



Instituto

Belisario Domínguez

Senado de la República

El Sistema Nacional Anticorrupción como mecanismo de rendición de cuentas. Lecciones de experiencias internacionales

Alejandro Navarro
noviembre de 2016

Objetivos de la exposición

1. Presentar un análisis comparativo de los sistemas anticorrupción de varios países.
2. Obtener ciertas lecciones acerca de las ventajas y desventajas de cada diseño institucional.
3. Ofrecer recomendaciones de política pública para mejorar el funcionamiento del SNA mexicano.

Debate sobre agencias anticorrupción

1. Los sistemas anticorrupción se desempeñan mejor cuando hay concentración de funciones, se reduce la dependencia de otras instituciones.

- Las tareas de investigación, supervisión e imposición de sanciones se concentran en una sola entidad.

2. Otros consideran que la corrupción es un problema sistémico muy complejo que no puede ser resuelto por una sola agencia, no importa que tan poderosa sea.

- La eficacia de un agencia depende del desempeño de instituciones complementarias: Poder Judicial y cuerpos de auditoría.

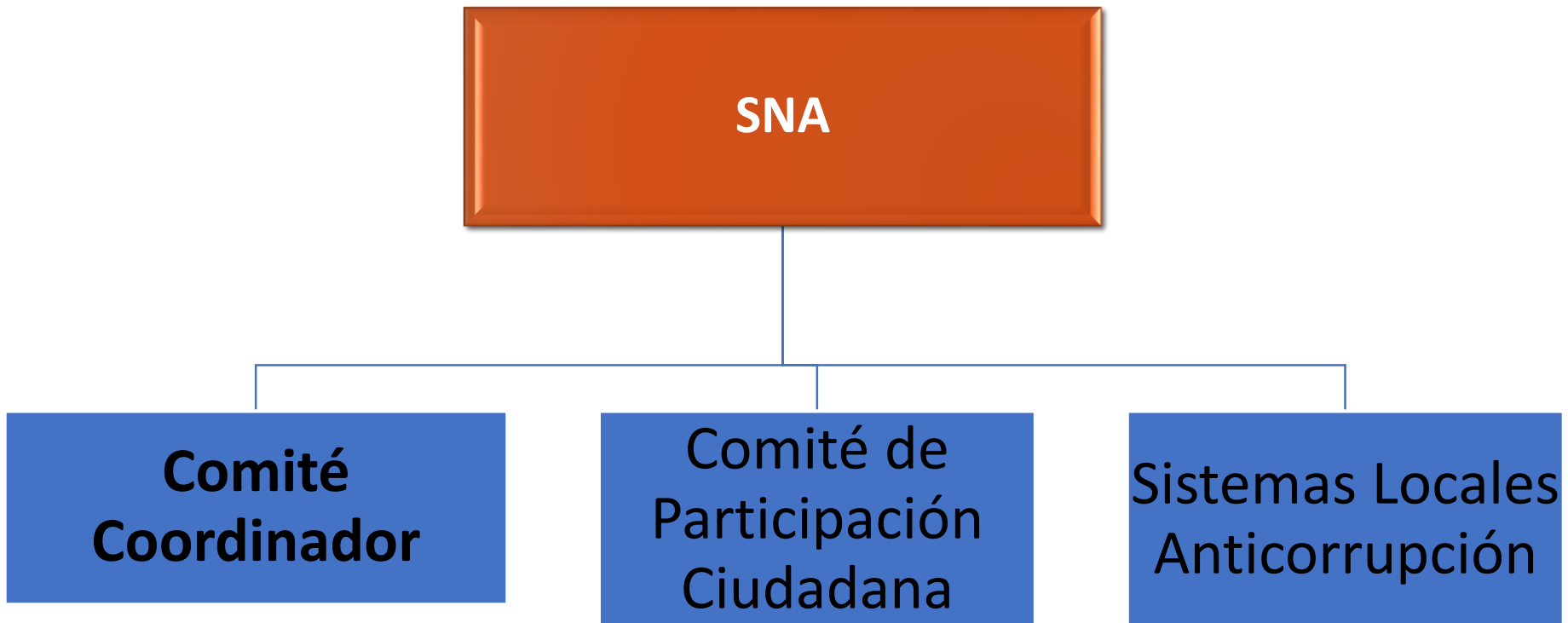
Sistema Nacional Anticorrupción



**Sistema Nacional
Anticorrupción**

- **Instancia de coordinación de los órganos de los diferentes ámbitos de gobierno competentes en:**
 - **Prevención, detección y sanción en materia de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción**
 - **Fiscalización y control de recursos públicos**

Integración del Sistema Nacional Anticorrupción



Sistema Nacional Anticorrupción



Sobre el diseño del SNA

En el diseño del SNA se ha optado por tener un enfoque multisectorial y con interdependencia entre muchas organizaciones.

Se ha decidido incluir a todos los actores gubernamentales relevantes en su operación.

La idea es aumentar de forma substancial las posibilidades de generar un sistema anticorrupción adecuado y de efecto duradero.

¿Qué hace un sistema anticorrupción?

- 1) Investigar y aplicar la ley de manera autónoma es un elemento común entre la gran mayoría de los sistemas anticorrupción .
- 2) La mayoría de estos sistemas ofrecen asesoramiento sobre estrategias macro y micro para evitar la corrupción (prevención).
- 3) Algunos sistemas abarcan actividades de desarrollo de políticas para la reforma de la administración pública y/o el sistema de justicia penal.

