

Sistema Nacional de Fiscalización
Consideraciones sobre la Atención de Denuncias
27 de octubre de 2015

Objetivo

Proporcionar a los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización una referencia para gestionar los mecanismos de denuncia de la ciudadanía y/o de funcionarios públicos ante la ocurrencia de acciones o conductas irregulares. Este documento pretende convertirse en una guía para las líneas de denuncia con las que cuentan los integrantes del SNF, así como el inicio de una visión integral de este tipo de mecanismos a nivel nacional.

Importancia de los mecanismos de denuncia

Actualmente, existe la tendencia a incluir la perspectiva de distintos grupos de la sociedad en las tareas del sector público. La auditoría gubernamental no es la excepción; precisamente, la información que provenga de los receptores de bienes y servicios del Estado, o aún, de los mismos servidores públicos, puede convertirse en un insumo de importancia para las tareas de auditoría o de planeación, lo que permite encauzar la participación ciudadana a un canal objetivo para la generación de datos relevantes que se puedan traducir en acciones concretas.

1

Mecanismos de recepción

Una denuncia puede ser entregada a una dependencia o institución pública, además de manera física, a través de correo electrónico, por vía telefónica o ser ingresada directamente en una plataforma de Internet. La última opción debe privilegiarse, en tanto que permite el anonimato del denunciante, está disponible las 24 horas del día y los 365 días del año y permite el análisis y canalización de la información con mayor facilidad, para efectos de generar una respuesta oportuna.

Se debe considerar que contar con una línea de denuncia con atención ineficiente representa un riesgo para la imagen no sólo de la institución sino de la totalidad del aparato gubernamental, toda vez que se puede propiciar una percepción de falta de sensibilidad respecto a los asuntos que preocupan a los denunciantes, o que se trata de una mera simulación para satisfacer a la opinión pública.

Deben considerarse medidas administrativas para asegurar la atención oportuna y confidencial de las denuncias de actos irregulares: asignar a funcionarios la labor específica de atender denuncias; disposición de una línea telefónica; creación de una cuenta de correo electrónico; generación de un espacio virtual para tales

finés, y con las debidas seguridades para la atención de denuncias, así como llevar a cabo las labores de difusión necesarias para dar a conocer su existencia.

Formato

No es conveniente que se haga uso de formatos abiertos para la presentación de denuncias puesto que incrementa la posibilidad de recibir información subjetiva, dispersa, redundante, mal canalizada o hasta irrelevante. Se sugiere diseñar cuestionarios *ad hoc*, basados esencialmente en preguntas cerradas que permitan la filtración de acusaciones infundadas, temerarias o difamatorias.

Se considera deseable prever la posibilidad de incluir archivos de imagen, sonido, videos o texto, que permitan al informante aportar evidencias sobre la acción o conducta irregular.

Plazos de respuesta

Un mecanismo de denuncia requiere credibilidad, la cual se basa en que el usuario reciba una respuesta clara, fundamentada y oportuna. Por consiguiente, es deseable contar con plazos internos bien definidos para la emisión de respuestas, ya sea para solicitar mayor información o para tomar la acción correspondiente.

Fuentes de información

Se distinguen tres fuentes de información para los mecanismos de denuncia:

- (i) denuncias presentadas por el público usuario de los servicios y receptor de los bienes públicos;
- (ii) servidores públicos que, desde el interior de la institución y garantizando su anonimato, pueden proporcionar información;
- (iii) organizaciones ciudadanas.

Se sugiere se diseñen cuestionarios específicos para cada tipo de fuente de información. Asimismo, la atención de la denuncia, por consecuencia, se realizará acorde con la proveniencia de la información.

Informantes

Para efectos de este documento se llamará *informante* al servidor público que dé a conocer actos inmorales, ilegales o ilegítimos de manera secreta, dado que no posee el nivel de poder o influencia para poder hacerlo con libertad sin incurrir en un riesgo personal o familiar, teniendo la expectativa de generar con ello, o como resultado de ello, un cambio positivo dentro de la administración pública.

No se debe confundir en ningún momento la motivación que tiene el informante en una institución respecto a quien accede a ofrecer información a cambio de un

pago o ventaja personal. Una de las características centrales del informante es la incapacidad que tiene de proceder de otra forma para dar a conocer lo que sabe.

