causa en común · cey · fundar Centro de Análisis e Investigación · gesoc a.c. GESTIÓN SOCIAL Y COOPERACIÓN · IMCO · México Evalúa Centro de Análisis de Políticas Públicas · RRC Red por la Rendición de Cuentas · Transparencia Mexicana

MANIFIESTO SOBRE EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

I.

La reforma constitucional que creó el Sistema Nacional Anticorrupción en el mes de mayo del 2015, abrió la puerta para comenzar a atajar ese fenómeno que ha dañado nuestra democracia, que ha lastrado nuestra economía y ha profundizado la desigualdad social, que ha incrementado la violencia y que ha minado la confianza en las instituciones. Derivado de la reforma constitucional, en los próximos ocho meses deben escribirse, aprobarse y promulgarse:

a) 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";

b) La "ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción";

c) Las "leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales";

d) La "ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones"; y

e) "Las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objeto de que la Secretaría responsable del control interno del Ejecutivo Federal asuma las facultades necesarias para el cumplimiento de lo previsto en el presente decreto (de reforma constitucional) y en las leyes que deriven del mismo. Y además,

f) "El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, expedir las leyes

y realizar las adecuaciones normativas correspondientes, dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de las leyes generales a que se refiere (…) este decreto.

Es preciso recordar que mientras este conjunto de legislación secundaria no sea aprobado y publicado, la Constitución prevé que "continuará aplicándose la legislación (*vigente*) en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, así como de fiscalización y control de recursos públicos, en el ámbito federal y de las entidades federativas, que se encuentre vigente a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto".

En suma, el trabajo legislativo en los siguientes meses exigirá la promulgación de dos nuevas leyes generales, la emisión o reforma de tres leyes orgánicas y la adecuación de un número indeterminado de leyes federales vinculadas al Sistema Nacional Anticorrupción –incluyendo materias tan delicadas como las leyes que regulan la contratación de adquisiciones y de obra pública, o el otorgamiento de concesiones públicas, entre otras-- además de las modificaciones posteriores que deben hacerse en las constituciones y las leyes de los estados y del Distrito Federal.

La puesta en marcha del Sistema Nacional Anticorrupción plantea así uno de los mayores desafíos legislativos que haya conocido la historia reciente del país, tanto por su dimensión como por su relevancia. Y ese trabajo de diseño y deliberación debe concluirse –en todo lo fundamental-- a más tardar en mayo del 2016, tal como lo ordena el texto de la Constitución Política de México.

Quienes suscribimos esta comunicación sostenemos que ese desafío no debe afrontarse de manera fragmentaria, ni someterse a los humores de la negociación política en cada una de las piezas legislativas que deben promulgarse. Las nuevas normas que regularán el Sistema Nacional Anticorrupción deben ser el producto de una política pública completa, articulada y coherente. Por ende, deben tener un solo hilo conductor y una visión común en todos y cada uno de sus contenidos con el fin de articular un sistema más robusto para la rendición de cuentas en nuestro país y atajar los espacios para la corrupción. Esas leyes deben ser comprendidas, en conjunto, como la caja de herramientas necesaria para cumplir el cometido de combatir las causas que han generado el incremento de la

corrupción en México y como el proyecto de una generación decidida a erradicarla y así contribuir a consolidar la joven democracia en nuestro país.

Nos pronunciamos en contra de que la hechura de esas leyes reproduzca la fragmentación de normas y de instituciones que ha sido, precisamente, una de las causas centrales de la impunidad y de un combate ineficaz de la corrupción en México. Nos pronunciamos en contra de que el gobierno mexicano o las fracciones parlamentarias del Congreso utilicen este tema como argumento político de coyuntura y de que promuevan iniciativas aisladas sobre ese conjunto de leyes que, de no responder a un diseño coherente de política pública, perderá eficacia y podría conducirnos a un nuevo escenario de simulación.

Exigimos que el gobierno mexicano y los partidos políticos asuman esta tarea con la mayor responsabilidad técnica y jurídica y pedimos que, más allá de sus diferencias y estrategias, asuman un compromiso público con el combate a la impunidad y promuevan un diálogo compartido, serio y abierto con las organizaciones de la sociedad civil y con expertos nacionales e internacionales para construir las bases de política pública que, en su momento, habrán de desembocar en la confección del conjunto legislativo al que nos referimos. Reiteramos que si esas leyes no guardan coherencia entre sí, a partir de un conjunto articulado en torno del núcleo duro de una política común, el esfuerzo de creación del Sistema Nacional Anticorrupción puede convertirse en una trampa.

