

Propuesta de
Sistema Nacional Anticorrupción
Enero del 2015.
(Documento de trabajo)

Preámbulo

A pesar de sus profundas raíces históricas, la corrupción se ha convertido en el fenómeno más controvertido de este sexenio. Es un fenómeno transversal: afecta a todas las políticas públicas del país y mina la confianza social hacia todos los poderes y todos los actores políticos. De otra parte, la multiplicación de los escándalos de corrupción y la falta de una respuesta institucional articulada y completa ha favorecido que el tema se haya extendido en los medios y las redes sociales. Y ante el comienzo del proceso electoral del 2015, es ya evidente que los partidos políticos abordarán el fenómeno en sus campañas, ensanchando aún más la percepción de deterioro y pasividad institucional en torno del tema.

Diversas organizaciones de la sociedad civil y de la academia mexicana han venido estudiando, proponiendo y debatiendo opciones para combatir la corrupción desde hace ya varios años. Y en las circunstancias actuales, entre esas organizaciones se ha generado un amplio consenso en torno a la necesidad de promover un sistema nacional anticorrupción que ofrezca una salida institucional de largo aliento. En este documento se presentan las premisas, los rasgos generales y las ventajas que tendría esa propuesta.

I
Premisas.

En la literatura comparada sobre rendición de cuentas y combate a la corrupción hay un amplio consenso en torno de tres ideas clave:

Primera: Es necesario atender las causas de la corrupción y no sólo sus efectos.

Aunque sea necesario, nunca es suficiente encarar la corrupción desde una visión exclusivamente punitiva e individual; es decir, sólo como la búsqueda de castigo a los corruptos, una vez que han cometido un abuso y éste ha quedado acreditado. Atajar a la corrupción desde una perspectiva única de falta/castigo individual no sólo omite las causas que la generan (normas, atribuciones, procedimientos y entornos de decisión) sino que además puede generar “vacunas sociales” que la acaben normalizando.

En términos llanos: si la corrupción se entiende solamente como un asunto de individuos corruptos que deben ser sancionados, sin modificar los espacios de discrecionalidad donde encuentra oportunidades de suceder, el resultado puede ser una sucesión interminable de individuos castigados, sin consecuencias prácticas sobre las causas que la generan; y a su vez, la multiplicación de casos de corrupción detectada –con todos sus efectos

mediáticos—puede acostumbrar a la sociedad a que la corrupción forma parte de sus relaciones políticas y sociales habituales. En este sentido, la respuesta institucional a la corrupción no puede ceñirse a la detección y persecución de corruptos, sino a la detección permanente y la modificación deliberada de las normas y los procesos que la generan.

Segunda: Debe existir un diseño de inteligencia institucional para corregir las causas de la corrupción.

En el desempeño cotidiano de la administración pública, es inevitable que existan diferencias de interpretación sobre el marco jurídico y criterios diversos de actuación que, eventualmente, pueden producir lagunas de discrecionalidad y oportunidades de corrupción. De ahí que sea necesario crear los instrumentos adecuados para reconocer de manera explícita esas lagunas —normas jurídicas imprecisas y/o imperfectas, procedimientos confusos, asignación deficiente de atribuciones y competencias entre oficinas y servidores públicos, dilución y/o fragmentación de responsabilidades concretas en la toma de decisiones, ausencia de conexión entre procesos y resultados, falta de vigilancia pública y de control interno, etcétera--, que producen los entornos y hasta los incentivos para que los servidores públicos capturen o desvíen en provecho propio los recursos monetarios o de autoridad que les son asignados.

Por esta razón, el combate a la corrupción requiere de un esfuerzo de inteligencia institucional para detectar y atajar las oportunidades de captura y/o desviación de recursos y decisiones públicas. Pero no sólo en un sentido general y abstracto, sino a partir de la evidencia empírica disponible; es decir, del aprendizaje, de la experiencia acumulada y de la memoria institucional registrada sobre la forma en que las normas son aplicadas, sobre la calidad de los procedimientos, las cualidades de los entornos de relación entre autoridades y sociedad, y la forma en que se toman las decisiones que han generado situaciones de corrupción.

