10/10/2019

Código electrónico de lucha contra el fraude y la corrupción



Enviado por José Antonio Fernández Ajenjo

Presentación

El estigma de la corrupción ha acompañado históricamente a todos los regímenes políticos, sin que la apelación a los sistemas democráticos gobernados por los ciudadanos y dirigidos al interés general haya servido de antídoto suficiente. En la originaria democracia ateniense la fuerza del abuso de poder desmontó los mitos del bienhechor filósofo gobernante, como pudo experimentar personalmente Platón en Siracusa, y la tendencia del gobierno del pueblo hacia el bien común, como denunció Aristóteles al describir las formas de gobierno. Las modernas democracias liberales inspiradas en la separación de poderes de Montesquieu tampoco han demostrado, en la etapa contemporánea, ser instrumentos suficientes para acabar con el uso despótico del poder.

Desde finales del siglo pasado se ha iniciado una nueva vía, que no apela tanto a soluciones diseñadas en el entorno de la filosofía política como a fórmulas auspiciadas por las organizaciones internacionales que comprueban diariamente como la corrupción merma todos los esfuerzos por mejorar las condiciones sociales de quienes viven en condiciones más precarias. Con el nuevo siglo, este conjunto de prácticas y herramientas se han catalogado bajo el paradigma de la gobernanza, entendida como una forma de gobierno que, al tradicional respeto de la legalidad, trata de sumar la eficiencia y calidad de los servicios públicos, la transparencia y la participación ciudadana, y la probidad de los gobernantes y funcionarios públicos.

Con la Resolución de las Naciones Unidas 3514, de 15 de diciembre de 1975, condenando el soborno en las transacciones comerciales internacionales y exhortando a todos los gobiernos a que cooperaran para impedir las prácticas corruptas, se inició esta nueva etapa en la búsqueda de instrumentos para mitigar la tendencia de los gobernantes al abuso de poder. En las décadas de los 80 y 90 los organismos internacionales, y singularmente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional a partir del Informe Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank, Poverty Reduction an Economic Management Network de 1997, desarrollaron políticas y herramientas dirigidas a los países en vías de desarrollo. Con el final y comienzo secular, la preocupación por el fraude en las políticas públicas llegó a las áreas más desarrolladas, como, por ejemplo, la Unión Europa, que fue compelida a establecer toda una novedosa estrategia legislativa para la protección de sus intereses financieros, singularizada en el Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (Convenio PIF) de 1995 o la

creación de la Oficina Europea de Lucha Antifraude (OLAF) en 1999.

En estas cuatro décadas se han sucedido las contribuciones políticas y científicas contra la lacra de la corrupción, lo que ha generado una innumerable cantidad de documentación legislativa y técnica, junto con una abundante literatura especializada. Todas estas propuestas se han insertado dentro del nuevo modelo de la gobernanza bajo el principio de tolerancia cero, frente al fraude y la corrupción.

Como resultado, en la actualidad está en trance de consolidación un acervo jurídico especializado en el que se ha colocado en el vértice de la pirámide legislativa la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2003. Este auténtico código internacional de lucha antifraude compila y sistematiza las mejoras prácticas reconocidas por el conjunto de la doctrina y la política especializada, y ha servido de acicate para el desarrollo de nuevos instrumentos legislativos como las agencias anticorrupción (ACAs) o las normas de protección del denunciante.

De la misma forma, la Unión Europea ha consolidado una legislación antifraude de segunda generación, tras el primer paso dado a mediados de los años 90. Como hitos legislativos de la nueva etapa cabe hacer referencia a la Directiva sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión (Directiva PIF) de 2017 y el Reglamento para la creación de la Fiscalía Europea (EPPO) de 2017.

A la par que las instituciones comunitarias, España se ha sumado en la última década del pasado siglo a la política anticorrupción con un conjunto de medidas entre las que destaca la creación, temprana en el contexto internacional, de la Fiscalía Anticorrupción en 1995. En la actualidad, y también en paralelo con la evolución armonizada en la Unión Europea y a nivel internacional, se encuentra en plena efervescencia legislativa con la creación por los diferentes niveles de gobierno territorial de ACAs y normas dirigidas a la protección del denunciante.

Con este Código de lucha contra el fraude y la corrupción se trata de atender a la demanda tanto de los profesionales e investigadores como de toda aquella autoridad, funcionario o simple ciudadano que deban hacer uso de la profusa y dispersa legislación en la materia. Los primeros encontrarán sistematizada y puesta al día el conjunto de normativa vigente en materia de prevención y represión de lucha contra la corrupción. Los segundos podrán localizar la norma aplicable a los problemas de gestión vinculados con la aplicación de medidas antifraude, la reclamación de responsabilidades o la interposición de denuncias.

Para la catalogación y estructura de las normas se ha seguido la distinción realizada por la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción entre medidas preventivas y represivas, que ha sido comúnmente aceptada desde el punto de vista normativo y profesional. En la perspectiva preventiva se incluirían los apartados de Agencias y Servicios de Prevención, Organismos Colaboradores de la Prevención y Procedimientos Auxiliares de la Prevención,. Por su parte, la faceta represiva corresponde a las Responsabilidades Administrativas, Responsabilidades Contables, Responsabilidades Penales y la Recuperación de Activos e Inteligencia.

Desde el punto de vista objetivo se ha tenido en cuenta una concepción restringida del fraude y la corrupción, centrada en el ámbito público y evitando en lo posible la extensión a la normativa propia de los diferentes sectores administrativos, lo que hubiera dado lugar a un texto estéril y de difícil consulta. Por ello, no se aborda la legislación del fraude característica del ámbito fiscal, laboral y seguridad social o de competencia, salvo cuando la importancia a efectos de aplicación práctica o investigadora ha aconsejado su incorporación, con carácter al menos parcial.

Desde la parcela institucional, esta recopilación se limita a recoger las disposiciones legales consolidadas en el Boletín Oficial del Estado, por lo que han quedado excluidas la regulación de la Unión Europea, la normativa de desarrollo de las Comunidades Autónomas y las disposiciones dictadas por las Entidades Locales. A este respecto, en este apartado de Nota de autor se incluyen las disposiciones, referentes a normativa especializada en lucha contra el fraude aprobadas a nivel internacional, comunitario y nacional, publicadas en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el Boletín Oficial del Estado, y que no deben incluirse en el conjunto del Código al tratarse de disposiciones no consolidadas.

[…]

DESCARGAR EL DOCUMENTO ADJUNTO PARA SEGUIR LEYENDO