidas en la presente Ley, previo consentimiento y aceptación del denunciante o testigo.

Capítulo II

Medidas de Protección

Artículo 24. En el caso de que el denunciante o testigo sea un servidor público se protegerán sus condiciones laborales no pudiendo ser cesado, despedido o removido de su cargo a consecuencia de la denuncia.

Esta protección se efectuará durante la sustanciación del procedimiento administrativo y podrá mantenerse incluso con posterioridad a la culminación del proceso de investigación y de sanción, a criterio de la Autoridad Investigadora.

En ningún caso, esta protección exime al servidor público de las responsabilidades administrativas por hechos diferentes a los de la denuncia.

Artículo 25. Cuando el denunciante o testigo sea una persona física o moral que es sujeto a amenazas por causa de su denuncia o es víctimas de algún tipo de daño o afectación a su persona o bienes, recibirá asistencia legal a efectos de interponer los recursos necesarios que hagan valer sus derechos conforme a las legislaciones aplicables.

De manera fundada y motivada, la Autoridad Investigadora podrá otorgar medidas de protección a la persona física o moral que tenga una relación contractual con la

Administración Pública, procurando la protección de los términos contractuales, no pudiendo concluir de manera anticipada el contrato a consecuencia de la denuncia.

Esta protección se efectuará durante la sustanciación del procedimiento administrativo y podrá mantenerse incluso con posterioridad a la culminación del proceso de investigación y a la sanción a criterio de la Autoridad Investigadora.

En ningún caso, esta protección exime al particular de las responsabilidades administrativas por hechos diferentes a los de la denuncia o de las faltas contractuales en las que pueda incurrir.

Artículo 26. La Autoridad Investigadora establecerá los mecanismos de protección para las personas físicas o morales que, en el momento de efectuar una denuncia por conductas de corrupción participen en un procedimiento de contratación ante algún ente público, para que su participación en el proceso no se vea afectada por la denuncia realizada. Estos mecanismos deberán contemplar la protección para que no se afecte la participación de estos denunciantes en futuros procesos de contratación.

Capítulo III

Medidas de Protección Excepcionales

Artículo 27. La Autoridad Investigadora, podrá gestionar ante la instancia competente las medidas de protección excepcionales a testigos o denunciantes considerando:

- I. El peligro o vulnerabilidad real o potencial de la integridad personal o de los bienes, y
- II. Los cambios injustificados de sus condicionales laborales.

Artículo 28. Son Medidas de Protección Excepcional:

- I. El cambio de área administrativa dentro del ente público;
- II. El traslado a otro centro de trabajo, y
- III. Otras que considere la Autoridad Investigadora.

La aplicación de las medidas de protección excepcional requiere de la emisión de una resolución motivada por la Autoridad Investigadora previa consulta con el Comité de Participación Ciudadana.

Capítulo IV

De las Personas Sujetas a Protección

Artículo 29. La persona protegida debe garantizar la correcta sustanciación del proceso administrativo relacionado al acto de corrupción, y a mantener las debidas condiciones para el sostenimiento de las medidas de protección.

Para garantizar la correcta sustanciación del proceso administrativo la persona protegida tiene las siguientes obligaciones:

- I. Participar en la investigación y audiencias que sean necesarias, a convocatoria de la autoridad administrativa competente;

- II. Mantener un comportamiento adecuado que preserve la eficacia de las medidas de protección, asegurando su propia integridad y seguridad;
- III. Guardar la confidencialidad del denunciante o testigo, incluso cuando salga del programa, en relación con las condiciones y la manera como opera el programa, y
- IV. Otras medidas que disponga la autoridad administrativa competente.

TÍTULO TERCERO

DEL COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN DE DENUNCIANTES

Capítulo Único

Del Comité De Participación Ciudadana

Artículo 30. El Comité de Participación Ciudadana será el encargado de elaborar y proponer, para su aprobación al Comité Coordinador, la Política de Protección a Testigos y Denunciantes de Actos de Corrupción Relacionados con Faltas Administrativas, la cual se renovará cada 3 años.

