

Participación del Dr. Sergio López Ayllón en la reunión de trabajo de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, del Senado de la República relativo al proyecto de Decreto por la que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. Senado de la República, 14 de abril de 2015

Distinguida Senadora y Distinguidos Senadores Enrique Burgos, Pablo Escudero Morales, María Cristina Díaz Salazar y Alejandro Encinas Rodríguez, Presidentes de las Comisiones, respectivamente, de Puntos Constitucionales, Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda.

Agradezco en primer lugar la invitación para participar en esta reunión de trabajo. Es un honor poder contribuir en este importante debate parlamentario. Reconozco también, quiero destacarlo, la apertura que ha mostrado el Senado de la República, en este y otros temas, para escuchar opiniones informadas que les permitan una mejor toma de decisiones en su alta responsabilidad. Es un ejercicio que honra y enriquece la vocación democrática y representativa del Senado de la República. Antes de comenzar quiero aclarar que expongo mis consideraciones a título estrictamente personal y que no comprometen en modo alguno al CIDE, institución que me honra dirigir

Permítanme comenzar con una afirmación cruda: la corrupción y la impunidad son los dos grandes males del país. No es este el lugar para explicar las muchas razones que nos han llevado a este punto. Lo importante es subrayar que la tolerancia de la sociedad mexicana ante este fenómeno parece agotada, que cada nuevo escándalo que queda impune suma al descrédito de la democracia, y que resulta urgente tomar medidas claras, contundentes, de largo aliento, que permitan ganar terreno a la desconfianza y la falta de legitimidad que genera la corrupción en el país.

Hace unos días escribía que era urgente construir, entre todos pero particularmente entre la clase política, una agenda de la confianza que permita al país retomar horizonte, y que una de las condiciones necesarias para este propósito pasa por adoptar un conjunto de medidas que toquen el corazón del malestar, es decir, que permitan reducir

efectivamente la corrupción y la impunidad, al mismo tiempo que acciones efectivas contra la desigualdad. Hoy el Senado de la República tiene la oportunidad de dar un paso adelante en esta dirección.

He escrito en diversas ocasiones que la corrupción es un fenómeno muy complejo que no admite explicaciones ni soluciones simples. He dicho también que el combate a la corrupción, para ser eficaz, debe integrar un conjunto de elementos, procedimientos, instituciones y condiciones, muchas de las cuáles ya existen, pero que están mayormente desarticuladas y fragmentadas. He insistido en la necesidad de una reforma de calado que modifique sustantivamente el régimen de responsabilidades que tenemos y que, en la práctica, ha mostrado su debilidad e incapacidad para combatir a la corrupción. Finalmente también he sostenido, y lo reitero, que no existe la “bala de plata”, la solución mágica que permita erradicar de un día para otro este cáncer social. En este sentido tenemos que admitir claramente que la reforma que ahora analizamos no será suficiente por sí misma y que hay muchas cosas por hacer; pero que el diseño institucional que propone constituye un buen punto de partida que puede servir de punto de inflexión. Expongo brevemente a continuación algunas de las razones que soportan esta afirmación.

La minuta que examinamos tiene en mi opinión varias virtudes. Es el resultado de un proceso de debate público que se inició hace algunos años con la propuesta de crear una Comisión Nacional Anticorrupción. La discusión alrededor de esta institución, de sus posibilidades pero también de sus problemas, nos ha llevado a un planteamiento distinto que construye sobre elementos que ya existen pero que, reformulados, permiten articular de un modo distinto las diferentes instituciones que ya tenemos y crea un Sistema Nacional Anticorrupción.

Dicho de otro modo, en lugar de tomar la ruta de crear nuevas instituciones que se sumarían a lo que ya existe y contribuirían a la fragmentación, se opta por una reconstrucción institucional que permita articular una política nacional en la materia, y que lejos de limitarse a sólo castigar a los corruptos, suma elementos que permitirán comenzar a combatir a la corrupción por sus causas. Esta concepción está claramente

establecida en el artículo 113 del proyecto. Quiero reconocer que en esta evolución tuvieron un papel central las organizaciones académicas y de la sociedad civil –pienso en particular en el CIDE y en la Red por la Rendición de Cuentas, pero no sólo en ellas- y que, por fortuna, fue retomado por los partidos políticos. Es una muestra que el diálogo constructivo entre la sociedad y los partidos políticos, todos ellos, es posible y rinde frutos.

La segunda virtud es que, de aprobarse en sus términos, implicaría una reestructuración completa del régimen de responsabilidades administrativas que, como ya lo he mencionado, ha probado su ineficacia. La reconstrucción de este régimen pasa por varios elementos, que van desde la diferenciación entre las diferentes tipos de responsabilidad (graves y no graves), hasta una reformulación del régimen de competencias a través de una ley general, así como del diseño institucional en diferentes elementos (entre otros las funciones de la hoy SFP, de la ASF, del TFJA y de los OIC). (Se abandona por cierto la idea de una Ley General Anticorrupción que generaba más problemas de los que resolvía). En este nuevo diseño una pieza esencial es la judicialización de la sanción administrativa que, bien entendida, permitiría crear un entorno que no sólo busca individualizar una sanción impuesta en el marco del debido proceso, sino tomar en cuenta el daño a los bienes públicos protegidos y lograr un efecto disuasivo eficaz.

La tercera virtud es ampliar al mandato y facultades de la ASF, lo cual debe permitir una mejora fiscalización, un mejor ejercicio del gasto y en su caso poder fincar responsabilidades (administrativas o penales) de manera más contundente.

Dicho lo anterior, admito que la minuta puede ser mejorada pues no hay ley perfecta. Hay algunas cuestiones técnicas que podrían precisarse, y algunas omisiones que ameritan discusión. Por ejemplo, sin duda conviene discutir el alcance del fuero presidencial. Hecho de menos la creación de un sistema de profesionalización de los funcionarios responsables de los OIC, que creo una condición necesaria para el éxito de la reforma. También convendría precisar que el texto de la fracción V del artículo 116 (y su correlativo en el 122) no implica revertir el diseño que existe en muchos Estados de la república (al menos

en 15 de ellos) en el que los tribunales administrativos forman ya parte del Poder Judicial, y habría que advertir que los miembros de los Poderes Judiciales locales estarán sujetos al régimen de responsabilidades específico a este Poder.

Estos y otros problemas pueden ser razonablemente subsanados en el dictamen, en el desarrollo de la legislación secundaria o bien mediante reformas posteriores. El sistema que ahora está en la mesa implica una implementación (tanto legislativa como administrativa) muy compleja que llevará tiempo y cuyos resultados sólo podrán verse en el mediano y largo plazo. Pero tengo la convicción de que si esperamos la iniciativa perfecta podemos comenzar a echar raíces.

Quiero enfatizar que el país necesita una señal inmediata y clara en materia de lucha anti corrupción, y que en mi opinión, el balance de elementos positivos que presenta la minuta es suficientemente amplio para poder pedirles, muy respetuosamente, que se apruebe en sus términos para permitir que se ponga en marcha este mismo año. Tengamos confianza que podemos dar un paso hacia adelante y construir instituciones que no estén cimentadas en la desconfianza, sino en una exigencia de cambio que necesitamos con urgencia.

Muchas gracias por su atención