

Mensaje al Senado de la República con motivo de la dictaminación de la Iniciativa Ciudadana de Ley General de Responsabilidades Administrativas “Ley3de3”

Senado de la República

13 de junio de 2016

Nos presentamos ante este Senado de la República, a raíz de la convocatoria de las Comisiones Unidas de Anticorrupción, Justicia y Estudios Legislativos para exponer la iniciativa ciudadana de Ley General de Responsabilidades Administrativas para Servidores Públicos y Particulares, conocida como “Ley3de3”, en cumplimiento de lo dispuesto por la ley en materia de derechos políticos.

Acudimos con plena conciencia de que nuestra voz es la de más de 634 mil mexicanas y mexicanos que decidieron suscribir esta Iniciativa Ciudadana.

Más de 600 mil personas pensamos que éste es el momento para transformar a nuestro gobierno y que la mejor forma para hacerlo es la vía institucional.

Decidimos ejercer nuestro derecho a presentar una iniciativa ciudadana, porque queremos transformar, a través de las instituciones, el régimen en el que vivimos y restaurar algo de la confianza que las y los mexicanos deberíamos tener en nuestras autoridades.

Las organizaciones que impulsamos la Iniciativa Ciudadana “Ley3de3” decidimos detener el proceso de recolección de firmas para poder cumplir en tiempo y forma con los plazos y circunstancias que definen el debate legislativo. Sin embargo, si el esfuerzo de la iniciativa ciudadana hubiera continuado unos días o semanas más, no serían cientos de miles sino millones de firmas las que se habrían entregado. Esto se debe simplemente a que la iniciativa tocó una herida abierta en el cuerpo social de nuestra república: el hartazgo por la corrupción.

Esa herida necesita sanar. Por la sustentabilidad del sistema político y la continuidad de la democracia, los mexicanos y mexicanas necesitamos ver cambios y hechos. Las leyes no son suficientes para transformar la realidad, pero el diseño actual de nuestras normas e instituciones es el cimiento principal del Estado de Impunidad que caracteriza a nuestra democracia.

Hoy ustedes tienen una oportunidad histórica para atender la raíz principal de ese malestar social. El movimiento a favor de la “Ley3de3” es un esfuerzo de construcción institucional y un simbolismo colectivo de ciudadanos que quieren transformar al país de una forma constructiva y con las herramientas que les brindan las leyes del estado mexicano.

Dos fuerzas políticas aquí presentes, PAN y PRD, decidieron hacer suya la iniciativa ciudadana y la presentaron formalmente para su dictaminación correspondiente.

Como ciudadanos, reconocemos el compromiso de PAN y PRD para defender la Iniciativa Ciudadana en los términos en los que fue redactada por un grupo plural de académicos y especialistas en la materia.

Nuestra presencia en el proceso legislativo para las primeras siete leyes del Sistema Nacional Anticorrupción

Sabemos bien que la Iniciativa Ciudadana para una nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas es solo una de las piezas legislativas para integrar un auténtico Sistema Nacional Anticorrupción.

Tan solo en el plano legislativo federal requerimos modificar más de 30 instrumentos jurídicos, de los cuales, estas Comisiones Unidas solo dictaminarán 3 el día de hoy.

Estamos atentos al desarrollo del proceso legislativo para el conjunto de las siete iniciativas que componen el primer paquete de legislación secundaria anticorrupción. Daremos seguimiento también al resto de los cambios legislativos que permitirán construir un sistema anticorrupción eficaz en todo el territorio nacional y no solo en el plano federal.

Decidimos presentar la Iniciativa Ciudadana de Ley General de Responsabilidades Administrativas como parte de un trabajo más amplio que las organizaciones académicas y sociales han venido realizando por años.

Sin el espíritu crítico de la academia y la sociedad civil, seguiríamos discutiendo la creación de una comisión o agencia anticorrupción como lo hicimos en 2013, y no un ambicioso paquete de reformas que, como hemos visto en las últimas semanas, generan controversia y debate porque toca aspectos neurálgicos de nuestro sistema político.