Modelos de sistemas anticorrupción

La OCDE ha reconocido la necesidad de llevar a cabo una revisión amplia de los diseños institucionales para hacer frente a la corrupción.

Por ello, encargó un estudio sobre estos temas en diversos países. Gracias a ello, logró identificar tres sistemas para prevenir y combatir la corrupción:

- Múltiples agencias con poderes de investigación y de sanción
- Instituciones centralizadoras
- Varias entidades con funciones preventivas.

El modelo de múltiples agencias con poderes de investigación y de sanción

- 1) Estados Unidos: se caracteriza por generar agencias transversales que investigan, previenen y educan a un sector público de gran tamaño.
- 2) La investigación y aplicación de sanciones son dominio del Departamento de Justicia, con sus múltiples agencias que realizan funciones de fiscalía e investigación

El modelo de múltiples agencias con poderes de investigación y de sanción

- 1) Brasil cuenta con varias instituciones encargadas de la vigilancia, investigación y sanción de los implicados en actos de corrupción.
- 2) A nivel federal son dos las instituciones principales: el Tribunal Federal de Cuentas y la Oficina del Contralor General (OCG).
- 3) El TFC a pesar de ser autónomo no puede evaluar a la cúpula de ministros políticamente designados.

El modelo de instituciones centralizadoras con funciones de aplicación de la Ley

- 1) La idea de concentrar todas las funciones básicas contra la corrupción (investigación, aplicación de castigos y prevención) en una sola agencia se consolidó en diversos países de Europa y Asia.
- 2) Una agencia anticorrupción noruega y la Comisión Independiente Contra la Corrupción (CICC) en Hong Kong se citan a menudo como los casos paradigmáticos de este modelo centralizador.

El modelo de instituciones centralizadoras con funciones de aplicación de la Ley

- 1) Este modelo ayuda a centralizar las labores de inteligencia y reduce los problemas de coordinación que surgen en los modelos multi-agencia.
- 2) Hay amplias facultades anticorrupción sobre el sector público y privado. Se permite investigar "cualquier" sospecha de corrupción.
- 3) Se llevan a cabo funciones de prevención, investigación y aplicación de la ley sin criterios de selección a priori: medidas de corte autoritario y centralizador.

