

El sistema nacional anticorrupción de México, su práctica y experiencia normativa: el caso de México (2015)

(The national anti-corruption system of Mexico, its practice and normative experience: the case of Mexico (2015))

Alicia Eguía Casis*

Enviado: 18/09/2016

Aceptado: 08/11/2016

RESUMEN

La emisión, en México, en el año 2015, de un nuevo marco legal, para luchar contra la corrupción, abre la posibilidad de llevar a cabo un auténtico combate de la misma. Para tales efectos se creó el Sistema Nacional Anticorrupción, el cual establece los mecanismos a través de los cuales se coordinarán y colaborarán las autoridades vinculadas con la fiscalización de los recursos públicos, de los tres órdenes de gobierno. Sin embargo, es preciso tomar consciencia, que una adecuada legislación, es indispensable pero insuficiente, para que el Sistema Nacional Anticorrupción logre abatir sensiblemente la práctica de la corrupción.

Palabras clave: Corrupción, Sistema Nacional Anticorrupción

ABSTRACT

The presentation of the new legal framework to fight the acts of corruption in Mexico in 2015 opened the possibility of achieving their true combat. Therefore, the National Anti-Corruption System was created, which establishes the mechanisms through which the authorities linked to the control of the public resources of the three orders of government will be coordinated and collaborated. However, it is necessary to be aware that adequate legislation is indispensable but insufficient, so that the National Anticorruption System can significantly reduce the practice of corruption.

Key words: Corruption, National anti-corruption system

JEL CLASIFICACION: J18, L9.

*Academica y funcionaria de la Universidad Veracruzana. Correo electrónico : aliciaeguaia@yahoo.com

I. INTRODUCCIÓN

La corrupción no es un fenómeno privativo de la sociedad mexicana. Existe en todas las naciones, y sus efectos son perniciosos, especialmente en dos ámbitos, el primero en el desarrollo y crecimiento económico, en forma particular en los países con menores ingresos y el segundo en el debilitamiento de los valores, la confianza en la gestión pública y en la democracia.

La corrupción y sus efectos a nivel mundial son como hemos mencionado tema recurrente y una auténtica preocupación en el mundo. La lucha contra la corrupción representa uno de los grandes retos del presente siglo por lo que las naciones han suscrito convenciones, las cuales son acuerdos multilaterales para prevenir y perseguir actos de corrupción.⁹

La corrupción tiene un costo que merma el ingreso de las personas, y por ello un impacto negativo en el desarrollo económico, al respecto la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), en su edición 2015, llevada a cabo por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, revela que el costo total estimado, en México, en el año 2015, de la corrupción derivada de llevar a cabo trámites ante las autoridades es de 6,418 millones de pesos¹⁰. Transparencia Mexicana, el Capítulo Nacional de Transparencia Internacional en México, en el estudio denominado Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG), que mide la percepción de los ciudadanos sobre corrupción, en los servicios públicos, que brindan los gobiernos tanto federal, estatal y municipal, muestra que en promedio, los hogares mexicanos, en el año 2010, destinaron el 14% de su ingreso a la corrupción¹¹.

Aunado al efecto devastador en la economía, la corrupción también erosiona la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas, en la clase política y en los valores de la democracia. La ENCIG, edición 2015, revela

que por cada 100,000 habitantes 59,713 cree o ha escuchado que existe corrupción en los trámites que realizó ante las autoridades gubernamentales¹².

Ante el justo reclamo ciudadano, para combatir eficientemente a la corrupción, los candidatos a puestos de elección popular han propuesto medidas para su combate, el propio presidente Peña Nieto, planteó desde su campaña la creación de una Comisión Nacional Anticorrupción.

La creciente desaprobación de la gestión de los gobernantes, vinculados con presuntos actos de corrupción, constituye un llamado a la clase política para que tome consciencia de que la corrupción ha mermado la confianza en la administración pública y que es imperativo atender el mandato constitucional de administrar los recursos públicos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que fueron destinados.

II. SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

Un primer paso, en el combate a la corrupción lo constituye el diseño de un nuevo marco legal, el cual por sí solo resulta insuficiente, pues se requiere una adecuada implementación de las estructuras que emanan del mismo, así como acabar con la impunidad y simulación, que durante años ha permeado todos los niveles de la gestión pública, nuestro país.

El proceso legislativo de construcción de un nuevo marco jurídico para combatir la corrupción y desalentar la comisión de faltas administrativas, por parte de los servidores públicos, tuvo sus primeros resultados, en el mes de mayo de 2015, con la aprobación de las reformas constitucionales que crearon el denominado Sistema Nacional Anticorrupción.

