

CRV-X-07-17

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

DIRECCIÓN

CONGRESO REDIPAL VIRTUAL X
Red de Investigadores Parlamentarios en Línea
Marzo-septiembre 2017

Ponencia presentada por
Normando Tonatiuh Arroyo Reyes

**“EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES
ADMINISTRATIVAS EN LOS SISTEMAS
LOCALES ANTICORRUPCIÓN”**

Mayo 2017

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15960,
México, DF. Teléfonos: 018001226272; (+52 ó 01) 55 50360000, Ext. 67032, 67034
e-mail: redipal@congreso.gob.mx

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS EN LOS SISTEMAS LOCALES ANTICORRUPCIÓN

Normando Tonatiuh Arroyo Reyes ¹

RESUMEN

La implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, originó la obligación de crear sus homólogos en las Entidades Federativas, no obstante, existe un atraso considerable en dicho tema. Unos de los tópicos de relevancia y que deberán tomar en cuenta los estados, recae en el régimen de responsabilidades administrativas, que se encuentra consagrado en la ley general emitida por el Congreso de la Unión, y que servirá como base en los procedimientos de responsabilidad a nivel local. En el presente documento, se analiza la estructura de la legislación general en materia de responsabilidades, así como los procedimientos que la integran, particularmente en los tópicos que impactan en mayor medida a nivel local.

PALABRAS CLAVE: Responsabilidades, declaración, corrupción, servidor público, falta administrativa, órgano interno de control, mecanismos generales de prevención, sistema nacional anticorrupción, sistemas locales anticorrupción.

SUMARIO:

I. Integración del Sistema Nacional Anticorrupción; II. Responsabilidades administrativas y los sujetos relacionados; III. Estructura de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; IV. Los efectos de la Ley de Responsabilidades Administrativas en las Entidades Federativas; V. Mecanismos de prevención e instrumentos de rendición de cuentas; VI. Los procedimientos de investigación, substanciación y resolución de las faltas graves y no graves; VII. Conclusiones; VIII. Fuentes consultadas.

¹ Miembro de la Redipal. Licenciado y maestro en Derecho por la Universidad Autónoma de Nayarit. Investigador parlamentario del Congreso de Nayarit, México. Correo electrónico: lic.ntar@gmail.com

I. Integración del Sistema Nacional Anticorrupción

La figura jurídica del Estado, surge para satisfacer necesidades de la colectividad, esto es, el hombre desde el plano individual no tiene la capacidad de llevar a cabo ciertas actividades que le permitan tener un desarrollo adecuado en su vida, por lo que el Estado viene a brindar ese cúmulo de servicios indispensables para que el elemento poblacional pueda ostentar una vida digna y se procure el bien común general.

Por tanto, se crean instituciones públicas con atribuciones específicas y objetivos particulares, mismas que se encontrarán reguladas por el conjunto de ordenamientos jurídicos que integran el sistema legal de un Estado, estableciendo no solamente una regulación orgánica, sino también un conjunto de derechos inherentes a las personas en general y que permitan una convivencia armónica entre particulares.

No obstante lo anterior, y derivado de la dinámica en las actividades de la administración pública y las relaciones con los gobernados, surgen hechos que contravienen el actuar cotidiano de los órganos integrantes en un país, por lo que se vuelve indispensable realizar acciones y tomar las medidas necesarias para erradicar dichos sucesos, con la finalidad de prevenir que perturben la actividad del Estado.

En México, impera el estado de derecho, pues el funcionamiento y desarrollo del país se encuentra sustentado en un sistema jurídico, integrado por una serie de ordenamientos legales que contienen las reglas que rigen el actuar institucional y particular de quienes forman parte de la nación.

Actualmente, la corrupción se ha presentado como un problema de interés internacional y nacional, pues se trata de un fenómeno que no se limita al ámbito interno del país, ya que el plano internacional también se ve afectado.

Así, la corrupción puede ser entendida como un virus que contamina el engranaje institucional y social de un país, acaba con el estado de derecho y deteriora la democracia nacional, generando un problema para el desarrollo de los países.

La corrupción, puede ser definida como el abuso del poder público para el beneficio privado (Amparo, 2015: p. 9), en efecto, este fenómeno social por regla general se presenta en el ámbito de las instituciones públicas, sin embargo, dichos actos no se limitan al espacio gubernamental, pues es posible encontrarlos en el desarrollo cotidiano de las familias, como en la escuela, instituciones privadas, puntos de convivencia social, entre otros, por lo que en México, se ha convertido en un tema de relevancia nacional, que genera la necesidad de realizar acciones afirmativas centradas en la solución de dicho problema.