Se considera como denuncia de un informante a la comunicación voluntaria de información de acciones o conductas irregulares como una forma de protesta moral por un miembro o ex-miembro de una organización, por medio de canales de comunicación distintos a los habituales, dirigido hacia una audiencia apropiada acerca de conductas ilegales o inmorales en la organización o conductas en la organización que se oponen de manera significativa al interés público.

Difusión

Es importante que se implementen los procedimientos que se estimen necesarios para dar a conocer a la ciudadanía y a los servidores públicos el funcionamiento de los mecanismos de denuncia, considerando incentivar la participación y potenciar el funcionamiento disuasivo de conductas irregulares que pudiesen presentar dichos mecanismos.

Políticas de Promoción de Integridad

Además de fungir como un elemento disuasivo de conductas irregulares, el establecimiento de una política de promoción de integridad, por parte de las dependencias del sector público, incentivará la presencia de informantes y será un factor coadyuvante para evitar la distorsión o tendencia de la información que estos presentan.

3

Anonimato

Los mecanismos de denuncia no deberán poner en riesgo la integridad física del denunciante, su grupo familiar, sus bienes y situación laboral. Se sugiere el mecanismo de denuncia le permita, por razones de seguridad, presentar la denuncia reservándose su identidad, y en ese caso, la entidad receptora valorará la información recibida, y en uso de sus facultades, determinará si inicia el procedimiento correspondiente.

Se sugiere que las denuncias sean registradas con un código alfanumérico.

Protección al denunciante

Es deseable que se diseñe e implemente un protocolo de seguridad para denunciantes, el cual podrá implicar un conjunto de providencias que aseguren las condiciones de confidencialidad, y en caso de ser necesaria la participación del denunciante como testigo en el proceso de investigación, se consideren medidas pertinentes.

Denuncias internas

Es recomendable que todas las instituciones cuenten con una línea de denuncia sobre el comportamiento irregular de sus propios servidores públicos.

Cooperación

Para la atención de las denuncias presentadas, los mecanismos correspondientes deberán considerar la asistencia y cooperación de otras entidades públicas. En este caso, es importante que siempre se respete el tratamiento confidencial que deben tener las denuncias.

Seguimiento y conclusión

En aras de incentivar la credibilidad en el funcionamiento de los mecanismos de denuncia y potenciar su uso, se sugiere el diseño e implementación del procedimiento para dar seguimiento a la denuncia, publicando el estatus y resolución de la misma.

Servidores Públicos Informantes para el Sistema Nacional de Fiscalización

Al margen de buscar que las líneas de denuncia operen de acuerdo a lo anteriormente expresado, que su funcionamiento genere resultados tangibles, que se establezcan mecanismos en el interior del Sistema Nacional de Fiscalización para compartir la información con las instituciones competentes, y de que los distintos organismos del sector gubernamental cuenten con vías para recibir denuncias acerca del comportamiento de sus propios integrantes, existe una figura que debe ser considerada por los miembros del Sistema como objeto de una atención especial, en aras de reconocerla, formalizarla y utilizarla: nos referimos a la figura del informante. Este elemento puede tener una aportación importante para la consecución de los objetivos del SNF, en tanto subsistema del Sistema Nacional Anticorrupción.

Es preciso recordar que la corrupción implica el acto de ocultar información para la comisión de un acto irregular; el informante, en este sentido, actuaría como un contrapeso en esta situación, ya que personas involucradas directamente en la operación de las instituciones afectadas podrían aportar a los entes fiscalizadores la información que se pretende ocultar.

Normativa existente

5

El tratamiento de la información proporcionada por figuras análogas a los informantes está previsto en distintos instrumentos jurídicos, pero no atienden específicamente a este tipo de aportación. Como muestra de lo anterior, a continuación se mencionan dos de las principales leyes en la materia:

- En el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se establece que en las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos; asimismo, en el artículo 8 de dicha Ley, se menciona que todo servidor público tiene por obligación denunciar ante la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegase a advertir respecto de cualquier servidor público.
- Por su parte, la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, en su artículo 11, estipula que todo servidor público tendrá la obligación de denunciar por escrito las acciones u omisiones que en ejercicio de sus funciones tuviere conocimiento y que pudieren ser sancionadas relacionada con las contrataciones públicas.

Se requiere que el informante sea reconocido de manera explícita y amplia en la normativa aplicable garantizando su protección, confidencialidad y acompañando la promoción de esta figura con políticas de integridad al interior de las entidades gubernamentales que permitan una mayor toma de conciencia respecto a la trascendencia de que exista un entorno ético en el lugar de trabajo.