La discusión para aprobar las leyes reglamentarias del Sistema Nacional Anticorrupción, generó debates en los que intervinieron los legisladores federales,

⁹ Eguía Casis Alicia, *Corrupción en México, Normativa para Eliminarla y Percepción Ciudadana*. Revista Ciencia Administrativa, Número 1 Año 2014 enero-junio.

¹⁰

<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encues>

[tas/hogares/especiales/encig/2015/doc/encig15_principal es_resultados.p](tas/hogares/especiales/encig/2015/doc/encig15_principal_es_resultados.p)

¹¹ <http://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf>

¹² Ídem 2

miembros de partidos políticos, académicos, organizaciones no gubernamentales y ciudadanos independientes. La definición de los mecanismos de regulación de la actuación de los servidores públicos y de imposición de sanciones ante faltas administrativas y actos de corrupción constituyeron el eje central del debate.

La creación del Sistema Nacional Anticorrupción despertó el interés de los ciudadanos, lo que originó que la sociedad civil jugara un papel preponderante, al presentar por primera ocasión una iniciativa ciudadana, denominada tres de tres, para hacer obligatoria, periódica y públicamente, la presentación por parte de los servidores públicos, de su declaración patrimonial, fiscal y de intereses. Si bien es cierto, que la referida iniciativa no fue aprobada, ésta favoreció la discusión sobre la legislación anticorrupción en nuestro país y contribuyó al estudio de las mejores prácticas mundiales en el combate a ésta.

El proceso legislativo implicó la expedición de cuatro leyes reglamentarias de la Constitución, mismas que se publicaron el día 18 de julio de 2016, en el Diario Oficial de la Federación, iniciando su vigencia el día 19 del mismo mes y año; a saber la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (LOTFJA) y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFyRCF). También implicó la reforma de otras leyes federales como la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley General de Contabilidad Gubernamental, así como la abrogación de otras como la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.

LGSNA tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, para el funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción, para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción.

La expedición de la LGRA implicó la abrogación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y tiene por objeto

distribuir competencias entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, 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, así como los procedimientos para su aplicación.

La LOTFJA es de orden público e interés general y tiene por objeto determinar la integración, organización, atribuciones y funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, éste es un órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena. Su expedición implicó la abrogación de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En las siguientes líneas se analizan aspectos vinculados con la legislación que regula el Sistema Nacional Anticorrupción. Este sistema establece los mecanismos a través de los cuales se coordinarán y colaborarán las autoridades vinculadas con la fiscalización de los recursos públicos, de los tres órdenes de gobierno, tales como: la Auditoría Superior de la Federación, Órganos Estatales de Fiscalización y Contralorías Generales, en la prevención, detección y sanción de actos corruptos y faltas administrativas.

El Sistema establecerá, articulará y evaluará la política nacional anticorrupción, tarea que requerirá la consecución de esfuerzos de sus integrantes, de los servidores públicos y de la sociedad. Los integrantes del sistema deberán contar con una adecuada coordinación; capacitación y actualización permanente, así como un alto sentido del compromiso, que tienen ante una sociedad, cada día más desilusionada, del ejercicio del poder público. Por parte de los gobernantes se requiere apertura ante los ciudadanos y sensibilidad ante sus demandas, de las que destacan: transparencia, uso honesto de los recursos y servicios públicos de calidad; y a la sociedad le corresponde dar puntual seguimiento a los resultados que arroje el Sistema y no caer ante la tentación de beneficiarse, de prácticas corruptas.

Para otorgar rango constitucional al Sistema Nacional Anticorrupción fue necesario modificar el artículo 113, de la Carta Magna, el cual lo define como: la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

En el referido artículo se establecen las bases mínimas de operación del Sistema, de las que destaca la integración de dos comités:

- a) Comité Coordinador, integrado por: el titular de la Auditoría Superior de la Federación; el de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; el de la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el titular del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana.
- b) Comité Ciudadano integrado por cinco ciudadanos destacados en el ámbito de la transparencia, rendición de cuentas o combate a la corrupción.

El mencionado artículo estipula como atribución del Comité Coordinador el diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los genera.

Lo antes mencionado, podría sentar las bases para actuar en dos vertientes que consideramos fundamentales en el combate eficientemente de la corrupción:

- 1.- Establecimiento de acciones integrales de fiscalización y control de recursos.
- 2.- Diseño de mecanismos que prevengan y disuadan la comisión de actos de corrupción y faltas administrativas, entre los servidores públicos.

