

# Pilares del Sistema para el combate a la corrupción

*Eileen Matus Calleros*

*Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)*

## Introducción

Dentro de la Red por la Rendición de Cuentas, junto con el Dr. José Roldán Xopa comenzamos a generar una contra-propuesta sobre lo que debería de ser la Comisión Nacional Anticorrupción, para lo cual pensamos en ciertos elementos necesarios para que se pueda construir un órgano que combata la corrupción. Durante el ejercicio se cambiaron algunos elementos y otros se mantuvieron, en este sentido, este trabajo aborda los elementos mínimos que consideramos se deben satisfacer para tratar de lograr un correcto combate a la corrupción.

## ¿Por qué un sistema anticorrupción?

En México hay problemas centrales que dificultan la prevención y el combate a la corrupción. Estos tienen que ver con la fragmentación de instancias, instituciones, ámbitos o materias en las que residen diversos aspectos concernientes a la función pública. La fragmentación, a su vez, tiene como característica la existencia de diversas lógicas que orientan a cada uno de los sistemas a lógicas individuales, cuando deberían tener una lógica similar; es decir, aunque el ámbito de especialidad de las instituciones sea

distinto, la lógica debe ser la misma.

El régimen de responsabilidades atiende una finalidad fundamentalmente represiva por los ilícitos cometidos por servidores públicos. De igual forma, como se centra en sancionar, nunca se han desarrollado instrumentos preventivos o correctivos para tales prácticas.

Dentro de tal arquitectura se encuentran y se enfrentan lógicas diferentes de eficiencia y eficacia de los sistemas de evaluación por resultados y de cuenta pública, dicho enfrentamiento produce mandatos encontrados hacia el servidor público, que se traduce en un problema para fiscalizar y ejercer el control sobre la función pública.

- 37 -

## Elementos mínimos para la creación de un órgano anticorrupción

Una vez vistos los antecedentes que impulsan a la creación de un sistema anticorrupción, debemos entender que si bien la función del órgano debe ser combatir la corrupción y mejorar el funcionamiento institucional, el problema de la corrupción no es sólo individual, sino también sistémico, dado que una institución puede favorecer para que se corrompa un individuo, o por el contrario, para que se mantenga incorruptible. Un órgano que combata la

corrupción no sólo debe sancionar al individuo, sino que además debe tener instrumentos de prevención, educación, capacitación y corrección de diversos factores que propician tales prácticas.

#### *Primer elemento*

El primer elemento tiene que ver con diferenciar entre la responsabilidad del individuo y de la institución; es decir, aunque un individuo pertenezca a una institución, la corrupción se debe entender de manera separada, porque la responsabilidad de la persona con respecto al funcionamiento de la institución es distinta.

A pesar de que estamos ante dos tipos de responsabilidades, nuestra propuesta parte de la idea de que cuando hay un problema de responsabilidad individual, generalmente se debe a un problema institucional. Entonces, se requiere tomar en cuenta al individuo, pero también a la institución, sin realizar *cacería de brujas*, sino ubicar el problema e identificar específicamente al individuo.

#### *Segundo elemento*

El segundo elemento se relaciona con entender el diseño del régimen de responsabilidad de servidores públicos. Actualmente dicho régimen está diseñado para investigar, valorar y sancionar conductas individuales, sin tomar en cuenta la parte

institucional, si bien es necesario sancionar al individuo corrupto, es insuficiente para enfrentar el problema de corrupción porque también existe una responsabilidad institucional.

#### *Tercer elemento*

El tercer elemento observa el problema de manera sistémica. Cuando se presentan irregularidades en las conductas de los servidores públicos o de personas que manejan recursos públicos, hay también un problema en la organización.

#### *Cuarto elemento*

El cuarto elemento tiene que ver con identificar el problema institucional. Este problema se deriva por diferentes razones: inadecuados diseños en los procedimientos de gestión o en el diseño institucional; deficiencia en los controles, información y/o seguimiento; problemas en la vigilancia o nombramiento; entre otros. Como se observa, el problema puede ubicarse en diferentes lugares, lo importante es aprender a identificar en cada una de las instituciones dónde se encuentra.

#### *Quinto elemento*

El quinto elemento tiene que ver con establecer procedimientos separados para la responsabilidad personal e institucional.

Además de instrumentar procedimientos administrativos de responsabilidad personal cuando se desprendan elementos que den base para ello, deben establecerse procedimientos de responsabilidad institucional propicios para analizar los fallos institucionales y producir medidas correctivas.