Informantes y el SNF

Considerando las necesidades de fortalecer la normatividad existente sobre los informantes y del diseño y establecimiento de mecanismos de denuncia, atención y seguimiento a nivel del SNF, acompañados de una campaña de concientización entre los distintos tipos de usuarios, se presenta el proyecto *Servidores Públicos Informantes para el Sistema Nacional de Fiscalización*, mismo que debe considerar el diseño e implementación de medidas que permitan validar la información en comento y detectar cuando ésta sea falsa.

Para coadyuvar a la validación de la información, es preciso resaltar la importancia del establecimiento de una política de promoción de integridad, por parte de las dependencias de las entidades de la administración pública, y de los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización; la cual, además de fungir como un elemento disuasivo de conductas irregulares, incentivará la presencia de informantes y contribuirá para evitar la presentación de información distorsionada y/o tendenciosa.

Es preciso señalar que un informante puede ser considerado interno o externo en función de la instancia a la que acuda, siendo el primero el que denuncia ante las autoridades competentes dentro de su organización, y el segundo el que acude ante una autoridad exterior. En el contexto de este proyecto sólo se considera a los informantes externos, como parte de la estrategia inicial de gestión de denuncias del Sistema Nacional de Fiscalización.

Por lo anterior, y reiterando los conceptos descritos en este documento, el Sistema Nacional de Fiscalización considera a los informantes como servidores públicos en aras de mejorar los procesos de la administración pública vinculando las acciones o hecho irregulares a la fiscalización dentro del SNF, en complemento al marco legal existente y vigente.

Se consideran como informantes para el Sistema Nacional de Fiscalización, empleados formales, ex-empleados, aquellos que prestan algún servicio a la entidad o dependencia y los que se encuentran realizando algún tipo de voluntariado en la misma.

Sugerencias concretas

Se propone que el SNF genere una estrategia para formalizar la figura del informante, se defina un procedimiento integral en el que estén involucrados todos los miembros del Sistema y, con ello, se propicie:

- (i) Un esfuerzo del SNF para contribuir al cumplimiento de los objetivos de SNA, y
- (ii) El inicio de la implementación de prácticas reconocidas internacionalmente como apropiadas para limitar actos irregulares.

Se propone que la Secretaría de la Función Pública (SFP), la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y los Órganos Estatales de Control sean las instancias encargadas de recibir, evaluar y, en su caso, turnar a la autoridad competente las denuncias de los informantes, en concordancia con las siguientes consideraciones:

- I. El SNF debe analizar la conveniencia de que se incluya, en algún ordenamiento legal, la figura del informante, a través del Comité Rector y del Grupo de Trabajo Jurídico Consultivo. Asimismo, se deberá considerar la alineación del marco normativo de las entidades federativas.
- II. El Comité Rector actuará como una instancia externa a la dependencia u organización en que se reporte la comisión de actos irregulares.
- III. Un individuo puede revelar información si: (i) es acerca de una práctica indebida dentro o por parte de su organización, (ii) cuenta con razones (evidencia) para creer que la información es cierta y (iii) quiere que se investigue.
- IV. La denuncia debe ser presentada por escrito y contener la narración de hechos que permita advertir la presencia del acto irregular.
- V. El tratamiento de la información revelada se hará de acuerdo a los procesos que defina el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización.
- VI. Esta denuncia es independiente a la que el informante puede hacer de manera interna en su organización.
- VII. El análisis por parte del Comité Rector se basará en evidencia documental y sustentada. Para tales efectos, el Comité Rector deberá definir los mecanismos para obtener la evidencia documental.
- VIII. La instancia miembro del Sistema Nacional de Fiscalización a la que sea remitida la denuncia, tendrá el compromiso de reportar al Comité Rector sobre el seguimiento de la misma.
- IX. El Comité Rector emitirá estadísticas con base en las denuncias recibidas que permitan determinar la existencia de áreas de riesgo en la gestión gubernamental.

Para dar atención a las denuncias de los informantes ante el Sistema Nacional de Fiscalización, se podrá solicitar la asistencia y cooperación de otras entidades

públicas, dentro y fuera del Sistema. En este caso, es importante se respete siempre el tratamiento confidencial que deben tener las denuncias.

Es preciso que la información provista por informantes no se limite a tener un impacto mediático o a engrosar un anecdotario: de ella se deben derivar acciones concretas que, en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción, pueden asumir distintas formas, constituyendo un insumo para las labores de fiscalización de todas las instituciones participantes.