

EL NUEVO DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Lourdes Marcela Orihuela Alfonso

Licenciada en Derecho por la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.
Titular del Despacho LO Asesoría Jurídica.

Artículo Recibido: 31 de octubre 2018. Aceptado: 02 de diciembre 2019.

RESUMEN. El procedimiento administrativo sancionador surge con el Sistema Nacional Anticorrupción y es un nuevo proceso administrativo que tiene como finalidad sancionar a los servidores públicos y particulares vinculados con faltas administrativas graves. En ese sentido, el estudiante de derecho y el abogado deben responder ante la serie de cambios que se han dado en el sistema jurídico mexicano. Con la finalidad de prevenir, investigar y sancionar la corrupción, se han creado nuevas figuras jurídicas, entre ellas se destacan: las autoridades investigadoras, substanciadoras y resolutoras. Si bien, es necesario entrar a la comprensión de los procedimientos, su implementación será quien sentará las bases para que estos puedan ser aplicados eficazmente.

Palabras Clave: autoridad investigadora; substanciadora; resolutora; faltas administrativas niños.

INTRODUCCIÓN.

El tema del nuevo derecho administrativo sancionador nace a la vida jurídica con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, en la necesidad de tener nuevas figuras, estrategias, políticas y mecanismos encaminados a combatir, el fenómeno de la corrupción que nos encontramos viviendo.

Asimismo, no debe perderse de vista que, la Ley General de Responsabilidades Administrativas entró en vigor hace dos años y es quien regula los procedimientos

de investigación y de responsabilidad administrativa, así como, de distribuir la competencia entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como las que van a corresponder a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, haciendo del procedimiento sancionador una vertiente de estudio y de campo profesional, pues todavía estamos ante un escenario por decirlo de alguna manera de prueba y

error, ya que no se encuentran asentadas las bases de la praxis.

Por lo expuesto y conforme a la experiencia profesional que tuve como autoridad investigadora del Órgano Superior de Fiscalización del Estado, comparto este tema que es de suma importancia para la vida estudiantil y profesional en el mundo del derecho.

EL NUEVO DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

Derivado del mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el dieciocho de julio de dos mil dieciséis se publicaron en el Diario Oficial de la Federación cuatro leyes nuevas, a saber: la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; asimismo, se dieron las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y al Código Penal Federal.

Es necesario destacar que, de conformidad con el artículo Tercero

Transitorio, la Ley General de Responsabilidades Administrativas entró en vigor al año siguiente de su publicación, es decir, el diecinueve de julio de dos mil diecisiete, dando vida al nuevo derecho administrativo sancionador.

En ese orden de ideas y atendiendo la obligatoriedad que se tenía en las Entidades Federativas de implementar las figuras previstas en las Leyes Federales, el veintiocho de junio de dos mil diecisiete se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco el Decreto 103, mediante el cual se reformaron diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, mismo que en su artículo Segundo Transitorio mandata que el Congreso del Estado expedirá la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción y la Ley de Justicia Administrativa, así como las reformas a las leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de Fiscalización Superior del Estado, Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Tabasco y al Código Penal para el Estado de Tabasco, así como, los demás ordenamientos legales que resulten

necesarios; creándose con estas reformas el Sistema Estatal Anticorrupción.

Para poder continuar con este artículo, es necesario abordar el tema de la corrupción, pues como señalaba al inicio, es la razón de ser de la creación de estas figuras jurídicas. La corrupción es un acto ilegal que se da cuando una persona abusa de su poder para obtener un beneficio para sí o para interpósita persona. En este sentido, Transparencia Internacional, la define de la manera siguiente: “Consiste en el abuso del poder para beneficio propio. Puede clasificarse en corrupción a gran escala, menor y política, según la cantidad de fondos perdidos y el sector en el que se produzca”. (Internacional, 2019)

Como publicó Transparencia Internacional el 29 de enero de 2019, el Índice de Percepción de la Corrupción 2018, revela la incapacidad de la mayoría de los países para controlar la corrupción, lo que a su vez contribuye a una crisis de la democracia en todo el mundo. (Internacional, 2019)