A diferencia de la creación de un órgano nuevo, el establecimiento de un auténtico sistema nacional anticorrupción requiere un trabajo continuo de perfeccionamiento institucional. Un sistema anticorrupción no se delega a un solo órgano; es el resultado del trabajo coordinado de todas las dependencias, organismos y entidades que lo conforman.

Porque creemos en la construcción de un Sistema Nacional Anticorrupción, académicos, especialistas y organizaciones civiles hicimos recomendaciones para las siete iniciativas que conforman este primer paquete legislativo. Hemos compartido con todos los partidos políticos que nos han solicitado –y con la legisladora independiente- nuestras observaciones técnicas para lograr la mejor legislación posible en la materia.

En los meses de marzo y abril, por invitación de legisladores de diferentes fuerzas políticas de todos los partidos, con la excepción del Partido del Trabajo, participamos en numerosos diálogos técnicos para tratar de encontrar el mayor número de coincidencias. En esos diálogos francos –a veces difíciles e incluso ríspidos- intercambiamos opiniones tanto en el formato de parlamento abierto como en conversaciones formales e informales.

A través de sus Comisiones Unidas, el Senado invitó a una serie de organizaciones sociales y académicas para la discusión en mesas técnicas, no solamente a la iniciativa ciudadana “Ley3de3” sino de un paquete de cinco de las siete leyes secundarias que consideramos indispensables para dar sustento y viabilidad al Sistema Nacional Anticorrupción. Esto lo hizo adoptando principios básicos de Parlamento Abierto.

Ante los escasos avances en las mesas técnicas, Senadores del PAN y del PRD nos convocaron a grupos de trabajo en los que se revisaron las siete leyes. Dado que PAN y PRD ya habían hecho propia la Iniciativa Ciudadana, en el marco de ese diálogo técnico añadieron nuevas disposiciones. El trabajo de estas mesas sirvió para acercar posiciones y para formular propuestas que se ajustaran a las mejores experiencias internacionales.

Al conocerse el resultado del trabajo de estas mesas de diálogo, los Senadores Cervantes y Escudero del PRI y del PVEM invitaron a las organizaciones académicas y civiles que participaron en los diálogos técnicos con PAN y PRD a realizar el mismo ejercicio. Para ese diálogo técnico, y en el ánimo de acercar posiciones entre partidos, se tomó como base los documentos elaborados por el PAN y el PRD. Derivado de estos diálogos, los Senadores Cervantes y Escudero emitieron un “estudio” sobre 5 de las 7 leyes que componen el primer paquete de reformas anticorrupción. De inmediato señalamos, que si se atendían solo 5 de las 7 leyes de este paquete legislativo, el primer ciclo de reformas quedaría incompleto.

En las últimas semanas, diferentes Senadores han pedido la opinión de las organizaciones civiles y académicas sobre el contenido de las iniciativas de ley correspondientes a la creación de las Fiscalía Anticorrupción, Código Penal y Fiscalización. Cada una de esas consultas también ha sido atendida.

Como enlace de las organizaciones académicas y civiles con el Congreso doy cuenta de que ninguna invitación a un diálogo técnico con legisladores, sin importar su partido, fue desatendida.

Sin importar el día o la hora, los especialistas y académicos estuvieron presentes para aportar, debatir o cuestionar los productos legislativos y por supuesto, tomar en consideración las observaciones recibidas en el ánimo de fortalecer la iniciativa ciudadana. En cada reunión explicamos y defendimos cada uno de los artículos propuestos, su mérito técnico y cada uno de los aspectos que consideramos el centro de nuestra propuesta legislativa.

Todos los documentos y opiniones técnicas que hemos preparado son públicos y están a disposición de la sociedad en la página web del Senado de la República.

Conscientes de que las organizaciones académicas y civiles no negocian, no legislan, no votan en el Congreso, ni toman partido, hemos acercado información y conocimiento a quien ha estado dispuesto a intercambiar estudios, experiencias internacionales y posturas técnicas. La última palabra, sin embargo, la tienen ustedes como representantes populares encargados de dictaminar y votar estas iniciativas.