La inteligencia institucional a la que nos referimos ha de estar construida a partir del registro de los casos en los que efectiva, reiterada o incluso sistemáticamente se han detectado actos de corrupción. Y ha de realizarse sobre la base de la evidencia acumulada en los casos observados, a partir de un sistema de precedentes. A su vez, las instituciones responsables de combatir el fenómeno deben estar dotadas de autoridad para actuar sobre las zonas de riesgo, ordenando la modificación de las condiciones en las que la captura o la desviación de recursos y decisiones hayan desembocado en actos de corrupción. Empero, las autoridades responsables de combatir la corrupción no deben suplir, en ningún caso, la actuación de las oficinas públicas donde ese fenómeno tiene lugar; ni éstas deben omitir el cumplimiento de las recomendaciones que se deriven de ese proceso de inteligencia institucional.

Tercera: Debe existir un entramado de pesos y contrapesos entre las instituciones que combaten la corrupción.

Finalmente, para contener la corrupción con una visión de largo aliento es necesario que no haya una sola, sino varias instituciones dotadas de autoridad para actuar en contra de la corrupción. Es preciso conjurar el riesgo de captura o el uso político que generaría la existencia de una sola instancia nacional encargada del tema y, al mismo tiempo, es deseable que diversas instituciones produzcan un sistema de vigilancia mutua. Por otra parte, la especialización de diversas instituciones en las zonas clave del combate a la corrupción —a saber: el control interno, el control externo, la producción de inteligencia institucional y los procesos de prevención, investigación y sanción— no debe suponer la fragmentación de los esfuerzos, sino su coordinación y su ajuste mutuo. Es decir, el establecimiento de un mecanismo explícito de colaboración e intercambio de información.

De otro lado, la construcción de un sistema de pesos y contrapesos basado en diversas instituciones y en la colaboración entre ellas, puede reforzar la eficiencia de esas instancias para identificar, prevenir, investigar y modificar las situaciones que auspician la corrupción y, en su caso, para castigar con mayor asertividad las conductas individuales que capturan o desvían recursos y atribuciones, de acuerdo con su gravedad: faltas administrativas menores, casos graves de corrupción no penales y delitos de corrupción. Todo ello, en la lógica de un sistema articulado y coherente.

II.

Sistema Nacional Anticorrupción.

El Sistema Nacional Anticorrupción que aquí se propone estaría compuesto por cuatro instituciones fundamentales: dos ya existentes —pero reformadas y fortalecidas— y dos nuevas. A continuación se enumeran y describen de manera sucinta las instituciones que formarían parte de este sistema y las facultades generales que cada una tendría en su operación.

Primera: Secretaría de la Función Pública.

La primera propuesta es recuperar y fortalecer a la Secretaría de la Función Pública (SFP) como el órgano responsable del control interno y la innovación administrativa en la Administración Pública Federal. A su vez, la SFP estaría facultada para coordinar un sistema nacional de control interno que involucraría a los órganos autónomos del Estado y a los gobiernos de los estados y los municipios. Para cumplir esa tarea, la SFP tendría que reformarse y fortalecerse.

El fortalecimiento de la Secretaría contempla, en sus términos básicos, la puesta en marcha de un sistema profesional de carrera para los auditores internos de todo el gobierno federal. Con el fin de garantizar la imparcialidad

y el profesionalismo de los auditores internos, sería necesario que éstos fueran seleccionados por sus competencias profesionales –y no por su cercanía con los titulares de las dependencias--. Desde nuestro punto de vista, la construcción de un sistema profesional de auditores internos es un punto crítico para el éxito del sistema nacional anticorrupción.

De otro lado, la SFP no debería ceñirse solamente a la vigilancia de la legalidad en los procesos internos de la administración pública –aunque conservaría la facultad de sancionar faltas administrativas menores—sino además tendría que promover la innovación institucional. Es decir, tendría que actuar sobre la base de la inteligencia institucional ya mencionada, para combatir las causas de la corrupción.