II.

Desde nuestro mirador, la hechura de ese conjunto legislativo debe seguir una secuencia lógica a partir de las dos leyes generales que ordena la Constitución: la Ley General de Responsabilidades y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Es a partir de esos dos cuerpos normativos que deben redactarse, posteriormente, las leyes orgánicas que les darán capacidad de operación y, tras éstas, el conjunto de reformas secundarias destinadas a armonizar la organización y la fuerza jurídica del conjunto del Sistema. No es razonable escribir esas leyes sin seguir esa secuencia ni mucho menos, como ya se ha dicho, diseñarlas de manera separada.

El núcleo duro de una política nacional de combate a la corrupción debe estar en la articulación de las normas y de las instituciones destinadas a combatir ese fenómeno, sobre la base de un nuevo sistema de responsabilidades administrativas y penales, con

pesos y contrapesos suficientes para evitar la impunidad o el exceso de autoridad. Sobre esa base, la nueva Ley General de Responsabilidades debe definir con toda claridad los supuestos jurídicos que permitan prevenir, combatir y castigar la corrupción con eficacia, entendiendo:

i) que la corrupción sucede (salvo en muy contadas excepciones) a través de redes integradas por servidores públicos por sí mismos o con particulares –no sólo empresas y empresarios deshonestos, sino sindicatos, partidos políticos y poderes fácticos--;

ii) que esas redes se organizan para obtener un provecho personal –individual o colectivo, directo o indirecto, tangible o intangible—derivado del ejercicio de las atribuciones y/o del uso de los recursos otorgados a los servidores públicos, causando siempre un daño al patrimonio del país (por desviación de los fines, por apropiación de los recursos o por incumplimiento de los resultados) e impidiendo el ejercicio pleno de los derechos humanos;

iii) que la evidencia de ese provecho ilícito no debe buscarse solamente en la formalidad de los procedimientos administrativos, sino en el enriquecimiento inexplicable, la desviación de los recursos o la alienación de las atribuciones en favor del patrimonio personal o de los intereses de los servidores públicos, sus allegados (incluyendo los grupos políticos a los que pertenecen) y/o los particulares coludidos,

iv) que no existen incentivos suficientes ni mecanismos de protección adecuados para que la sociedad ejerza una vigilancia social activa sobre la actuación de servidores públicos y sobre particulares deshonestos que actúan de manera contraria a derecho.

El sistema de responsabilidades que hoy está vigente no cuenta con las herramientas jurídicas ni técnicas para asumir esos supuestos. Las deficiencias de nuestras normas en materia de responsabilidades administrativas comienzan desde las premisas desde las cuales ha operado, con énfasis en conductas individuales definidas de manera laxa –y en consecuencia, fácilmente combatibles —y en procedimientos burocráticos que, más que atajar la corrupción, tienden a volver mucho más compleja la operación cotidiana de la administración pública.

Nos pronunciamos por conjurar el riesgo de que esos defectos prevalezcan o incluso se profundicen en la nueva legislación general en la materia. El Sistema Nacional Anticorrupción debe basarse en una nueva concepción jurídica que otorgue facultades expresas de investigación a los órganos internos y externos de auditoría, para identificar las redes de la corrupción y sus alcances, a partir de la evidencia de los beneficios obtenidos por quienes las integran.

Por su parte, el sistema penal debe reformarse para precisar con tanta claridad como amplitud los tipos que pueden constituir delitos de corrupción y fortalecer las facultades de la nueva Fiscalía Especializada en Materia de Corrupción. La nueva Ley General de Responsabilidades no debe confundirse con las reformas que, en su momento, deben hacerse al Código y a los procedimientos penales del país. En materia de responsabilidades administrativas, las reformas deben conducir a prevenir y, en su caso, a identificar y sancionar las redes de la corrupción, impidiendo –mediante multas severas e inhabilitación-- que quienes las conforman puedan seguir medrando con las atribuciones, los recursos públicos o el tráfico de influencias; mientras que en materia penal, el resultado no puede ser otro que identificar y castigar los crímenes de corrupción, caso por caso. Nos preocupa que la confusión entre esos dos ámbitos del derecho mexicano –el administrativo y el penal— pueda debilitar la capacidad de acción del Sistema en su conjunto.

III.