El investigador Jaime Cárdenas señala: “La lucha contra la corrupción entraña tomarse muy en serio el papel de los

factores reales de poder: partidos, medios de comunicación electrónica, empresas nacionales y transnacionales, iglesias, ejército y, su incidencia en ella, pues la corrupción no puede entenderse sólo desde el análisis de los poderes públicos tradicionales, o desde una visión exclusiva del sector privado o del social; los factores reales de poder mediatizan el funcionamiento de las instituciones públicas. También las cruzadas contra la corrupción deben situarse dentro de los parámetros del mundo actual: global, multicultural, y pluriétnico como es nuestro caso, de otro modo, cualquier ejercicio de contextualización carece de relevancia, en tanto que la corrupción no es un fenómeno ahistórico sino que tiene condiciones y manifestaciones particulares dependiendo de las características de cada sociedad concreta y del tipo de régimen político que en la situación particular impera”. (Cárdenas, 2019)

En ese sentido y en el marco de los Sistemas Nacional y Estatales Anticorrupción, para efectos de combatir la corrupción, se deben establecer ciertos mecanismos en todos los órdenes de gobierno, entre los que destaco: la

coordinación; las bases mínimas para la prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas que se implementarán; políticas públicas en materia de prevención, detección, control, sanción y disuasión; bases y políticas para la promoción, fomento y difusión de la cultura de integridad en el servicio público, así como la rendición de cuentas, de la transparencia, de la fiscalización y del control de los recursos públicos; y, las acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos.

Es por ello que la Ley General de Responsabilidades Administrativas, crea dos figuras de importancia para efectos de sancionar a los servidores públicos que incurran en responsabilidad administrativa en el ejercicio de sus funciones, así como, aquellos particulares vinculados con estos, se trata de la Autoridad Investigadora y la Autoridad Substanciadora.

La autoridad investigadora, es la facultada para investigar conforme a las auditorías practicadas y/o denuncias, las faltas administrativas de los servidores públicos o particulares vinculados con éstos,

obtener evidencias lícitas -sin vulnerar la presunción de inocencia-, emitir el informe de presunta responsabilidad administrativa calificando la conducta del servidor público o particular como grave o no grave, ser parte del procedimiento de responsabilidad administrativa e interponer los recursos administrativos cuando se afecten los intereses de las administraciones públicas estatal y municipales. Respecto de la validez de la prueba la Dra. Xóchitl Padilla señala: “El elemento más importante para la validez de la prueba en el procedimiento administrativo de responsabilidad es la obtención de la misma desde una perspectiva lícita, es decir, deben llevarse a cabo los protocolos específicos que prevé la Ley General de Responsabilidades Administrativas, tanto para su presentación como para su desahogo, con base en lo que dispone el artículo 14 constitucional con respecto al debido proceso”. (Sanabria, 2018)

Siendo competentes en el Estado de Tabasco, la Secretaría de la Función Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, los Órganos Internos de Control de los entes públicos y el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco.

Ahora bien, la autoridad substanciadora es la encargada de dirigir, conducir y substanciar el procedimiento de responsabilidad administrativa desde la admisión del informe de presunta responsabilidad administrativa hasta la audiencia inicial; tienen competencia la Secretaría de la Función Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, los Órganos Internos de Control de los entes públicos y el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco. Cuando se trate de faltas administrativas graves quien se encargará de substanciar el procedimiento de responsabilidad administrativa con posterioridad a la audiencia inicial será la Sala Especializada en Materia de Responsabilidad Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco. (Administrativa, 2019)

Resulta imprescindible el hablar de una tercera autoridad que es la encargada de emitir la resolución que va a recaer al procedimiento de responsabilidad administrativa, se trata de la autoridad resolutora cuando se dirima un procedimiento de responsabilidad administrativa por faltas no graves será

competente la unidad de responsabilidades administrativas o el servidor público asignado en los Órganos Internos de Control de los entes públicos; ahora bien, para el caso, de las faltas graves de servidores públicos y particulares lo será la Sala Especializada en Materia de Responsabilidad Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco. En la actualidad quien se encuentra fungiendo como autoridad resolutora en los Órganos Internos de Control de los Municipios es la propia autoridad substanciadora (Centro, 2019). Pues como se ha señalado, para el caso de esta autoridad la Ley General de Responsabilidades Administrativas otorga la facultad de nombramiento al Titular del Órgano Interno de Control.

