



Retos del sistema de justicia en el entramado legal del combate a la corrupción: garantías al debido proceso en el sistema de responsabilidades administrativas.

Dra. Ana Elena Fierro
Mtra. Adriana Burgos

Percepción de la corrupción

La **corrupción** es un fenómeno **multifactorial** que conlleva a la **captura** de los puestos y de las decisiones públicas.

De acuerdo con los resultados del **Barómetro Global de la Corrupción: América Latina y el Caribe, 2019**:

- ❖ La mayor parte de las personas en la región consideran que sus gobiernos no hacen lo suficiente para abordar el problema y que los niveles de corrupción aumentaron en los últimos 12 meses.
- ❖ En México, **44%** de la población sostiene que la **corrupción aumentó** en el año.
- ❖ **90%** de las personas piensan que la corrupción en el gobierno es un **problema grave**.
- ❖ **34%** de los usuarios de servicios públicos **pagaron un soborno** en los últimos 12 meses.

Qué es el sistema de responsabilidades

El nuevo sistema de responsabilidades:

- amplió a los sujetos al incluir no sólo a todo servidor público, sino también a los particulares que manejen recursos públicos o contraten con órganos del Estado;
- estableció la separación entre autoridades investigadoras y substanciadoras;
- hace la distinción entre faltas graves y no graves estableciendo que la sanción de estas últimas corresponde a los tribunales administrativos;
- sentó las bases para que se respete la defensa adecuada y el debido proceso.

Sistema normativo que regula a la responsabilidad administrativa

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
(CPEUM, artículos 73, 74, 79, 108 y 109)

Ley General de Responsabilidades Administrativas
(LGRA)

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción
(LGSNA)

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP)
(procedimientos previos a la emisión de la Ley)

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa
(LOTFJA)

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria

Sistemas Estatales Anticorrupción
(SEA)

Objetivo

Este trabajo explora el avance en la implementación del nuevo sistema de responsabilidades administrativas y los **obstáculos** que ha enfrentado para garantizarles a las y los servidores públicos el respeto de sus derechos y el debido proceso, de manera que sea un mecanismo que combata la impunidad a la vez que pueda tender un puente hacia la reconstrucción de la confianza entre servidores públicos y ciudadanía.

Retos

Que la regulación diferenciada (local y general) no conlleve un tratamiento dispar de las responsabilidades administrativas que pudiera considerarse discriminatorio, pues ello podría acarrear problemas de inconstitucionalidad y afectar la eficacia del sistema.

Adicionalmente:

Acceso a la justicia

- Defensa adecuada
- Protección de informantes

Debido proceso

- Separación de la autoridad investigadora y la autoridad substanciadora
- Criterios de distinción de faltas graves y delitos

Justicia especializada e independiente

Metodología

Revisión normativa

Entrevistas

Propuesta metodológica para el análisis transversal de los macroprocesos y procesos del sistema de responsabilidades de servidores públicos relacionados con el combate a la corrupción, en las etapas de: prevención, investigación y sanción de actos de corrupción del SNA

Solicitudes de información

Se formularon 2 solicitudes de acceso a la información mediante la Plataforma Nacional de Transparencia a 118 instancias, tanto a nivel federal como estatal, de las cuales, se recibieron 95 respuestas.

| | Dirigida a | Solicitud | Enviadas | Recibidas |
|---|---|--|---------------------------|---------------------------|
| <u>Solicitud 1</u> Sobre Acceso a la justicia | SFP y contralorías locales | Número de sanciones o procedimientos iniciados por faltas no graves; causas por las que se han iniciado procedimientos por faltas no graves; mecanismos disponibles para la protección de informantes; área responsable de la protección de informantes y denunciante; número de casos en los que se han tomado medidas para la protección de informantes o denunciante; disponibilidad de personal para realizar las notificaciones previstas en la LGRA. | 29 solicitudes enviadas* | 22 (76% de respuesta) |
| <u>Solicitud 2</u> Sobre Acceso a la justicia y Debido proceso | SFP y contralorías locales; órganos de fiscalización; Tribunales de Justicia Administrativa (federal y local) | Disponibilidad de defensoría de oficio; defensoría jurídica gratuita; inicio de expedientes por faltas graves de servidores públicos o de particulares en materia de responsabilidades administrativas; causas de responsabilidad de dichos expedientes; sujetos de los procedimientos; estatus de los expedientes; publicidad de los expedientes terminados. | 89 solicitudes enviadas** | 73 (82% de respuestas) |