En este sentido, y ante la necesidad de generar medidas para erradicar la corrupción, con fecha 27 de mayo del 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, por medio del cual, se instituyen los lineamientos generales para la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, mismo que de conformidad con la legislación en la materia tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

Derivado de la anterior reforma Constitucional, el Congreso de la Unión en ejercicio de las facultades legislativas que le concede nuestro máximo ordenamiento, y como consecuencia de una serie de estudios y discusiones, realizó las modificaciones legales pertinentes y necesarias para integrar el Sistema Nacional Anticorrupción, basado en cuatro ejes fundamentales:

1. Expedición de la Ley del Sistema Nacional Anticorrupción, que establece el funcionamiento y estructura del mismo;
2. Expedición de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, pues la base del combate a la corrupción encuentra sustento en la vigilancia y transparencia de la función pública;
3. Expedición de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para renovar el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, y
4. Diversas modificaciones a ordenamientos jurídicos en materia penal, jurisdiccional y de administración pública.

Como resultado de las modificaciones señaladas, se impone la obligación a las entidades federativas, a través de sus Legislaturas, para que lleven a cabo las adecuaciones normativas necesarias para crear e implementar los Sistemas Locales Anticorrupción, como parte integrante del sistema nacional en combate a la corrupción.

II. Responsabilidades administrativas y los sujetos relacionados

Así pues, uno de los ejes fundamentales en la implementación de los Sistemas Locales Anticorrupción se centra en el régimen de responsabilidades administrativas contenido en

la ley general respectiva, y que fungirá como base para llevar a cabo los procedimientos de investigación y sanción de los servidores públicos que incurran en responsabilidad.

Se toma como punto de referencia el concepto de responsabilidad, misma que debe ser entendida como la capacidad de un sujeto de derecho de conocer y aceptar las consecuencias de sus actos realizados consiente y libremente (López, 2013: p. 35).

Esto es, los ordenamientos jurídicos se encuentran integrados por disposiciones que contemplan hipótesis normativas, con carácter obligatorio y que deben ser atendidos por todos los sujetos de derecho, no obstante, y en caso del incumplimiento a dichas reglas, debe existir una sanción, pues todas las personas serán responsables por la contravención de la legislación correspondiente y que origina el surgimiento de una sanción.

En efecto, a toda acción corresponde una reacción, o en el caso del derecho, todo incumplimiento a alguna disposición legal, conlleva una responsabilidad, ya sea de carácter objetiva o subjetiva (Fernández, 2014: p. 96); así, desde el plano teórico las responsabilidades pueden clasificarse como:

- Política. Es la derivada de un juicio político, por infracciones a las disposiciones respectivas.
- Penal. Surge de la acción u omisión que se encuentre sancionada por la legislación en materia penal.
- Civil. Se constituye cuando se causa algún daño al patrimonio de una persona en su carácter de particular.
- Resarcitoria. La realizada en perjuicio, que es estimable en dinero, en contra de la hacienda pública, o bien, a los patrimonios de los entes públicos.
- Administrativa. Se configura cuando el servidor público, en el desempeño, cargo o comisión, no se ajusta a las obligaciones previstas en la ley, y asimismo, se contravengan los principios que rigen el servicio público (López, 2013: p. 37).

Para el tema en estudio, nos ocuparemos de la responsabilidad administrativa, la cual tiene como objetivo el sancionar las faltas o el incumplimiento a las disposiciones legales por parte de las personas que ostenten la calidad de servidores públicos.

Resulta importante puntualizar, que para actualizar el procedimiento de responsabilidad administrativa, resulta necesario identificar los sujetos de la materia, es decir, el recurso humano que se encontrará sometido a este régimen sancionador, pues el funcionamiento de las instituciones públicas se sustenta en las personas que integran los

órganos y exteriorizan la función del Estado, a los cuales les denomina servidores públicos, que serán los sujetos en materia de responsabilidades administrativas (PRODECON :p. 2).

III. Estructura de la Ley General de Responsabilidades Administrativas

La Ley General de Responsabilidades Administrativas, como una parte fundamental de la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, es un documento jurídico de carácter general, esto es, su ámbito de aplicación comprenderá el ámbito nacional, tanto a la Federación como a las Entidades Federativas, por lo que su aplicación será de aplicación estricta para las autoridades locales y formará parte de los Sistemas Locales Anticorrupción.

Tiene como objetivo, regular los principios y obligaciones que regirán las actuaciones de los servidores públicos, instituyendo los actos u omisiones que se consideran faltas administrativas y sus respectivas sanciones, así como los procedimientos para su imposición.