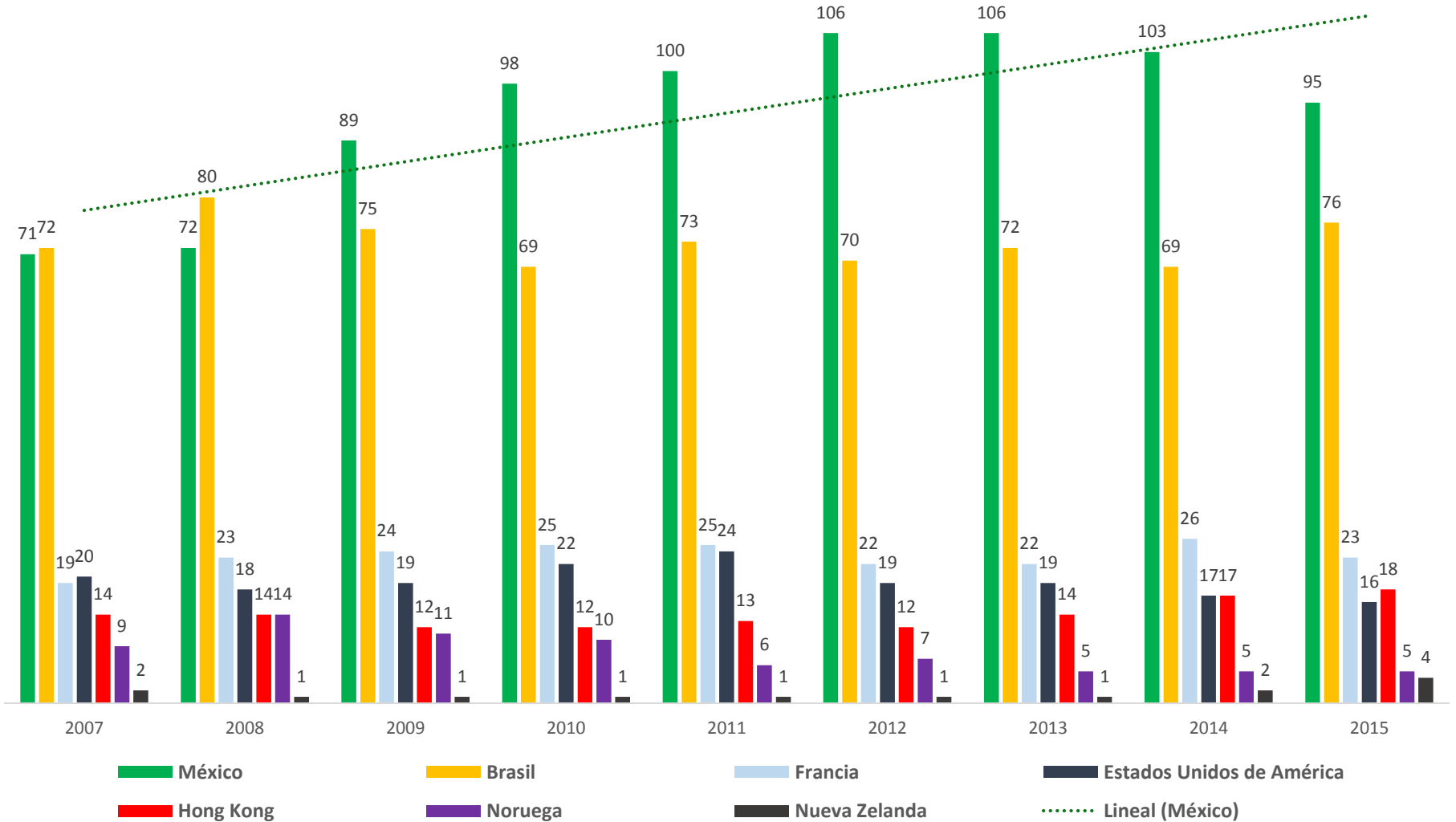
El modelo de entidades con funciones preventivas

- 1) Puede ser centralizado o multi-agencia, su principal característica es que carece de facultades persecutorias y se centra más en la prevención de la corrupción: Francia y Nueva Zelanda.
- 2) El control de la corrupción se lleva a cabo a través de auditorías internas y externas en las diferentes entidades gubernamentales.
- 3) Se diseñan normas de conflicto de interés; sistemas para la declaración de funcionarios; y cooperación internacional anticorrupción.