La segunda ley nodal que habrá de promulgarse en los siguientes ocho meses es la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción: el instrumento operativo de las nuevas normas de responsabilidades mencionadas. Sobre la base del núcleo duro de la política pública que hemos enunciado, hay al menos tres elementos que no deben obviarse durante la hechura de esa norma:

i) las facultades de investigación de los auditores internos y externos a las que nos referimos antes –tanto en la Secretaría responsable de la materia, como en la Auditoría Superior de la Federación—para identificar redes de corrupción a partir de la evidencia disponible;

ii) la construcción honesta y eficaz de pesos y contrapesos entre las instituciones y las personas que formarán parte de la mesa rectora del sistema, incluyendo de manera destacada la participación de los ciudadanos; y

iii) el diseño y la puesta en marcha de un secretariado técnico capaz de obtener y producir información sobre la materia, de emitir informes periódicos que den cuenta de los avances del sistema y de formular las recomendaciones de corrección de procesos e inteligencia institucional que deben ser su producto principal y a las que, obligadamente, tendrían que responder los sujetos obligados.

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción debe desarrollar esos supuestos con el mayor detalle posible, a efecto de garantizar la coordinación eficiente entre las instancias que componen el Sistema y no producir reuniones de coordinación simbólicas sin contenido sustantivo.

En este sentido, estimamos de la mayor relevancia que los Comités de Participación Ciudadana ya contemplados en la norma constitucional tengan funciones precisas para afirmar el control democrático de la autoridad, mediante una efectiva rendición de cuentas. Es necesario que la ley precise y regule las distintas formas actuales de participación ciudadana en el ejercicio de recursos públicos, para conformar sistemas de información eficaces que le den capacidades de incidencia a los usuarios de servicios públicos y a los derechohabientes de los programas de gobierno, hoy en día víctimas silenciosas de la corrupción.

De conformidad con la Constitución, la representación de ese Comité ocupará la “séptima silla” de la mesa rectora del Sistema –las otras seis serán ocupadas por la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación, la Fiscalía Especializada en Materia de Corrupción, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial--. Para evitar que esa participación ciudadana se convierta en un mero espacio de legitimación de decisiones tomadas de antemano por las autoridades, exigimos que la presidencia de esa mesa rectora recaiga legalmente en esa “séptima silla”. Presidir las sesiones del Sistema, preparar el orden de los temas a tratar y garantizar su seguimiento no sólo permitirá que la participación ciudadana adquiera sentido y relevancia práctica,

sino que los órganos que conformarán el Sistema actúen sin jerarquías entre ellos y de cara ante la sociedad.

Por otra parte, el Secretariado Técnico del Sistema debe constituirse como una figura central en su operación. Si bien no tendrá facultades ejecutivas-ni debe tenerlas--, dicho secretariado no sólo debe ser el apoyo operativo de la mesa rectora del Sistema sino concebirse como una instancia técnica que produzca la metodología indispensable para medir y dar seguimiento a los fenómenos de corrupción sobre la base de indicadores aceptados y confiables. Esto podría hacerse con un modelo similar al CONEVAL en materia de medición de la pobreza, es decir, con una instancia capaz de proveer la tecnología y las herramientas informáticas que permitan organizar y publicar la información hoy dispersa sobre el tema –la patrimonial, la relativa a los conflictos de interés, las sanciones impuestas a servidores públicos y empresas, los gastos excesivos en publicidad, las desviaciones detectadas por las auditorías, etcétera. Esta instancia también podría promover la comunicación y difusión entre los órganos integrantes del Sistema y hacia la sociedad en su conjunto y producir-como ya se ha dicho-los informes públicos y las recomendaciones de inteligencia institucional que emanarán del trabajo compartido por la mesa rectora.

IV.

Además de lo ya evocado, es importante garantizar la existencia de un verdadero sistema civil de carrera que elimine la captura política de los puestos públicos. Es fundamental contar con un sistema capaz de ejercer con independencia y capacidad técnica las nuevas atribuciones legales que contempla el andamiaje jurídico que integra el Sistema Nacional Anticorrupción.

Estos son los supuestos mínimos aceptables para el diseño de la política pública que debe sustentar la hechura de las leyes que le darán vida al Sistema Nacional Anticorrupción. De esos supuestos mínimos debe desprenderse la deliberación técnica y jurídica, abierta y compartida, a la que estamos llamando en este manifiesto.

Quienes suscribimos esta comunicación convocamos a los medios de comunicación, a las organizaciones de la sociedad civil, a los empresarios y a las y los académicos a sumarse a

esta exigencia colectiva y conjurar el riesgo de que las agendas o las negociaciones políticas parciales destruyan la posibilidad de combatir la corrupción en México.