Y finalmente, tendría la facultad de coordinación del sistema nacional de control interno, con el propósito de que las mejores prácticas de prevención e innovación no se ciñan a la administración pública federal, sino que incluyan también a los órganos autónomos del Estado así como a los gobiernos estatales y municipales, sin demérito de los ámbitos de actuación de cada uno de ellos. Por esas razones, el titular de la Secretaría seguiría siendo designado por el Titular del Ejecutivo Federal, pero con la ratificación del Senado de la República.

Segunda: Auditoría Superior de la Federación.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) –reformada y fortalecida, al igual que la Secretaría de la Función Pública– seguiría siendo la institución clave del control externo en el sistema de combate a la corrupción. Para ello, sería necesario dotarla de plena autonomía constitucional, aun cuando la revisión y calificación de la cuenta pública siga siendo facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

Para que el control externo sea un complemento efectivo del interno –en los términos de la premisa ya mencionada de pesos y contrapesos— es crucial que la Auditoría tenga capacidad de romper los principios de anualidad y posterioridad, que hoy le impiden actuar sobre los ejercicios fiscales en curso o volver sobre situaciones previas que, sin embargo, han generado actos de corrupción posteriores. Nuestra propuesta es que, en los casos donde la Auditoría detecte o sea alertada sobre un posible acto de corrupción grave, cuente con facultades para actuar en tiempo real y en situaciones concretas. En consecuencia, podría integrar expedientes que eventualmente conduzcan a la sanción de los funcionarios que hayan cometido algún acto de corrupción. A su vez, sería necesario modificar los calendarios de auditoría en sus distintas modalidades, a fin de que los resultados del control externo puedan influir en el proceso de programación del gasto público de cada ejercicio fiscal, de manera eficaz.

En la propuesta que se hace, tanto el control interno como el externo tendrían un carácter preventivo y de innovación complementario. De aquí que la ASF debería estar expresamente facultada para coordinar el sistema nacional de

fiscalización, de modo que los órganos superiores de fiscalización de las entidades federativas –responsables del control externo de los recursos y las atribuciones locales—respondan a criterios y normas técnicas compartidas. Y ambas instancias (la SFP y la ASF) estarían facultadas para: i) producir sanciones por faltas administrativas menores: ii) para iniciar procedimientos de sanción sobre actos de corrupción graves ante el Tribunal Federal de Cuentas o, en su caso, iii) para coadyuvar con la Fiscalía Especializada en Materia de Corrupción cuando se trate de la comisión de delitos.

Tercera: Fiscalía Especializada en Materia de Corrupción.

Aunque esta nueva institución ya está considerada en el proceso legislativo en curso, consideramos que es preciso insistir en la necesidad de que se le otorgue plena autonomía de gestión (en términos similares a los que tiene la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Electorales). Esta instancia sería la responsable de investigar, integrar los expedientes y representar a la sociedad ante el Poder Judicial de la Federación, en los casos donde se presuma un delito de corrupción. Por esta razón, sería necesario revisar el marco jurídico que regula el derecho penal, con el propósito de que dichos delitos sean investigados y perseguidos por esta Fiscalía, con independencia del Poder, la institución, el órgano autónomo o el nivel de gobierno en el que se hayan cometido. La Fiscalía actuaría sobre todos los implicados en un delito de corrupción: tanto los servidores públicos como los particulares que se hayan coludido con ellos.

En los términos que se han propuesto ya ante el Poder Legislativo, la Fiscalía actuaría motivada por las denuncias penales que en su caso sean presentadas por los órganos de control interno o externo del sistema y por las denuncias de los particulares, aunque también podría actuar de oficio. En este sentido y con el propósito de garantizar su autonomía de gestión, estimamos que es fundamental que su titular no dependa del Fiscal General del Estado.

Cuarta: Tribunal Federal de Cuentas.