El modelo de entidades con funciones preventivas

- 1) Para garantizar la ética en el sector público y evitar cualquier forma de corrupción, se basa en principios, reglas y obligaciones: ciudadanos deciden la distribución de recursos públicos y funcionarios rinden cuentas de su gestión.
 - Prohibir a los servidores públicos trabajar en el sector público y privado al mismo tiempo.
 - Los servidores públicos deben renunciar a cualquier ventaja indebida con motivo de su trabajo.
 - Declaración de incompatibilidades; se utiliza para evitar cualquier forma de parcialidad en la toma de decisiones públicas.

Posición de países en Índice de Percepción de Corrupción 2007-2015



Fuente: Adaptación de Índice de Percepción de Corrupción. Transparencia Internacional, varios años

Lecciones para México

- 1) El SNA no encaja exactamente en alguno de los tres sistemas analizados, pero es más comparable con el modelo de múltiples agencias.
- 2) Dentro del SNA, la ASF y la Fiscalía Anticorrupción se instituyen como Órganos de Control Externo.
- 3) La primera como órgano responsable de vigilar la cuenta pública para identificar posibles irregularidades en la gestión de recursos
- 4) La segunda, como órgano investigador que consignará ante jueces federales posibles delitos relacionados con actos de corrupción

Lecciones para México

- 1) Por otra parte, la SFP se encargará del control interno de todas las dependencias del gobierno federal y será responsable de investigar y substanciar ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa las faltas administrativas graves.
- 2) El TFJA tendrá amplias facultades para la resolución de expedientes; impondrá sanciones, así como las responsabilidades resarcitorias o pecuniarias.
- 3) Finalmente, el INAI será el órgano garante del derecho al acceso a la información, sus funciones más importantes serán promover la transparencia y la rendición de cuentas.

Lecciones para México

- 1) En un país federal puede ser bueno tener un sistema anticorrupción de múltiples agencias, pues se dividen las tareas de prevención, investigación y aplicación de la ley.
- 2) Solo hay que tener muy presente la experiencia de Brasil, que muestra que la multiplicidad institucional sí ha funcionado en ciertas áreas, como las de auditoría, pero en otras no.
- 3) Las áreas que sufren más disfuncionalidades son las de investigación y las de aplicación de la ley: la Fiscalía y el Poder Judicial.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

El objeto de la LGSNA, entre otras es proporcionar a las autoridades facultades para sancionar faltas administrativas y hechos de corrupción (artículo 1).

En esa Ley, se establece que se diseñarán políticas públicas en materia de sanciones de faltas administrativas en coordinación con las autoridades de todos los órdenes de gobierno (Artículos 2, IV y 6)

El Comité Coordinador el SNA, puede establecer las medidas necesarias para que las autoridades competentes accedan a la información necesaria contenida en la Plataforma Digital para los casos de sanciones de responsabilidades administrativas.

Plataforma Digital Nacional

- En esa Plataforma se tendrá información del Sistema Nacional de Servidores Públicos y particulares sancionados (Artículo 49, fracción III).
- Su objetivo es la inscripción de las sanciones impuestas por la comisión de faltas administrativas establecidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), así como también los hechos de corrupción en términos de la legislación penal. (Artículo 52)
- Las sanciones que se impongan por faltas administrativas graves serán del conocimiento público cuando se trate de impedimentos o inhabilitaciones para laborar en el servicio público.
- Las sanciones consideradas como responsabilidad administrativa no grave, serán registradas pero no serán públicas. (Artículo 53).