Queremos que el Sistema Nacional Anticorrupción responda a la exigencia social del pasado proceso electoral; un sistema que sea capaz de desarticular redes de corrupción y no sólo que hable de la posibilidad de imponer “sanciones más severas”, un sistema con mecanismos de investigación de la Auditoría Superior de la Federación; un Sistema Anticorrupción que no deje un solo peso público sin apropiada fiscalización.

En pocas palabras, queremos un Sistema Anticorrupción que funcione en todo el país de manera coherente, consistente y efectiva. Un sistema que aprenda de sus errores y los corrija inmediatamente. Ya no un conjunto de instituciones fragmentadas, sino un auténtico sistema para prevenir, investigar y sancionar la corrupción de empresas y servidores públicos.

La Iniciativa Ciudadana “Ley3de3”

La Iniciativa Ciudadana “Ley 3de3”, como propuesta de Ley de Responsabilidades Administrativas es parte central del nuevo enfoque anticorrupción que demandamos para México. Desde su diseño, la Iniciativa Ciudadana fue concebida como parte del Sistema Nacional Anticorrupción. La iniciativa ciudadana no debe verse como una pieza aislada del sistema, sino como parte medular para la operación del mismo. En su corazón, la iniciativa ciudadana busca construir:

--Un marco jurídico donde tanto los servidores públicos como los particulares, sean individuos o empresas, sean sancionados cuando participen de actos de corrupción

--Un marco jurídico que considere la promoción de una política de integridad así como de prevención y corrección de actos de corrupción

--Un marco jurídico que aclare cuales son las conductas que deben ser consideradas como corrupción y que las sancione a través de un órgano independiente del que las investiga

--Un marco jurídico que posibilite tanto la sanción de servidores públicos, como la desarticulación de redes de corrupción tanto en el ámbito público como privado, utilizando al máximo la posibilidad de que sean los propios integrantes de la red de corrupción quienes denuncien a sus pares

--Un marco jurídico que sancione efectivamente la “falsedad de declaraciones”, en particular sobre el conjunto de declaraciones que permite dar seguimiento a la evolución patrimonial del funcionario público, a los intereses personales que pueden entrar en conflicto con sus decisiones públicas y a la consistencia de estas declaraciones con las declaraciones de impuestos que hace el funcionario

La iniciativa “Ley3de3” no se limita a la publicidad de las declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscal de los servidores públicos. Se compone de más de 90 artículos que buscan crear un nuevo marco de responsabilidades para los servidores públicos y las empresas.

No obstante, la verificación y publicidad de las tres declaraciones no debe minimizarse. Un importante número de ciudadanos lo ha entendido y es por ello que brindó su apoyo a esta

iniciativa ciudadana. Es por ello que firmaron la iniciativa y la razón de muchos de los debates, dentro y fuera del proceso electoral, durante estas semanas.

El gobierno no puede, ni debe ser, el espacio para la elusión o la evasión fiscales, para la simulación en los salarios, ni para gobernar con otro interés que no sea el interés público. Por eso la Iniciativa Ciudadana “Ley3de3” no se limitó a impulsar la publicidad de las 3 declaraciones, sino a buscar que hubiera consecuencias para quienes mintieran al presentarlas y/o publicarlas.

En mayo, por ejemplo, los servidores públicos de todo el país tuvieron que presentar una sola de las tres declaraciones que desde la sociedad civil insistimos no sólo se debe presentar, sino que también debe hacerse público su contenido. La declaración patrimonial.

Desde los primeros días de junio, en el archivo documental de algún órgano de control interno del país, está depositada, si se cumplió la obligación a tiempo, cosa que no es siempre frecuente, una declaración sobre la evolución patrimonial de cada servidor público que tiene la obligación de presentarla.