Artículo 31. En materia de protección a testigos y denunciantes de actos de corrupción el Comité de Participación Ciudadana tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Elaborar y proponer al Comité Coordinador la política nacional y políticas integrales en materia de protección a testigos y denunciantes;
- II. Elaborar y proponer al Comité Coordinador mecanismos para que los servidores públicos y particulares denuncien faltas administrativas y hechos de corrupción;
- III. Llevar un registro de datos relacionado con solicitudes e imposición de medidas de protección;
- IV. Elaborar recomendaciones de adecuación y mejoramiento de las medidas de protección a testigos y denunciantes ante la Autoridad Investigadora competente;
- V. Conocer los informes y resoluciones que las Autoridades Investigadoras que le entreguen sobre la adopción de medidas de protección contempladas en la presente Ley;
- VI. Realizar recomendaciones a las Autoridades Investigadoras para brindar medidas de protección, y
- VII. Tendrán acceso a la información pública necesaria, adecuada y oportuna para el mejor desempeño de sus funciones.

TÍTULO CUARTO

DE LA PROTECCIÓN DE DENUNCIANTES Y TESTIGOS DE ACTOS DE CORRUPCIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Capítulo Único

De La Legislación Local En Materia De Protección De Denunciantes Y Testigos De Actos De Corrupción

Artículo 32. En las entidades federativas, las legislaciones preverán medidas de protección para denunciantes, atendiendo a las siguientes bases:

- I. Deberán contar con los objetivos y principios equivalentes a la presente Ley;
- II. Las autoridades locales deberán contar con las atribuciones equivalentes que otorga esta Ley;
- III. Determinarán las medidas de protección necesarias para garantizar la seguridad de los denunciantes o testigos;
- IV. Establecerán la obligación de autoridades locales para otorgar las medidas de protección a denunciantes y testigos de actos de corrupción;
- V. Promoverán el acceso a la información pública necesaria, adecuada y oportuna;
- VI. Las autoridades locales tendrán acceso a la información pública necesaria, adecuada y oportuna para el mejor desempeño de sus funciones;
- VII. Establecer una Política Local de Protección a Testigos y Denunciantes de Actos de Corrupción Relacionados con Faltas Administrativas, en términos de esta Ley, y
- VIII. Deberán contar con plazos y procedimientos equivalentes a los de la presente Ley.

TÍTULO QUINTO

DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN Y DE LA RESPONSABILIDAD POR INCUMPLIMIENTO DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN

Capítulo I

Del Recurso De Reconsideración

Artículo 33. El recurso de reconsideración procederá en contra las decisiones de las Autoridades Investigadoras que no otorguen, nieguen, modifiquen, extiendan o reduzcan las solicitudes o medidas de protección.

Artículo 34. El recurso de reconsideración se interpondrá ante la Autoridad Substanciadora dentro de los 5 días hábiles a partir de la notificación del acto impugnado y deberá ser resuelto en el plazo máximo de 10 días hábiles contados a partir de su presentación en la cual se deben aportar los elementos de prueba que la persona denunciante o testigo estime pertinentes.

La Autoridad Substanciadora, al resolver el recurso de reconsideración, deberá considerar por lo menos los principios establecidos en el artículo 8 de esta Ley,

La resolución del recurso no admitirá recurso legal alguno.

CAPITULO II

DE LA RESPONSABILIDAD POR INCUMPLIMIENTO DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN Y DE LAS SANCIONES

Artículo 35. El incumplimiento o inobservancia de las obligaciones establecidas en el presente relacionadas con el otorgamiento de medidas de protección a denunciantes y testigos genera responsabilidades de tipo administrativo, civil o penal, según sea el caso.

Artículo 36. Se contemplarán como causas de sanción por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la materia de la presente Ley, al menos las siguientes:

- I. La falta de respuesta a las solicitudes de medidas de protección;
- II. Actuar con negligencia, dolo o mala fe durante la sustanciación de las solicitudes de medidas de protección;
- III. Incumplir los procedimientos y plazos de atención previstos en la presente Ley;
- IV. Usar, sustraer, divulgar, ocultar, alterar, destruir o inutilizar, total o parcialmente, sin causa legítima, conforme a las facultades correspondientes, información relacionada con la denuncia de actos de corrupción;
- V. Realizar actos para intimidar a los denunciantes de solicitar medidas de protección o inhibir el ejercicio del derecho;
- VI. Denegar intencionalmente el derecho de los denunciantes a las medidas de protección;
- VII. No atender los requerimientos establecidos en la presente Ley, emitidos por los Autoridad Investigadora;
- VIII. No acatar las resoluciones emitidas por las Autoridades sujetas de esta Ley, en ejercicio de sus funciones, y
- IX. Las demás que determinen las leyes aplicables.