Suscriben el presente comunicado:

Adriana Plasencia Díaz, Alberto J. Olvera, Alejandra Ríos Cázares, Alejandro González Arreola, Alejandro Ramírez Rojo, Almudena Ocejo, Antonio Pérez Victoria, Armando Orduña, Booggar González Gómez, Carlos Francisco Arce Macías, Cecilia Cadena Inostroza, Claudio Cirio Romero, David Casarrubias Dávila, Diego Díaz Iturbe, Edna Jaime, Eduardo Bohórquez, Eduardo Hernández Rodríguez, Eileen Matus, Elisa Gómez Sánchez, Enrique Cárdenas, Enrique Espinoza Cruz, Eréndira Sarahí Pérez Ponce, Esmeralda Ramos, Esteban Ángeles Cerón, Felipe Mendoza Vallarta, Fernanda Diez, Fernando Montoya Vargas, Francisco Cuamea Lizárraga, Francisco Javier García Silva, Francisco Palomares, Gabriela Morales Martínez, Guillermo Cejudo, Harald Gabriel Appelt, Héctor Rubio, Hugo Concha, Iván Muñoz, Jaime Islas, Janeth Herrera, Jesús Cantú Escalante, Jesús Pozas Soto, Jorge Chaires Zaragoza, Jorge Javier Romero Vadillo, José Antonio Sánchez Chibrás, José de Jesús Jiménez Hernández, José Octavio López Presa, José Roldán Xopa, Juan Pardinas, Layda Cárdenas Canto, Lilia Vélez Iglesias, Lourdes Morales Canales, Manuel Silva Coache, Marco Fernández, Mauricio Merino Huerta, Mercurio Cadena, Miguel Fernández, Omar Manríquez, Pedro Carta Terrón, Ricardo Becerra, Ricardo Corona, Roberto Alonso Muñoz, Rogelio Gómez Hermosillo, Rubén Álvarez, Sergio López Ayllón, Susana Zavala Orozco, Víctor Leonel Juan Martínez, Zulema Oviedo Hernández

ORGANIZACIONES SOCIALES E INSTITUCIONES:

1. ALIANZA CÍVICA
2. ARTÍCULO 19
3. ASOCIACIÓN MEXICANA DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN (AMEDI)
4. BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA (BUAP)
5. BORDE POLÍTICO
6. CAUSA COMÚN

7. CENTRO CIUDADANO A LA CONTRALORÍA SOCIAL
8. CENTRO DE ESTUDIOS ESPINOSA YGLESIAS
9. CENTRO DE ESTUDIOS MEXICANOS Y CENTROAMERICANOS (CEMCA)
10. CENTRO DE SERVICIOS MUNICIPALES HERIBERTO JARA (CESEM)
11. CENTRO NACIONAL DEL COMUNICACIÓN SOCIAL AC. (CENCOS)
12. CIUDADANOS POR MUNICIPIOS TRANSPARENTES (CIMTRA)
13. COLECTIVO POR LA TRANSPARENCIA
14. COLEGIO NACIONAL DE LA COMUNICACIÓN A.C.
15. CONSEJO CONSULTIVO CIUDADANO DE HIDALGO
16. CULTURA ECOLÓGICA AC
17. DECA, EQUIPO PUEBLO AC
18. ESCUELA MEXICANA DE ARCHIVOS, A.C
19. ETHOS LABORATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
20. FUNDAR, CENTRO DE ANÁLISIS PARA LA INVESTIGACIÓN
21. GESTIÓN SOCIAL Y COOPERACIÓN A.C. (GESOC)
22. IMPACTO LEGISLATIVO
23. INFORMACIÓN ACCESIBLE Y RENDICIÓN DE CUENTAS (IARAC)
24. INICIATIVA CIUDADANA PARA LA PROMOCIÓN DEL DIÁLOGO
25. INICIATIVA SINALOA
26. INICIATIVAS HUMANAS Y SOCIALES (INHUS)
27. INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL DISTRITO FEDERAL (INFODF)
28. INSTITUTO DE ESTUDIOS PARA LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA (IETD)
29. INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD (IMCO)
30. INSTITUTO VERACRUZANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (IVAI)
31. MEXICANOS PRIMERO
32. MÉXICO EVALÚA
33. MÉXICO INFÓRMATE
34. OBSERVATORIO CIUDADANO DE LEÓN
35. OBSERVATORIO NACIONAL CIUDADANO
36. SONORA CIUDADANA AC.
37. TRANSPARENCIA MEXICANA
38. UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA, DISTRITO FEDERAL

39. UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA, PUEBLA
40. VISIÓN LEGISLATIVA