Lo lamentable es que la declaración patrimonial no va a ser utilizada para investigar o sancionar potenciales actos de corrupción. Ninguna autoridad hará una validación de la declaración patrimonial, nadie cruzará su información con la declaración de impuestos, nadie verificará si en el Registro Público de la Propiedad hay activos no declarados por el servidor público. La declaración patrimonial quedará resguardada, a veces en formato digital, muchas veces en papel, y ninguna autoridad hará con ella otra cosa que procurar su resguardo. En este contexto, si por algún motivo algún funcionario público falseó, omitió, ocultó información respecto a su patrimonio, su cónyuge o dependiente económico, no hay en el régimen vigente forma de saberlo ni sanción alguna de este mal comportamiento.

Los legisladores, por ejemplo, han presentado su declaración patrimonial sin que la Auditoría Superior de la Federación, en la Cámara de Diputados, o el Órgano Interno de Control para esta Cámara, haya verificado el contenido de las mismas y en caso, de haber encontrado irregularidades se haya iniciado algún proceso administrativo para sancionarlas. Lamentablemente lo mismo ocurre en el Poder Judicial y la Judicatura. Situación similar ocurre en los demás niveles de gobierno y en el resto de los entes públicos del país.

Es porque no tenemos un sistema para monitorear efectivamente la situación patrimonial --a nivel nacional solo se presentan dos declaraciones, la patrimonial y la de impuestos-- que insistimos en que las tres declaraciones deben ser obligatorias para todos los servidores públicos del país y que debe existir una versión pública de cada una de estas declaraciones.

Ha sido por la inacción del Estado para verificar el contenido de la declaración patrimonial e iniciar procesos de responsabilidades, que ha sido necesario promover su publicidad. Por eso, además de la verificación aleatoria del total de las tres declaraciones, se deben considerar **verificaciones obligatorias en áreas de riesgo para los intereses del Estado mexicano**, es decir, en los ámbitos que la autoridad haya detectado son más proclives a

situaciones de corrupción, como aquellos encargados de concesiones, permisos y contrataciones públicas.

Para quienes promovemos la publicidad de las declaraciones, no es motivación alguna la curiosidad o el morbo. Creemos en la protección de datos personales y en la privacidad de las personas. Demandar versiones públicas de las tres declaraciones no es un intento por ridiculizar o llamar al escarnio a la clase política y a los funcionarios públicos. Nada más lejos de nuestro propósito. Nos mueve la conciencia de que hasta ahora, las declaraciones patrimoniales sólo han servido para ampliar el catálogo de obligaciones de los servidores públicos y no constituyen un mecanismo que prevenga la corrupción, mediante el uso de instrumentos de inteligencia, análisis de datos y cruce estadístico de la información en poder del Estado.

Tan solo en el proceso electoral reciente, la posibilidad de comparar las declaraciones patrimoniales públicas en la plataforma ciudadana, con los registros de la propiedad dentro y fuera de México, abrió un intenso debate sobre cuál era el verdadero patrimonio de los candidatos y las candidatas a gobernar doce estados del país.

Si la información de las tres declaraciones --impuestos, intereses y patrimonio-- no cuadra, el servidor público vive en un estado permanente de dudosa legalidad que incrementa el riesgo a ser parte de otros actos igualmente irregulares. Si el servidor público vive en lo individual en una zona gris donde intereses, ingresos e impuestos no coinciden, ¿cómo pedirle que sea un referente para la integridad pública de las instituciones?

Sabemos que existen buenos servidores públicos, que asumen sus responsabilidades conforme a la ley y cumplen con respetar el estado de derecho. No obstante, estos funcionarios carecen de un instrumento que pueda dignificar su función pública a los ojos de la opinión pública. He ahí el propósito complementario de la exigencia de la publicidad de estas declaraciones: al tiempo que sirven para acotar espacios de corrupción, fortalecer la rendición de cuentas, también tienen el beneficio de dignificar la función pública en un contexto nacional en el que hoy, lamentablemente, para muchos mexicanos ser servidor público es sinónimo de deshonestidad.