Si se corrige únicamente al individuo, el problema persistirá, porque la corrupción también es un problema institucional, en virtud de que hay incentivos que favorecen que el individuo se corrompa, independientemente de que tenga rasgos corruptos o no. De ahí la importancia de identificar los elementos institucionales que favorecen la corrupción para descubrir dónde está la falla e imponer la sanción o la recomendación que corregirá tal situación.

#### *Sexto elemento*

El sexto elemento se relaciona con las decisiones vinculantes. El órgano anticorrupción debe emitir recomendaciones particulares o generales y debe tener la facultad para ordenar medidas correctivas vinculantes a los órganos públicos.

La vinculatoriedad debe considerar el tipo de problema y organización a la que se dirige y el alcance de las medidas correctivas: sea que dependan de las potestades de autoorganización de los sujetos, o bien que dependan de diseños legislativos o reglamentarios. Por lo tanto, es muy importante

saber qué tipo de problema es y a qué tipo de institución se dirige la medida o sanción.

#### *Séptimo elemento*

El séptimo elemento trata sobre el sistema de precedentes. Cuando el órgano emita una decisión vinculante y pueda corregir o sancionar tanto a la institución como al individuo, debe tener la facultad de establecer un sistema de precedentes de sus resoluciones, recomendaciones y medidas correctivas con la finalidad de que no haya contrariedad en las distintas decisiones que se tomarán con el tiempo.

#### *Octavo elemento*

El octavo elemento se relaciona con generar un sistema de inteligencia institucional que sirva para corregir los fallos, aprovechar la información existente y aprender de la experiencia. Por ejemplo, a través de una recomendación por una falla detectada se puede generar información para aprender del error y corregir.

La arquitectura de este órgano debe posibilitar la aplicación de la ley, desarrollar los criterios o parámetros comunes con los cuales calificar y, en su caso, sancionar la actuación de los servidores públicos; así como generar las propuestas de política institucional para prevenir y corregir el desempeño de la función pública.

### *Noveno elemento*

El noveno elemento se relaciona con delimitar las funciones que debe tener el órgano anticorrupción. Es importante aclarar que su función no debe ser únicamente sancionar puesto que ya existe un régimen de responsabilidades para ello. Cualquier órgano que combata la corrupción debe tener por lo menos las siguientes funciones: a) preventivas, b) de investigación, c) sancionadoras, d) correctivas, con el propósito de generar un círculo virtuoso.

### *Décimo elemento*

El décimo elemento tiene que ver con delimitar los actos que el órgano anticorrupción sancione; básicamente los actos de responsabilidad administrativa grave y de corrupción, para diferenciar el ramo penal y administrativo.

Es importante definir con claridad las conductas que deben ser competencia del órgano anticorrupción para no confundirlas con los actos y omisiones competencia de otros órganos, tales como la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y evitar que se empalmen.

Por otro lado, cada una de las instituciones tienen mecanismos internos de control, por lo que se sugiere que estos sean responsables de garantizar la disciplina y la responsabilidad administrativa dentro de la propia institución.

### *Décimo primer elemento*

El siguiente elemento se relaciona con la autonomía. La institución responsable de combatir la corrupción debe tener la autonomía necesaria para investigar y resolver los procedimientos de responsabilidad y analizar externa *corporis* los problemas institucionales involucrados.

Si la responsabilidad corresponde a la organización dada su potestad de autorganización y tutela, la fenomenología de la corrupción indica que es suficiente y requiere de intervención externa de un órgano independiente, dotado de credibilidad y eficacia.

Actualmente los órganos de gobierno cuentan con órganos internos de control, pero habrá mayor objetividad si un ente externo se encarga de los actos de responsabilidad administrativa grave con el propósito de generar el círculo virtuoso del que ya se abordó: prevención, recomendación para utilizar la información y creación de inteligencia institucional.