El Tribunal Federal de Cuentas (TFC) sería una nueva institución del Estado mexicano y constituiría una pieza central del sistema nacional anticorrupción que aquí se propone. Sería un Tribunal autónomo, integrado por un cuerpo colegiado central y por salas regionales, en el que desembocarían todos los expedientes de presunta corrupción grave documentados por los órganos de control interno y de fiscalización de todo el país. El TFC desahogarían el debido proceso derivado de esos expedientes y estaría facultado para emitir sanciones de inhabilitación y multa, tanto a servidores públicos como a particulares que hayan participado en actos de corrupción grave debidamente probados.

Es conveniente subrayar el carácter grave de los presuntos actos de corrupción que conocería el TFC, para distinguirlos de las faltas

administrativas menores –que seguirían siendo sancionadas por los órganos de control interno o externo—y de los delitos que conocería la Fiscalía Especializada. No obstante, el TFC también tendría facultad de atracción sobre los casos que, iniciados por órganos de control interno o externo, considere relevantes para llevar a cabo investigaciones propias; tendría facultades de recomendación vinculantes para exigir la modificación de normas administrativas y procesos en los que haya documentado casos de corrupción reiterados o sistemáticos (sobre la base de la premisa de inteligencia institucional mencionada antes); y tendría facultades de divulgación y capacitación de cultura de combate a la corrupción.

Por su naturaleza administrativa especializada y por su integración colegiada, nuestra propuesta supone que los integrantes de la sala central del TFC sean designados de manera conjunta por los Poderes Ejecutivo y Legislativo – mediante un proceso de selección profesional conducido por el primero y sancionado por el Senado de la República--. Por su parte, la sala central tendría que designar a los integrantes de las salas regionales –facultados para conocer de los asuntos locales—y, en su conjunto, el TFC tendría que operar bajo principios de profesionalismo, independencia, imparcialidad, honestidad, eficiencia y transparencia equivalentes a los que se exigen, por analogía, a los órganos electorales del país.

Nota final

La coordinación e interrelación entre las cuatro instituciones sucintamente descritas conformaría el Sistema Nacional Anticorrupción, con independencia del resto de las acciones que el Estado mexicano decida emprender para combatir la corrupción en todas sus manifestaciones, incluyendo las culturales o las de promoción de la ética pública. Su diseño debe partir de una amplia reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la expedición de nuevas leyes generales en materia de corrupción, fiscalización y control interno, así de las leyes secundarias que le darían organicidad a las nuevas instituciones aquí planteadas. A su vez, debe preverse que en el Sistema sea incluido un mecanismo de coordinación e intercambio de información entre estas instancias, con una Secretaría Ejecutiva encargada de la organización de las reuniones y el seguimiento de los acuerdos, sin influencia alguna en las decisiones tomadas por cada una de las cuatro piezas de este sistema que, en conjunto, involucraría la participación de los Tres Poderes de la Unión y de los poderes públicos de las entidades federativas.

En suma, el sistema que aquí se propone:

1. Recupera la memoria y la experiencia institucional del país en esta materia.
2. Establece la interacción activa entre los tres poderes del Estado, los órganos autónomos y los gobiernos locales, en materia de combate a la corrupción.

3. Propone actuar de manera integral y coordinada, así como establecer instancias diferenciadas y especializadas que se refuerzan mutuamente para sancionar faltas administrativas, actos graves de corrupción y delitos de corrupción, de conformidad con las convenciones internacionales que ha suscrito México con la Organización de Estados Americanos, con la Organización de las Naciones Unidas y con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
4. Promueve la conformación de un sistema que no solamente ataca el problema de la corrupción desde una visión federal, sino que también actúa sobre los gobiernos estatales y municipales.
5. Se apoya en un sistema de pesos y contrapesos institucionales, para abordar el combate a la corrupción desde una perspectiva integral.
6. Propone que no solamente se investigue y se castigue a quienes cometen actos de corrupción –tanto en el sector público como entre particulares--, sino que se modifiquen las causas que la propician. Y,
7. Establece la inteligencia institucional, la prevención, la innovación y la promoción de una cultura nacional de combate a la corrupción.