Si bien, la actuación del servidor público se encuentra regulada por el principio de legalidad que señala que: “las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les permite”,

existen quienes lo incumplen, y el establecimiento de mecanismos de fiscalización eficientes, que permitan su detección, logrará inhibir su práctica.

En cuanto, a una tercera vertiente, que consiste en el fortalecimiento de los controles internos, solo se refiere que el Comité Coordinador podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Lo que consideramos limita la eficacia del sistema con relación a la implementación del control interno, pues se establece solo como posibilidad la formulación de recomendaciones, relacionadas con el fortalecimiento del mismo.

Es necesario, que respetando la autonomía de gestión de las dependencias y entidades públicas se establezcan recomendaciones tendientes al mejoramiento del control interno, las cuales:

1.- Permitan incrementar la eficiencia y eficacia de la administración pública.

La Ley General de Contabilidad Gubernamental establece la obligación de utilizar indicadores que permitan determinar el cumplimiento de las metas y objetivos de cada uno de los programas, así como vincular los mismos con la planeación del desarrollo¹³; pero no refiere la obligación de establecer sistemas de control que permitan mejorar los resultados que los indicadores arrojen.

2.- Limitar la posibilidad de realizar actos o prácticas corruptas o faltas administrativas, durante el ejercicio del gasto.

La LGRA estipula obligaciones, responsabilidades y sanciones de los servidores públicos, sin embargo es necesario se complemente con adecuados sistemas de control, pues éstos permiten reducir el margen de acción para la práctica de actos de corrupción o faltas administrativas así como su detección y sanción, durante el ejercicio del gasto.

¹³ Artículo 54 Ley General de Contabilidad Gubernamental.

La administración pública reducirá los márgenes de corrupción mejorando sus controles y fijando estándares de actuación de los servidores públicos, por lo que queda un relevante aspecto a tratar en el Sistema.

El objetivo del Comité de participación Ciudadana es el de coadyuvar, en términos de LGSNA, al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Nacional. Indudablemente la participación de miembros de la sociedad, con probada experiencia en el tema de corrupción y una trayectoria de honestidad fortalece al Sistema, pues podrán aportar sus conocimientos y capacidades, al mismo tiempo que fungirán como enlace con la sociedad.

Es de destacar el mecanismo, de selección de los comisionados ciudadanos, ya que no son los propios legisladores los que eligen, sino una Comisión de selección. Dicha comisión se integrará por la elección de quienes se propongan como resultado de la convocatoria que realice el Senado de la República, a miembros de la sociedad civil, especializados en materia de fiscalización, de rendición de cuentas y combate a la corrupción.

El mecanismo antes descrito reducirá el peligro de que la designación de los miembros del Comité Ciudadano se politice, y concluya siendo un reparto de cuotas entre los partidos políticos y no un auténtico espacio de participación de la sociedad.

III. CONCLUSIONES

La creación de un marco legal que dote de facultades a sus miembros para establecer adecuados mecanismos de combate a la corrupción, es una condición indispensable pero insuficiente para disminuir e inhibir la ejecución de actos de corrupción y faltas administrativas, por parte de los servidores públicos, en México. El Sistema Nacional Anticorrupción, a fin de que logre abatir sensiblemente la corrupción y con ello incidir favorablemente en el desarrollo nacional requiere, entre otras, de las siguientes condiciones:

- El esfuerzo y el compromiso de los miembros del Sistema Nacional Anticorrupción, de los gobernantes y servidores públicos y de los ciudadanos.
- El combate efectivo a la impunidad y la simulación. Los mecanismos de fiscalización cumplirán su función de disuadir la práctica de actos de corrupción, siempre y cuando, se apliquen las sanciones que las leyes establezcan. Erradicar el uso político, de la lucha contra la corrupción, también abonará en la confianza de los ciudadanos en sus instituciones.
- El diseño de adecuados sistemas de control al interior de las dependencias y entidades públicas, es condición indispensable para la prevención y detección de actos de corrupción, durante el ejercicio del gasto público, por lo que debe incorporarse al Sistema Nacional Anticorrupción.
- La simplificación administrativa y mejora en el uso de las tecnologías de la información y comunicación, son dos aliados indispensables del Sistema Nacional Anticorrupción, su adecuado uso impactará sensiblemente en el combate a la corrupción.

REFERENCIAS

Eguía Casis Alicia, Corrupción en México, Normativa para eliminarla y percepción ciudadana. *Revista Ciencia Administrativa*, Número 1 Año 2014 enero-junio.

Legisgrafía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Sitios de internet

http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/encig/2015/doc/encig15_principales_resultados.p

<http://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf>