

ConferenciaMagistral:

**Los retos de la responsabilidad
administrativa de los servidores
públicos y los particulares en el
marco del Sistema Nacional
Anticorrupción.**

EL DÍA 27 DE MAYO DE 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. El Decreto en análisis modifica diversas disposiciones de la Constitución para crear un Sistema Nacional Anticorrupción.

En los gobiernos democráticos, los políticos tienen una responsabilidad agravada al tener la administración del Presupuesto de Egresos (que es financiado en gran parte por los impuestos que aportan los ciudadanos), para la ejecución de políticas públicas orientadas a satisfacer las necesidades colectivas. En este sentido, el manejo de recursos presupuestarios por los servidores públicos se vuelve relevante: un acto de corrupción no sólo tiene implicaciones éticas y jurídicas, en específico contrarias al sistema axiológico y normativo de las democracias constitucionales, sino que producen beneficios económicos indebidos, así como daños y perjuicios en el desempeño estatal y en el erario público, además de causar el descrédito en las acciones gubernamentales.

Las externalidades de la corrupción no sólo afectan el estándar de responsabilidad ética-jurídica de los servidores públicos y particulares relacionados con la función pública, sino que impactan en el crecimiento económico nacional: según el Foro Económico Mundial, **la corrupción es la mayor barrera a la entrada para hacer negocios en México, aun por encima de la inseguridad.**

Resulta evidente que la corrupción trasciende de militancias partidistas, proyectos ideológicos, órdenes de gobierno y particulares. La corrupción, como sostienen los estudios en la materia, ha logrado instaurarse en un sistema con capacidad de autorregularse y, por ende, de actualizar mecanismos de defensa frente a los esfuerzos gubernamentales por combatirla.

En este sentido, la Reforma reconoce que el diseño legislativo de combate a la corrupción debe ser el idóneo para alcanzar mayores estándares de buen gobierno. Además, se asume que los esfuerzos ejecutivos deben estar concentrados en la prevención de los actos de corrupción y no en la sanción de los mismos, aunque este segundo aspecto debe modernizarse y, bajo un esquema garantista, ser efectivo en su aplicación.

Resulta cierta la premisa de que no existen estrategias que eliminen por completo los actos de corrupción, pero también resulta cierto que bajo los esquemas propuestos se puede lograr mejorar en los estándares de transparencia, rendición de cuentas y de respuesta hacia los ciudadanos.

El Sistema Nacional Anticorrupción tiene como estrategia **fortalecer los controles internos y externos de los tres órdenes de gobierno, para combatir a la corrupción bajo un esquema legal homogéneo y de coordinación en el actuar de las autoridades competentes.**

1. EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

LA REFORMA propone la modificación del artículo 113 Constitucional, para **crear el Sistema Nacional Anticorrupción** como una 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.

El Sistema propuesto crea una instancia con capacidad de mejora continua del desempeño de la administración gubernamental; además de tener la capacidad técnica y objetiva **para medir y evaluar el desempeño del servidor público en el marco de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia** en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones, por lo cual estos mismos principios resultan imperantes y aplicables para los particulares que se ubiquen en cualquiera de estos supuestos, en especial cuando se afecte a la Hacienda Pública o el patrimonio de los entes públicos federales, locales o municipales.

El diseño legislativo hará del sistema una **instancia incluyente en todos los órdenes de gobierno al establecer como requisito indispensable para su funcionamiento la participación ciudadana.**

Por lo anterior, **la Reforma conviene en establecer el nombre de Sistema Nacional Anticorrupción, esto por considerar que el combate a la corrupción es fundamental para alcanzar estándares de integridad pública.**

Se establece en el proyecto de Decreto que **el Sistema se integrará por las instancias administrativas y jurisdiccionales encargadas de la identificación, prevención, supervisión, investigación y sanción de hechos, no sólo del servidor público o particular que realice hechos conocidos o identificados como de corrupción en contra de la administración pública, sino también en aquellos casos en que su función o cargo o comisión las realice en contra de los principios mencionados con anterioridad.**

En estos supuestos, se afecta y vulnera la autenticidad de los actos jurídicos emitidos en cualquier administración gubernamental ante la esfera de derechos de toda persona en nuestro país.

Para lograr mayores estándares de integridad pública de manera eficaz, **se requiere la participación de toda la sociedad** en el diseño de acciones concretas que prevengan cualquier acto de corrupción y el apego a las mejores prácticas internacionales.

El objetivo que plantea la Reforma se considera constitucionalmente válido dado que las modificaciones pretenden fortalecer la función pública al dotarla de mayor contenido democrático e **involucrar a los ciudadanos**, titulares del poder público, en la generación de instrumentos que profesionalicen el actuar de los involucrados con los recursos públicos.

El Sistema contará con un **Comité Coordinador** integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación, de la Fiscalía responsable del combate a la corrupción, de la Secretaría de la Función Pública, por el Magistrado Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el Comisionado Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos, así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana.

La integración obedece a los siguientes aspectos: fiscalización, investigación, control, vigilancia, sanción, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Así, el diseño legislativo no se reduce la integración a un esquema estrictamente inscrito a la administración pública, además de que se asume un **sistema abierto en donde participen funcionarios y sociedad.** Esto hace idónea la medida al ser la más adecuada y benéfica para su funcionamiento.

Al Comité Coordinador del Sistema le corresponderá **el establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales,** por lo que se establecerá una lógica deliberativa con capacidad de incidencia nacional.

De igual forma, se propone **facultar al Comité Coordinador para 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 generan.

Sin perjuicio de otras facultades que determine la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, **el texto constitucional propuesto faculta al Comité del Sistema para determinar los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno, así como el establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos.**

Esto es, el **sistema nacional de fiscalización**, en términos del proyecto, se inscribe como un **subsistema** consolidado y autónomo pero funcionando como eje central y pilar fundamental **del Sistema Nacional Anticorrupción**, de forma tal que **las acciones emprendidas por el Estado para prevenir y sancionar la corrupción, no se llevarán a cabo de forma aislada o fragmentada, sino como un sistema integral articulado para prevenir y sancionar las responsabilidades administrativas y los hechos de corrupción, sea que éstas deriven del ejercicio indebido de los recursos públicos o bien, del incumplimiento de responsabilidades públicas que no se vinculan necesariamente con la hacienda pública.**

A efecto de transparentar sus actuaciones, el referido **Comité Coordinador del Sistema deberá elaborar un informe anual** que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

Uno de los aspectos más relevantes del Sistema, consiste en **la atribución del Comité del Sistema de emitir recomendaciones a las autoridades**, con el objeto de que adopten medidas institucionales 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. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.

La emisión de recomendaciones por parte de un órgano colegiado integrado por autoridades jurisdiccionales y administrativas encargadas de prevenir y sancionar la corrupción, permitirá aprovechar la experiencia acumulada de dichas instituciones para **impulsar la inteligencia institucional necesaria que identifique y prevenga los espacios institucionales de captura o desviación de recursos en las decisiones públicas. Así, se establece un esquema preventivo para que las autoridades competentes cierren cualquier espacio a la discrecionalidad y al abuso de la autoridad, corrigiendo los procedimientos y los entornos donde la corrupción haya sido observada de manera sistemática.**

La idoneidad competencial del Sistema se justifica en su inclusión, coordinación, capacidad deliberativa y transparencia en su actuar. No sólo permitirá a sus integrantes diseñar políticas públicas, sino que, a través de la participación activa de la sociedad, se podrán fortalecer las acciones encaminadas a la prevención, detección y sanción de actos de corrupción. En este sentido, el proyecto de Decreto propone que **el Sistema Nacional Anticorrupción cuente con un Comité de Participación Ciudadana**, con lo que se fortalecen sus funciones, se aglutinan esfuerzos y se encaminan de manera eficaz las propuestas ciudadanas.

El **Comité estará conformado por cinco ciudadanos** que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción. Se hará de éste una instancia meritocrática y especializada.

Así, por primera vez en México, contaremos con un sistema integral y transversal, alejado de intereses personales, pues sus finalidades son muy claras: generar mejores estándares en el servicio público y combatir de manera definitiva los actos de corrupción.

En suma, con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción se puede intentar erradicar las prácticas de corrupción que tanto daño han causado a nuestra sociedad y confirmar el compromiso del Estado mexicano para contar con gobiernos abiertos.

Se redacta un nuevo artículo 113 Constitucional para instaurar el **Sistema Nacional Anticorrupción**, en los siguientes términos:

“Artículo 113.- El Sistema Nacional Anticorrupción es 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. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:

- I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;***
- II. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley, y***

III. Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la Ley:

- a) El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales;**
- b) 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 generan;**
- c) La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;**

- d) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;***
- e) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia. Derivado de este informe, 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. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.”***

2. FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA EXPEDIR LA LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

LA REFORMA pretende homologar acciones entre los diferentes órdenes de gobierno para la generación de mayores estándares de **integridad pública y combate a la corrupción**. No obstante, este objetivo no podrá alcanzarse sin mecanismos de coordinación efectivos. Con la finalidad de dotar al Sistema Nacional Anticorrupción del marco jurídico necesario para su adecuado funcionamiento, se consideró indispensable complementar el marco constitucional con **la facultad del Congreso de la Unión, en su carácter de autoridad del orden constitucional, de emitir una Ley General que establezca las bases de coordinación entre las autoridades de los órdenes de gobierno competentes en las materias objeto de la Reforma.**

2. FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA EXPEDIR LA LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

LA REFORMA pretende homologar acciones entre los diferentes órdenes de gobierno para la generación de mayores estándares de **integridad pública y combate a la corrupción**. No obstante, este objetivo no podrá alcanzarse sin mecanismos de coordinación efectivos. Con la finalidad de dotar al Sistema Nacional Anticorrupción del marco jurídico necesario para su adecuado funcionamiento, se consideró indispensable complementar el marco constitucional con **la facultad del Congreso de la Unión, en su carácter de autoridad del orden constitucional, de emitir una Ley General que establezca las bases de coordinación entre las autoridades de los órdenes de gobierno competentes en las materias objeto de la Reforma.**

La **Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción** se refiere al establecimiento de bases de la coordinación entre los distintos órdenes de gobierno que permitan la articulación de sus esfuerzos, actualmente aislados, para consolidar un nuevo régimen de coordinación para el combate a la corrupción, sin precedentes en nuestro país.

De especial relevancia resulta la expedición de esta ley por lo que hace a la fiscalización y control en el ejercicio de recursos públicos; lo que comúnmente se ha llamado como el sistema nacional de fiscalización que para este nuevo diseño y configuración constitucional se contempla en carácter de **subsistema dentro un Sistema Nacional Anticorrupción**.

Se modifica la redacción de la fracción XXIV, del artículo 73, de la Constitución, para indicar que **el Congreso tiene facultades para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción**, a que se refiere el artículo 113, de la Constitución.

La **Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción** se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016. Esta Ley tiene por objeto: *“...establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para el funcionamiento del Sistema Nacional previsto en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción.”*

3. SISTEMAS LOCALES ANTICORRUPCIÓN

LA REFORMA propone que **las entidades federativas deberán establecer sistemas locales anticorrupción**. Es así que estos sistemas locales servirán como mecanismos de coordinación para el diseño, evaluación de políticas de educación, concientización, prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la promoción de la integridad pública.

El último párrafo, del artículo 113 Constitucional, ordena el establecimiento de sistemas locales anticorrupción en los siguientes términos: ***“Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.”***

4. COMPETENCIAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA EXPEDIR LA LEY GENERAL QUE DISTRIBUYA COMPETENCIAS ENTRE LOS ÓRDENES DE GOBIERNO PARA ESTABLECER LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

LA POTESTAD SANCIONADORA de la Administración Pública es una manifestación del *ius puniendi* del Estado, esto es, su potestad punitiva. **La potestad sancionadora de la Administración Pública se manifiesta en el derecho administrativo sancionador, y en este último, se encuentra inmersa la Potestad Disciplinaria**, que surge como consecuencia de preservar los valores, principios, directrices y obligaciones trascendentales de la función pública, cuando ésta se ve transgredida por actos y omisiones de los servidores públicos y de particulares.

La Reforma al artículo 73 Constitucional, XXIX-V, indica que el Congreso de la Unión tiene facultad 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.”*

La **Ley General de Responsabilidades Administrativas** fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 18 de julio de 2016, y entra en vigor a partir del día 18 de julio de 2017. La LGRA regula el procedimiento de responsabilidad administrativa de servidores públicos y particulares, mejorándolo notablemente.