En líneas anteriores, abordé las faltas administrativas, sin entrar a su definición, resultando de relevancia el señalar su clasificación. Las faltas administrativas no graves son aquellas conductas en que incurren los servidores públicos y que se encuentran comprendidas en el artículo 49 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, desde mi punto de vista puede considerarse que son aquellas de

tipo disciplinarias y que no conllevan una afectación de tipo pecuniario para el ente público donde se encuentran desempeñando un empleo, cargo o comisión, como ejemplo, cito las siguientes: cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas; denunciar algún acto u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegara a advertir que puedan constituir faltas administrativas; atender las instrucciones de sus superiores, siempre que sean acordes con las disposiciones relacionadas al servicio público; presentar sus declaraciones de situación patrimonial y de intereses; entre otras.

En lo que respecta a las faltas administrativas graves, encontramos dos tipos: las que corresponden a los servidores públicos y la de los particulares vinculados con éstos. Aquí es necesario detenernos un poco, pues de las particularidades que presenta este nuevo derecho administrativo sancionador es que, las faltas graves han quedado comprendidas en un capítulo y los supuestos de cada falta pueden ser comparados o equiparados a un tipo penal. De relevancia es que en algunos

supuestos como el peculado y cohecho puede ser mínimos los elementos que se diferencien entre el supuesto previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y en el Código Penal para el Estado de Tabasco, no obstante, cada uno es independiente de sí y, en consecuencia, se podrá ejercitar por ambas vías. En cuanto a esto último, se puede considerar que es tal la armonía entre uno y otro que ciertos principios como el de presunción de inocencia, la carga de la prueba para la autoridad investigadora, la obtención de la prueba lícita, también rigen en el derecho penal. Al respecto, Gómez Tomillo, señala: “Sin embargo, en nuestro país, no ha sido sino hasta en fechas recientes que la jurisprudencia ha interpretado los principios del derecho administrativo sancionador, mediante el uso prudente de las técnicas garantistas del derecho penal”. (E., 2019)

Continuando con las faltas administrativas graves, para el caso de los servidores públicos las cuales se encuentran del artículo 52 al artículo 64 Bis de la LGRA, entre ellas podemos destacar las siguientes: desvío de recursos públicos,

utilización indebida de información, abuso de funciones, actuación bajo conflicto de interés, simulación de acto jurídico, desacato, nepotismo, entre otras. En cuanto a las faltas graves de particulares que es sin duda, una de las novedades que tiene el Sistema Nacional Anticorrupción es que a éstos se les pueda imputar faltas administrativas graves y delitos cometidos por hechos de corrupción, están conductas se encuentran del artículo 65 al artículo 72 de la LGRA, siendo las siguientes: soborno, participación ilícita en procedimientos administrativos, tráfico de influencias, utilización de información falsa, obstrucción de facultades de investigación, colusión, uso indebido de recursos públicos y contratación indebida de ex servidores públicos. Asimismo, la LGRA contempla un capítulo para los particulares en situación especial, quedando comprendidos los candidatos a cargos de elección popular, miembros de equipos de campaña electoral o de transición, y líderes de sindicatos.

La lucha contra el combate a la corrupción desde el derecho administrativo sancionador prevé diversas sanciones, entre ellas, amonestaciones,

suspensiones, destituciones, inhabilitaciones y económicas. Debe ponderarse que para la imposición de dichas sanciones la Autoridad Resolutora deberá considerar los elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando cometió la falta, así como, daños y perjuicios patrimoniales causados, su nivel jerárquico, circunstancias socioeconómicas, reincidencia y monto del beneficio obtenido.