Plataforma Digital Nacional

De acuerdo con la LGSNA en el instrumento digital deberá constar la información relativa a:

- La evolución patrimonial
- La declaración de intereses
- Constancia de presentación de declaración fiscal

Los entes públicos están obligados a revisar la Plataforma antes de llevar a cabo nombramientos, designaciones o contrataciones de aquellos que pretendan ingresar al servicio público.

Ley General de Responsabilidades Administrativas

Autoridad investigadora: investigación de faltas administrativas

Autoridad Substanciadora: dirige y conduce el procedimiento de responsabilidades administrativas desde la presentación del informe hasta su conclusión. Sus funciones y facultades no podrán ser ejercidas por una autoridad investigadora.

La autoridad en las Secretarías

Los órganos internos de control

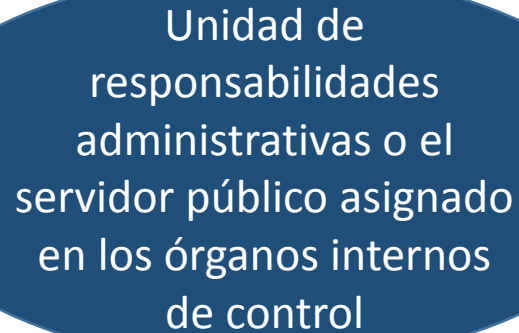
Las unidades de responsabilidades de las empresas productivas del Estado

La Auditoría Superior de la Federación y sus homólogas en las entidades federativas

Ley General de Responsabilidades Administrativas

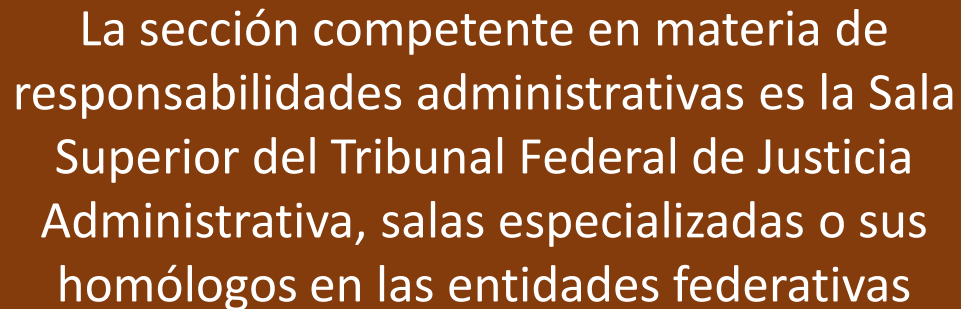
Autoridad resolutora

En faltas administrativas no graves.



Unidad de responsabilidades administrativas o el servidor público asignado en los órganos internos de control

Para las faltas administrativas graves y las faltas de los particulares



La sección competente en materia de responsabilidades administrativas es la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, salas especializadas o sus homólogos en las entidades federativas

Faltas Administrativas Graves Servidores Públicos

- Cohecho
- Peculado
- Desvío de recursos
- Utilización indebida de información
- Abuso de funciones del servidor público
- Conflicto de interés
- Contratación indebida
- Enriquecimiento oculto
- Ocultamiento de conflicto de interés
- Tráfico de influencias
- Encubrimiento
- Desacato
- Obstrucción de la justicia

Sanciones para Servidores Públicos por faltas graves

Son impuestas por el Tribunal y consisten en:

- Suspensión del empleo, cargo o comisión podrá ser de 30 a 90 días naturales
- Destitución del empleo cargo o comisión
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.
Pueden ser:
 - De 1 hasta 10 años sí el monto de la afectación no excede a 200 veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.
 - De 10 a 20 años si se excede del monto de 200 veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.