Hay países que publican información de los servidores públicos de forma exhaustiva –Noruega o Chile, por ejemplo- y países que al menos hacen público el ingreso anual por el que los funcionarios públicos pagan impuestos –ya sea que provengan de su propio empleo como servidores o no, como Indonesia. La publicidad de las declaraciones patrimoniales y de intereses es una tendencia internacional en más de 70 países, a la que tan sólo el mes pasado se sumaron Colombia y Argentina.

En un país donde los gobernadores enfrentan consecuencias penales por sus actos, donde el presupuesto se asigna a los proyectos con mayor impacto social y no a los que llevan un “moche” de por medio, en un país donde se previenen y sancionan los conflictos de intereses y el tráfico de influencias, la publicidad de las declaraciones sería redundante.

Senadoras y Senadores,

Al invitar a la ciudadanía a respaldar la Iniciativa Ciudadana “Ley3de3”, la ciudadanía conoció los formatos utilizados en la versión voluntaria de esta plataforma cívica ubicada en 3de3.mx. Fue esa versión pública de las declaraciones la que apoyaron y la que pidieron presentáramos al Congreso. En las últimas semanas hemos buscado acercar la posición del Senado a la propuesta ciudadana. Hemos avanzado mucho. Hoy, dejamos constancia de que todas las fuerzas políticas en el Senado ya incorporaron la **obligación** de presentar las tres declaraciones a la ley de responsabilidades administrativas; también que la presentación de estas tres declaraciones se convierta en una obligación de todos los servidores públicos del país, en los tres poderes y los tres órdenes de gobierno. Hemos visto que hay disposición a establecer mínimos obligatorios en la ley de responsabilidades. Sin embargo, los esfuerzos para acercar la propuesta legislativa a la expectativa social son claramente insuficientes.

Por eso proponemos que el Congreso abrace la Iniciativa Ciudadana 3de3 con los formatos que han sido utilizados por más de 700 candidatos y servidores públicos en todo el país, y que sea con base en estos formatos, mismos que la opinión pública conoce y promueve, que sea el Comité Ciudadano del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción el órgano competente para proponer anualmente los formatos a utilizar y las versiones públicas de los mismos.

Eduardo Bohórquez (Transparencia Mexicana)

Enlace de las organizaciones académicas y civiles con el Senado de la República

Javier Angulo (CIDE), Óscar Arredondo (Fundar), Guillermo Ávila (Fundar), Mercurio Cadena (CIDE), Enrique Cárdenas (Centro de Estudios Espinosa Yglesias), María Amparo Casar (Mexicanos Contra la Corrupción), Enrique Díaz-Infante (Centro de Estudios Espinosa Yglesias), Marco Fernández (México Evalúa) Sergio Huacuja (Barra Mexicana Colegio de Abogados), Max Kaiser (IMCO), Francisco López (COPARMEX), Sergio López-Ayllón (CIDE), Mauricio Merino (Red por la Rendición de Cuentas), Lourdes Morales (Red por la Rendición de Cuentas), María Elena Morera (Causa en Común), Juan Pardinás (IMCO), Haydeé Pérez Garrido (Fundar), Alejandro Ríos (COPARMEX), José Roldán Xopa (CIDE), Pedro Salazar (Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM).

Aspectos relevantes sobre la participación de la academia y la sociedad civil en el proceso legislativo para dotar de leyes secundarias a la reforma constitucional que crea el Sistema Nacional Anticorrupción

1. Origen de la Iniciativa Ciudadana “Ley3de3”
 - a. Trabajamos desde la Reforma Constitucional de 2014-15
 - b. En materia de la Ley General del SNA y la Ley General de Responsabilidades, formamos grupos de trabajo desde la aprobación constitucional en mayo 2015
 - c. Involucramos a personas e instituciones involucradas con el tema trabajaron para el diseño del SNA, pero también a organizaciones sociales en la agenda de transparencia y rendición de cuentas. También hubo nuevos especialistas involucrados, incluyendo penalistas.
 - d. Se vislumbraron dos ejes: Ley de Responsabilidades y Ley del SNA
 - e. Se trabajó en ambos por dos caminos:
 - i. Redacción de una iniciativa de ley General de Responsabilidades en forma completa y detallada
 - ii. Redacción de un documento que describe los objetivos, integrantes, formas de coordinación del SNA.

2. Proceso de participación ciudadana
 - a. Se sigue la vía institucional para encauzar la molestia o enojo social
 - b. Aprovechamos el derecho otorgado por la Constitución.
 - c. Se decide buscar firmas para Ley de Responsabilidades y mantener diálogo técnico para la Ley del SNA
 - d. Respuesta ciudadana notable: 634,143 firmas provenientes de todo el país
 - e. Entrega en el Senado y validación del INE.

3. Proceso en el Congreso
 - a. Reuniones de trabajo de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, Justicia y Estudios Legislativos Segunda del Senado.
 - b. A propuesta de la sociedad civil y respaldado por un grupo plural de Senadores se decide llevar el proceso utilizando mecanismos de “Parlamento Abierto” y tomar la Iniciativa Ciudadana como base para la discusión de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
 - c. PAN y PRD la adopta la iniciativa como propia. Posteriormente, a propuesta del PRD, la coalición PAN-PRD añade artículos adicionales a la iniciativa.
 - d. Reuniones de trabajo, técnicas, sobre cinco temas del SNA: Ley del SNA, Ley de Responsabilidades, Ley del Tribunal Superior Administrativo, Ley Orgánica de la APF, y Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas.
 - e. Sesiones de diálogo técnico llevadas a cabo separadamente con senadores y equipos de trabajo del PRD y PAN, y Senadora Martha Tagle, por un lado, y con senadores y equipos de trabajo del PRI-Verde, por el otro. Hay un diálogo técnico abierto sobre Fiscalía Anticorrupción y reformas al Código Penal.

- f. También hubo reuniones de trabajo con la Comisión de Fiscalización en la Cámara de Diputados.
 - g. Siempre se buscó la congruencia del Sistema como tal.
4. Nuestra aportación como organizaciones académicas y de la sociedad civil
- a. Encauzar la indignación social en una propuesta de cambio institucional.
 - b. El trabajo técnico ha sido nuestra aportación más significativa. En los documentos de trabajo que están publicados en los micrositos de las comisiones del Senado se encuentran muchos puntos de convergencia, avances importantes, pero aún no contamos con un dictamen de los 7 ordenamientos.
 - c. Las decisiones específicas sobre los temas que aún no han sido acordados entre los grupos parlamentarios, y en sus reuniones con las organizaciones de la sociedad civil, tendrán que ser dirimidos por los legisladores, primero en comisiones y posteriormente en el Pleno del Senado y de la Cámara de Diputados.
5. Pre-dictámenes y Dictámenes
- a. El viernes 27 pasado se nos entregó un pre-dictamen de la Ley General del SNA, de la Ley General de Responsabilidades y la Ley del Tribunal Superior de Justicia Administrativa. Estamos estudiándolo, a sabiendas que faltan aún los pre-dictámenes de las otras piezas de legislación ya mencionadas.
 - b. Entendemos que habrá tres orígenes de los dictámenes de los 7 ordenamientos: 3 de las Comisiones Unidas del Senado (Ley del SNA, Ley de Responsabilidades y Ley del TSJA), 2 de la Comisión de Justicia del Senado (Código Penal y Ley Orgánica de la PGR) y 2 más de la Cámara de Diputados (Ley Orgánica de la APF y Ley General de Fiscalización y Rendición de Cuentas).
 - c. Una vez que tengamos los 7 dictámenes, emitiremos nuestra opinión sobre la Legislación Secundaria del SNA.
6. ¿Qué esperamos?
- a. Una legislación secundaria que establezca a cabalidad un SNA que sea efectivo y eficaz en la lucha contra la corrupción
 - b. Un trabajo continuo del Poder Legislativo para reformar aquellos otros ordenamientos que complementan los 7 primeros, y que en conjunto consolidarán al SNA en México.