Dentro del procedimiento administrativo de responsabilidad existen recursos administrativos para efectos de recurrir las actuaciones de las autoridades investigadora, substanciadora y resolutora. Dichos recursos son el de inconformidad, de reclamación, de revocación, de apelación y de revisión. De relevancia podemos señalar que el de inconformidad y reclamación se presentarán ante la propia autoridad que los emitió, sin embargo, quien los resolverá será la Sala Especializada en Materia de Responsabilidad Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa. A continuación, abordo cada uno:

- Recurso de Inconformidad (Arts. 102 al 110 de la LGRA): Medio de defensa del denunciante cuando la calificación de la falta sea considerada como no grave.
- Recurso de Revocación (Arts. 210 al 212 de la LGRA): Medio de defensa de los servidores públicos que resulten responsables de una falta administrativa no grave, es decir, procederá contra la resolución que emita la autoridad resolutora del Órgano Interno de Control.
- Recurso de Reclamación (Arts. 213 y 214 de la LGRA): Medio de defensa que procede en contra de las resoluciones que admitan, desechen o tengan por no presentado el informe de presunta responsabilidad administrativa, la contestación o alguna prueba; decreten o nieguen el sobreseimiento y la intervención de un tercero.
- Recurso de Apelación (Arts. 215 y 219 de la LGRA): Medio de defensa que procede contra la resolución dictada por la

autoridad resolutora del Tribunal de Justicia Administrativa.

- Recurso de Revisión (Arts. 220 y 221 de la LGRA): solamente puede ser interpuesto por autoridades administrativas federales (OIC, ASF y la SFP), en contra de la resolución que sea favorable a un servidor público o particular emitida por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

CONCLUSIÓN.

En nuestro país se percibe la corrupción, sobre todo, cuando se trata de servidores públicos de los tres niveles de la administración pública y quizás lo que sea peor, es cuando dicha corrupción es practicada por los ciudadanos, es decir, cuando por la realización de un trámite se soborna o se cae al pago de la famosa “mordida”.

Las anteriores aseveraciones necesitan ser atendidas desde el procedimiento administrativo de responsabilidad en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción, que se encuentra regulado

en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la cual prevé las disposiciones sustantivas, procesales y de ejecución para sancionar a aquellos servidores públicos y particulares

vinculados con faltas administrativas graves, de esta manera es que el combate a la corrupción empezará a tener resultados.

LITERATURA CITADA.

Padilla Sanabria, Lizbeth Xóchitl (2018). Manual operativo del procedimiento administrativo de responsabilidad en el Sistema Nacional Anticorrupción, México, editorial Flores Editor y Distribuidor.

Cárdenas, Jaime, Herramientas para enfrentar la corrupción [En línea], <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2770/5.pdf>, 23 de octubre, 2019.

Regis Carrillo, Lorena E., Boletín Mexicano de Derecho Comparado, [En línea], www.juridicas.unam.mx, 23 de octubre, 2019.

Transparencia Internacional, [en línea], https://www.transparency.org/news/pressrelease/el_indice_de_percepcion_de_la_corrupcion_2018, consultado el 28 octubre de 2019.

Transparencia Internacional, Guía de lenguaje claro sobre la lucha contra la corrupción [en línea], <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Guía-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contr-la-corrupcion.pdf>, consultado el 28 octubre de 2019.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, <https://tabasco.gob.mx/leyes/descargar/6/56>.

Ley General de Responsabilidades Administrativas, <https://tabasco.gob.mx/leyes/descargar/3/921>.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, <https://tabasco.gob.mx/leyes/descargar/3/920>.

Código Penal Federal, <https://tabasco.gob.mx/leyes/descargar/3/838>.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, <https://tabasco.gob.mx/leyes/descargar/5/109>.

Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tabasco, <https://tabasco.gob.mx/leyes/descargar/0/500>.

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, <https://tabasco.gob.mx/leyes/descargar/0/508>.

Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, <https://congresotabasco.gob.mx/wp/wp-content/uploads/2019/07/Ley-Org%C3%A1nica-de-los-Municipios-del-Estado-de-Tabasco.pdf>.

Código Penal para el Estado de Tabasco, <https://tabasco.gob.mx/leyes/descargar/0/481>.