Artículo 37. El incumplimiento de cualquiera de las obligaciones establecidas en la presente Ley, se sancionará de acuerdo a lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, considerando los criterios siguientes:

- I. El perjuicio ocasionado al denunciante o testigo;
- II. La afectación a los procedimientos;
- III. La naturaleza de las funciones desempeñadas, así como el cargo y jerarquía del infractor;
- IV. La reincidencia en el acto, y
- V. La intencionalidad con la que se haya actuado.

ARTÍCULO SEGUNDO. Se reforma el segundo párrafo del artículo 64 y el segundo párrafo del artículo 91 de la ley General de Responsabilidades Administrativas, para quedar como sigue:

Artículo 64. ...

I. a III. ...

Para efectos de la fracción anterior, los Servidores Públicos que denuncien una Falta administrativa grave o Faltas de particulares, o sean testigos en el procedimiento, podrán solicitar medidas de protección **en términos de la Ley General de Protección a Testigos y Personas Denunciantes de Actos de Corrupción**. La solicitud deberá ser evaluada y atendida de manera oportuna.

Artículo 91. ...

Las denuncias podrán ser anónimas. En su caso, las autoridades investigadoras podrán facilitar las **medidas de protección necesarias** a las personas que

denuncien las presuntas infracciones **de conformidad con lo establecido en la Ley General de Protección a Testigos y Personas Denunciantes de Actos de Corrupción.**

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. Las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán realizar las adecuaciones normativas correspondientes de conformidad con lo previsto en el presente Decreto.

TERCERO. El Comité de Participación Ciudadana dentro de los 90 días siguientes a la publicación de este Decreto elaborará la Política de Protección a Testigos y Denunciantes de Conductas de Corrupción Relacionados con Faltas Administrativas para someterlo a consideración del Comité Coordinador.

ATENTAMENTE

Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Senado de la República

LXIV Legislatura

Diciembre de 2018

Sen. Clemente Castañeda Hoeflich.

http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.asp

https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/Anti-Bribery_Convention_and_Working_Group_Brief_ESPA%C3%91OL.pdf

https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_215_07feb14.pdf

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_223_27may15.pdf

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOTFJA.pdf>

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf/CPF_ref129_18jul16.pdf

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lopgr/LOPGR_ref06_18jul16.pdf

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF_ref54_18jul16.pdf

https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

Definición proporcionada por la Coalición Global de Transparency International, contenida en el texto "International Principles for whistleblower legislation" de 2013, concretamente en el punto primero, denominado "Guiding definition", cuya versión online se puede consultar en el siguiente enlace: http://files.transparency.org/content/download/696/2991/file/2013_WhistleblowerPrinciples_EN.pdf

<http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/default.asp>

http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic5_inf_mex_sp.pdf

http://www.unapiquitos.edu.pe/transparenciaaa/Documentos%20UNAP%202013/Documentos%20varios/Ley_PAD.pdf

<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=262932>

<https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/5276/>

<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29967>

<https://lege5.ro/Gratuit/gu3dinrw/legea-nr-571-2004-privind-protectia-personalului-din-autoritatile-publice-institutiile-publice-si-din-alte-unitati-care-semnaleaza-incalcari-ale-legii>

57 Ley 571/2004 (original en lengua rumana) Artículo 1 <https://lege5.ro/Gratuit/gu3dinrw/legea-nr-571-2004-privind-protectia-personalului-din-autoritatile-publice-institutiile-publice-si-din-alte-unitati-care-semnaleaza-incalcari-ale-legii>

<https://wipo.lex.wipo.int/es/text/363341>

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>