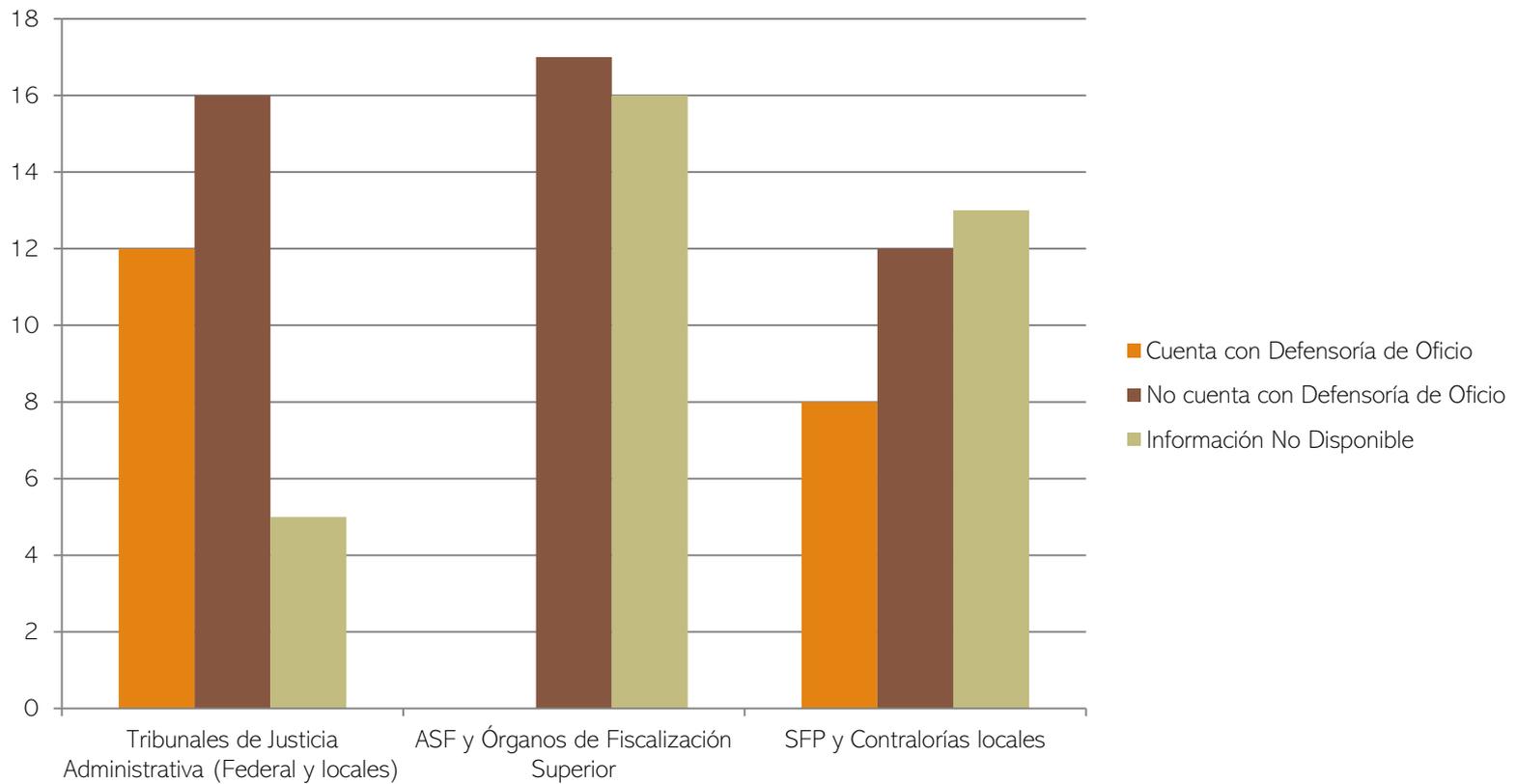
Acceso a la Justicia

Respecto del acceso a la justicia el análisis del sistema normativo de responsabilidad administrativa muestra que dos son los retos principales de implementación de modo que se garantice el debido proceso y la sanción eficaz de las conductas ilícitas.

- ❖ Por un lado, contar con los servicios necesarios para dotar a las y los servidores públicos investigados de una defensa adecuada;
- ❖ Y por el otro, que los OIC, contralorías y auditorías cuenten con políticas de protección de informantes y denunciantes de modo que existen incentivos para denunciar y colaborar al fincamiento de responsabilidades y la desarticulación de las redes de corrupción.

Defensa adecuada

Instancias que cuentan con Defensoría de Oficio



| Solicitud | Respuesta obtenida | Número de entidades |
|--|---|---------------------|
| ¿Con qué mecanismos cuenta para la protección de informantes? | Sin respuesta | 1 entidad |
| | Incompetente para dar respuesta | 1 entidad |
| | No cuenta con ningún mecanismo | 3 entidades |
| | La Ley General de Responsabilidades Administrativas no establece específicamente el término "protección de informantes" | 3 entidades |
| | No se cuenta con mecanismo establecido en estricto sentido, pero existe obligación de proteger y resguardar información clasificada como reservada o confidencial. | 7 entidades |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Se mantiene con carácter de confidencial la identidad del denunciante. • Se podrán presentar denuncias anónimas. • Se podrán solicitar medidas de protección que resulten razonables. | |
| | Apego al marco normativo regulado por dispositivos legales: LGTAI; LTAIP de la entidad; LGRA (artículos 64, fracción III, 91 y 95); LRA de la entidad, y demás legislación y lineamientos en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados. | |
| Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción (100% anónimo). | 1 entidad (SFP) | |

Mecanismos para protección de informantes

Debido proceso

El artículo 14 constitucional señala que nadie puede ser privado de sus libertades, propiedades o derechos sino mediante juicio con las **formalidades del procedimiento**.

❖ “El conjunto de condiciones y requisitos de carácter jurídico y procesal que son necesarios para poder afectar legalmente los derechos de los gobernados.”

Dentro de las formalidades esenciales del procedimiento (protegidas por los artículos 14 y 16 constitucional) se encuentran:

- ❖ Notificación completa del procedimiento y sus consecuencias
- ❖ Oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas
- ❖ Oportunidad de presentar alegatos en una audiencia
- ❖ Dictado de una resolución fundada y motivada que dirima la controversia

Uno de los elementos trascendentes que se incorporó con la creación del SNA desde la Constitución fue la **separación de las autoridades investigadoras y substanciadora**,

La autoridad que investiga esté separada de quien juzga y sanciona, dando, en el caso de las faltas graves y las cometidas por los particulares, esta facultad a los tribunales administrativos.

- Los tribunales administrativos del país reformaron sus leyes respectivas para asignar a una sala especializada las nuevas facultades en materia de responsabilidad administrativa por faltas graves o de particulares.
- Sin embargo, a nivel municipal y en entidades pequeñas donde el OIC generalmente era una sola persona contar con dos áreas especializadas puede ser un reto de implementación del sistema de responsabilidades al requiere de mayores recursos.

Separación de la autoridad investigadora y
substanciadora

Otro reto importante de la implementación del sistema normativo de responsabilidades con respecto al debido proceso es la distinción entre las conductas que actualizan una falta grave y aquellas que tipifican un delito.