5. Los retos de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos y los particulares en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción.

A) Cero impunidades.

La Presidenta del Comité de Participación Ciudadana del SNA, Jacqueline Peschard, advierte que el principal reto de ese mecanismo es acreditar que en materia de corrupción no habrá impunidad y, de manera simultánea desmontar los incentivos y “elementos de permisibilidad” de esa práctica.

El anterior reto tiene enormes implicaciones en la responsabilidad administrativa de los servidores públicos y los particulares, debido a que una de las manifestaciones de la corrupción se da en ciertas relaciones entre servidores públicos y particulares donde se manejan cuantiosos recursos presupuestarios como son por ejemplo, las compras gubernamentales, las obras públicas, y los recursos presupuestarios para programas sujetos a reglas de operación con padrones de beneficiarios. En estos casos las faltas administrativas son graves y deben ser sancionadas con destitución, inhabilitación y sanción económica, impuestas por los tribunales federal y estatales de justicia administrativa

B) Legitimación del SNA.

El principal reto con la instalación del SNA es lograr su legitimación. Con la instalación del sistema anticorrupción deben atraparse los peces gordos, mientras esto no pase, en México la sociedad civil no podrá darle credibilidad al SNA. En consecuencia, con la expedición de la LGRA se deben enderezar procedimientos de fincamiento de responsabilidades administrativa a servidores públicos y particulares vinculados con faltas administrativas graves y no graves, y en su caso sancionar estas conductas de manera ejemplar.

C) Autonomía de la SFP y de la ASF como organismos fiscalizadores.

Un tema importante en la agenda del SNA es la autonomía de los órganos fiscalizadores. Para muchos investigadores y estudiosos del tema, combatir la corrupción en México tiene que ver principalmente con un cambio de paradigma, que implica otorgar plena autonomía a los órganos fiscalizadores, la SFP y la ASF.

Para conferir plena autonomía a todos los órganos fiscalizadores, se deben observar los siguientes fundamentos:

1) Se deben evitar las motivaciones políticas que desvirtúan el alcance y la objetividad de las auditorías, convirtiéndola en una “auditoría política”.

2) Que la SFP y la ASF no estén subordinados respecto a los intereses de los partidos políticos tanto en la programación de auditorías como en el desarrollo de las mismas.

3) Que la SFP y la ASF auditen de forma más libre y objetiva y con plena autonomía frente a la administración pública, para el deslinde de responsabilidades administrativas de servidores públicos y particulares.

4) El SNA requiere de todos sus componentes y nombramientos, por ello se debe construir el sistema en todos los estados, es un modelo de la Constitución Federal que debe privar en los ámbitos federal y estatal.

D) Fortalecimiento de los Tribunales Federal y estatales de Justicia Administrativa.

La creación de una sección especializada y de salas regionales del Tribunal Federal de Justicia Administrativa que tendrán a su cargo imponer las sanciones administrativas a los servidores públicos y particulares que cometan faltas graves es una importante contribución al Derecho Disciplinario. El reto es que las entidades federativas realicen sus reformas para fortalecer esta nueva competencia de los Tribunales estatales de justicia administrativa, quienes deberán sancionar a los servidores públicos estatales y municipales y particulares que cometan faltas graves.

E) Fortalecimiento de la participación ciudadana en el SNA.

Por eso es que el Comité de Participación Ciudadana es tan importante. Si ustedes revisan las facultades, las atribuciones que se le dieron en la LGSNA, al Comité de Participación Ciudadana, verán que es un comité muy poderoso y más aún, va a ser un ciudadano el que presida de manera permanente el Sistema Nacional Anticorrupción. Cada uno de los cinco ciudadanos que van a integrar este comité, va a presidir de manera rotativa, durante un año, el sistema. Me parece que el tema de combate a la corrupción es un problema tan importante, tan serio, que tiene que estar en manos de los ciudadanos.

por su participación

Gracias!!



Email: drt@sectorpublico.com.mx

Página Web: www.sectorpublico.com.mx

Facebook:  Public Management

Teléfonos de oficina: 5703 3315 y
5703 3320