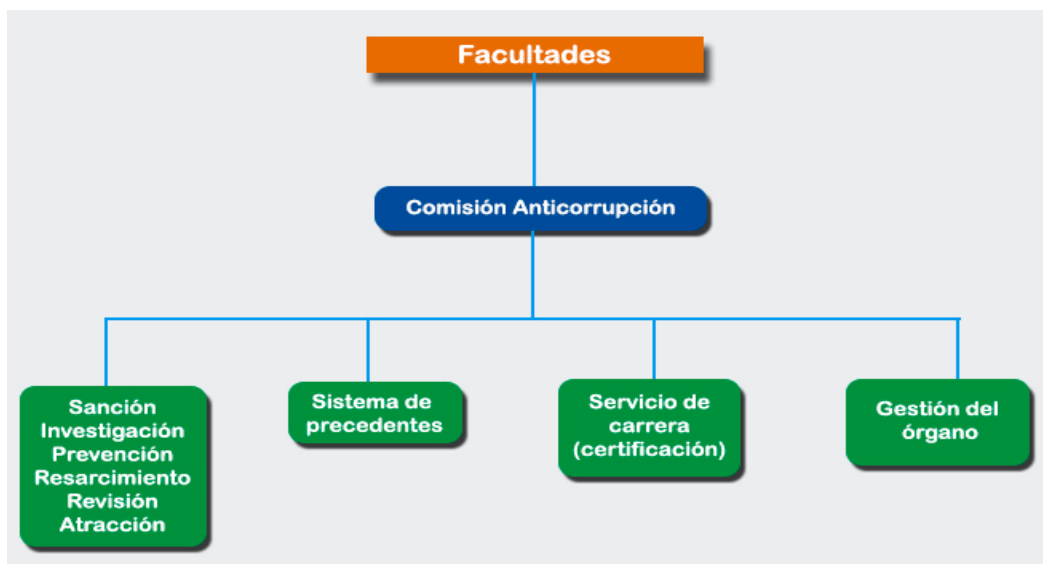
### *Décimo segundo elemento*

El último elemento propuesto tiene que ver con la colaboración entre autoridades. Derivado de un acto de corrupción o de responsabilidad administrativa grave se puede configurar un delito, por lo que es necesario que exista una coordinación entre el órgano anticorrupción y la

Procuraduría General de la República (PGR).

Por su parte, no sólo se trata de que conyuguen entre ellos, sino que el órgano anticorrupción tenga la facultad de presentar denuncias ante la PGR y que, en los casos donde no se tomen acciones, pueda impugnar el no ejercicio de la acción penal, lo cual es sumamente importante, porque en diversas situaciones se recurre a la PGR y no se ejercen acciones, y además, nadie las denuncia.

*Esquema 1.* Infografía propuesta por la Red sobre el órgano anticorrupción



- 41 -

**Fuente:** <http://rendiciondecuentas.org.mx/infografias-propuesta-de-la-red-sobre-el-organo-anticorrupcion-1/>

En el esquema 1 se observan las facultades que se consideran para la Comisión Anticorrupción: sanción, investigación, prevención, resarcimiento, revisión y atracción; asimismo, se contempla la facultad para un sistema de precedentes, un servicio de carrera y sobre la gestión del órgano.

## Conclusiones

Las propuestas que se generen para combatir la corrupción deben evitar la fragmentación de instituciones en relación con la lógica que las orienta.

Las propuestas deben encontrar los criterios o parámetros comunes con los cuales evaluar, calificar, y en su caso, sancionar la actuación de los servidores públicos y de gestión institucional.

Un régimen deseable para el combate a la corrupción y el fincamiento de responsabilidad de los servidores públicos, no solamente debe ser eficaz en la represión de conductas ilícitas, pues como parte de un sistema de rendición de cuentas, debe ser el adecuado para prevenir y corregir tales prácticas y aprender de los errores creando inteligencia institucional; y en este sentido, la rendición de cuentas es un hilo conductor para mejorar el desempeño de la función pública.

**EILEEN MATUS CALLEROS.** Estudios de doctorado en Derecho Internacional Privado por la Universidad Autónoma de Barcelona. Maestra en Derecho y Justicia Política por la Birkbeck, *University of London* en colaboración con la Universidad de Pretoria. Maestra en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesora de la materia de Derecho Internacional Privado para la licenciatura en Derecho, CIDE.

Investigadora de la Línea de Investigación “Derecho y Economía Informal” del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Líneas de investigación: Procuración e impartición de justicia; Rendición de cuentas; Competencia y regulación; Derecho familiar y civil con elementos de internacionalidad; Sustracción, restitución y adopción internacional de menores; Tráfico internacional y trata de personas; Protección de niños, niñas y adolescentes. Publicaciones recientes: (2014), “El trabajo infantil en la economía informal”, en Ríos, G. (coord.), *Derecho y economía informal. Retos de política pública del Estado Mexicano*, México, DF, Tirant lo Blanch; (2014), “Materialización del espacio” y “Yo veo”, en *Ciudad memoria*, México, DF, FONCA / CONACULTA; (2014), “Aspectos penales y civiles del tráfico internacional de menores”, en Vega, J. (coord.), *Temas selectos de derecho internacional privado y de derechos humanos. Estudio en homenaje a Sonia Rodríguez Jiménez*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

El trabajo forma parte de la ponencia dictada el 05 de marzo de 2015, en el marco del ciclo de conferencias que organiza la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México.