- Esta determinación corresponde a la autoridad investigadora al momento de integrar el informe de presunta responsabilidad.

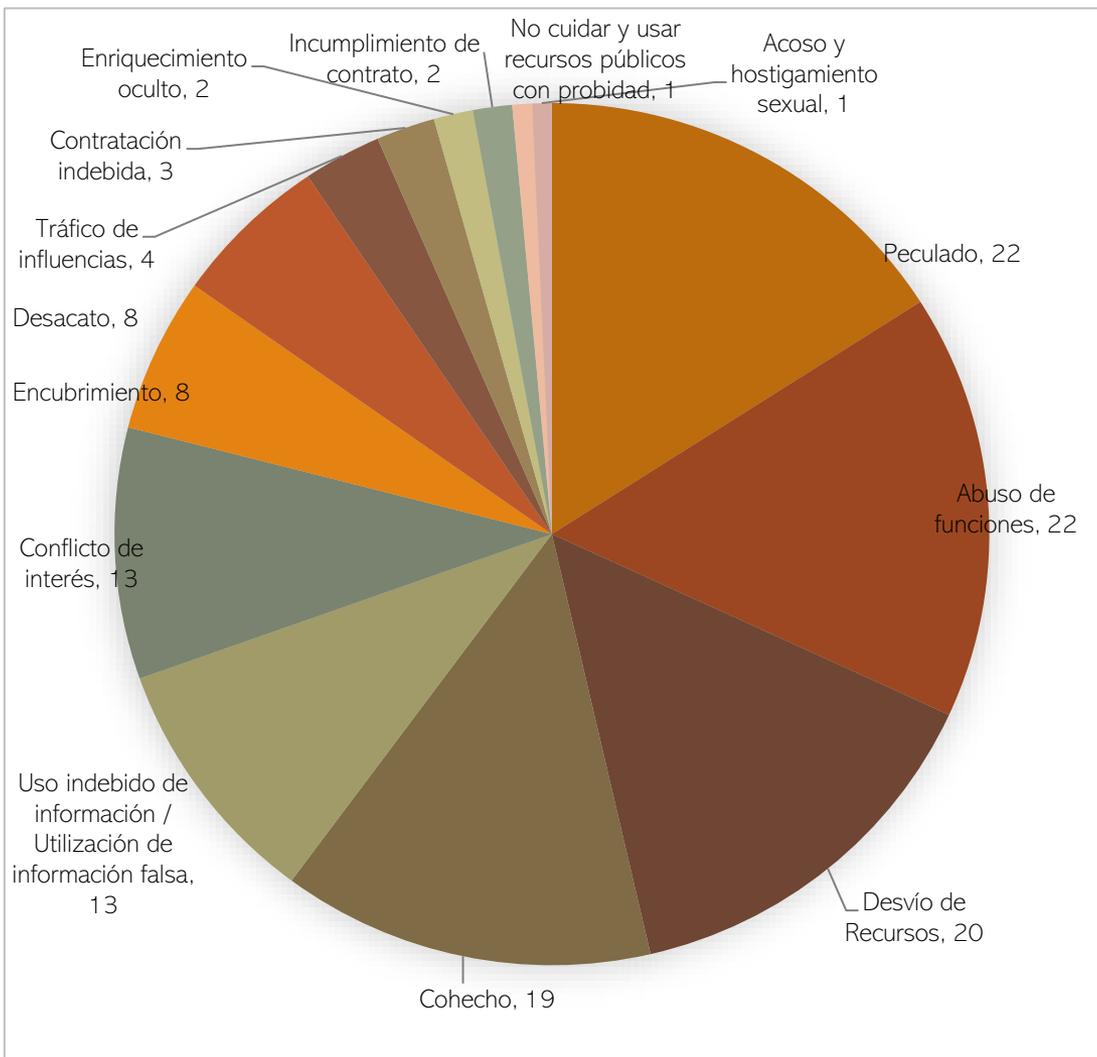
Sin embargo, la redacción de las faltas graves en la propia LGRA puede causar confusión con respecto a los delitos de corrupción establecidos en el Código Penal Federal y de los estados.

- Un análisis de cómo están tipificados los delitos de corrupción y la enunciación de los ilícitos que conforman las faltas graves muestra que existe identidad en la denominación de la conducta y su descripción no permite una distinción clara entre el delito y la falta administrativa.

Distinción de faltas graves y delitos

Adecuada distinción entre faltas graves y delitos

| Delitos cometidos por servidores públicos Código Penal Federal | Faltas graves Ley General de Responsabilidades Administrativas |
|--|--|
| Cohecho (art. 222) | Cohecho (art. 52) |
| Peculado (art. 223) | Peculado (art. 53) |
| Enriquecimiento Ilícito (art. 224) | Enriquecimiento Ilícito (art. 60) |
| Tráfico de influencia (art. 221) | Tráfico de influencia (art. 61) |



Causas de responsabilidad señaladas con mayor frecuencia en expedientes iniciados por faltas graves

Justicia Especializada e independiente

Para que el sistema de responsabilidad administrativa sea eficaz es indispensable que los tribunales competentes para sancionar las faltas graves y de particulares, así como para revisar las resoluciones por faltas no graves gocen de independencia e inspiren confianza a los gobernados.

De ahí que el tercer gran reto en la implementación del sistema sea garantizar tribunales administrativos independientes que cuenten con las herramientas y el poder para sancionar los actos de corrupción.

Justicia Especializada e independiente

En general las leyes locales no establecieron perfiles especializados ni **procedimientos** diferentes para el **nombramiento** de sus integrantes.

- En 21 de los TJA estatales, el poder Ejecutivo propone o designa a los magistrados, quienes deberán ser aprobados, ratificados, designados o electos por el Poder Legislativo.
- Únicamente en 4 entidades se consideran mecanismos de participación social, ya sean mediante un Comité de Participación Social, como en el caso de Jalisco, o mediante convocatorias públicas, como en el caso de Michoacán, Morelos y Quintana Roo.

Justicia Especializada e independiente

Los procedimientos, como quedaron apuntados en las leyes, no son los idóneos para garantizar la independencia y especialización de quienes ocupen estos cargos, pues en general no promueven la participación de expertos como universidades, colegios de abogados u organizaciones de la sociedad civil, ni ejercicios de parlamento abierto, ni tampoco exigen la presentación de perfiles previos

Respecto a la necesidad de generar nuevas **capacidades** para el procesamiento de faltas graves es también ilustrativo que ninguno de los TJA cuenta con una **carrera judicial especializada** en la materia.

- Tampoco se detalla en la legislación cuáles debieran ser los perfiles y capacidades del personal encargado de substanciar estos procedimientos y apoyar en el dictado de la resolución.

Reflexiones finales

En un Estado democrático de derecho la confianza resulta de la aplicación de la ley y el respeto de los acuerdos. El establecimiento del sistema de responsabilidades administrativas tiene este propósito, de ahí la importancia de lograr su cabal implementación.

Quizás los hallazgos más relevantes son las oportunidades que la colaboración entre los integrantes de los comités coordinadores del SNA (federales y locales) tienen a fin de lograr, mediante intercambio de información y acuerdos interinstitucionales, superar el déficit en la implementación del sistema.

El adecuado funcionamiento de estas herramientas permitirá tanto a las autoridades como a la sociedad conocer los criterios con los que se investiga y sancionan faltas administrativas pudiendo con ello garantizar el eficaz combate de hechos ilícitos, mediante procesos pulcros que nos permitan confiar en que las autoridades actúen con respeto a los derechos humanos y dando un trato igual a todas las personas, incluyendo a las y los servidores públicos.

Gracias

ana.fierro@cide.edu

adriana.burgos@hotmail.com