Uno de los puntos trascendentales de este ordenamiento, radica en el alcance de los sujetos que podrán ser afectados a la aplicación de la ley, pues se incluyen a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, toda vez, que históricamente se ha demostrado que en los actos de corrupción intervienen tanto servidores públicos como particulares que tengan injerencia en procedimientos de carácter público, por lo que resultaba indispensable el implementar un marco de responsabilidad que relacionara a dichos sujetos.

Se instituyen los Órganos Internos de Control, mismos que estarán facultados para la investigación y calificación de las faltas administrativas no graves de los servidores públicos, y en el caso de faltas graves, solamente se limitarán a la investigación de los hechos.

Además, se faculta a la Secretaría de la Función Pública y sus homólogos en las Entidades Federativas, para investigar y sancionar faltas administrativas no graves; y tratándose de faltas graves, solamente podrán realizar el procedimiento de investigación.

Se implementan como instrumentos de rendición de cuentas, el sistema de evolución patrimonial y de declaración de intereses; estarán obligados a su presentación, todos los servidores públicos.

Tratándose de las faltas, se establecen clasificaciones respecto a las responsabilidades graves y no graves, presentando un catálogo de actos y omisiones que se consideran faltas administrativas, así como de las sanciones que se impondrán.

Respecto al procedimiento de responsabilidades, se regulan los procedimientos de investigación, substanciación y responsabilidad de los actos u omisiones que puedan ser considerados faltas administrativas, estableciendo la competencia de los entes que conocerán de los mismos.

IV. Los efectos de la Ley de Responsabilidades Administrativas en las Entidades Federativas

En cumplimiento al mandato federal, y como parte fundamental del Sistema Nacional Anticorrupción, las Entidades Federativas deberán realizar las modificaciones a su marco normativo estatal, en aras de crear los Sistemas Locales Anticorrupción, por lo que deberán implementar los principios en materia de responsabilidades administrativas consagrados en la ley emitida por el Congreso de la Unión.

No se omite señalar, que la Ley de Responsabilidades es un ordenamiento de carácter general, por lo que, en principio, resulta aplicable y surtirá efectos en las Entidades Federativas de manera directa, por lo que no resulta indispensable crear una ley espejo en el ámbito local.

Lo anterior encuentra sustento, en la fracción XXIX-V del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que faculta al Congreso de la Unión, para expedir el ordenamiento general en materia de responsabilidades administrativas, y que expresamente señalada:

XXIX-V. Para expedir la ley general que distribuya competencias 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 éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.

Luego entonces, dicha disposición establece que el Congreso de la Unión deberá expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno en materia de responsabilidades, sin embargo, dicho ordenamiento deberá limitarse a generar competencias entre la federación, estados y los municipios, pues expresamente lo regula la Carta Magna.

Al respecto, competencia es un concepto que se aplica a todos los órganos del Estado para indicar la esfera o el ámbito dentro del cual pueden ejercer válidamente las funciones que le son propias, y puede ser determinada por cuestiones como el territorio, la materia, la jerarquía, entre otras (Aguirre, 1997: p. 118).

No obstante lo anterior, la legislación emitida por el Congreso Federal no se circunscribe a la regulación de las competencias en materia de responsabilidades, pues expidió un ordenamiento general en el que se contemplan supuestos concretos e inherentes a los procedimientos de responsabilidad, y los cuales, deberán ser atendidos por las Entidades Federativas y sus Municipios.

Finalmente, existen diversos puntos que permiten un estudio de relevancia, pues se trata de aspectos a considerar al momento de implementar el nuevo régimen de responsabilidades administrativas a nivel local.

V. Mecanismos de prevención e instrumentos de rendición de cuentas

Uno de los objetivos primordiales de los Sistemas Locales Anticorrupción, radica en el aspecto preventivo del mismo, es decir, el régimen de responsabilidad no centra sus disposiciones en aspecto meramente sancionatorios, sino que, procura regular e incentivar la prevención por encima de la sanción.

Sin embargo, resultará indispensable que las autoridades locales implementen mecanismos generales de prevención, una especie de directrices que rijan el actuar de los servidores públicos en el ámbito de sus funciones, y asimismo, procurar una serie de reglas que deban atender las personas morales en los procedimientos públicos de los que sean partes, incentivando el respeto a los principios legales a los que se encuentran sometidos.

Respecto a los instrumentos de rendición de cuentas, se impone como obligación de todos los servidores públicos, el presentar la declaración patrimonial, de intereses y la fiscal, las cuales deberán integrarse a la Plataforma Digital Local, que fungirá como la base de datos en que se concentrará la información correspondiente, por lo que es indispensable generar las condiciones técnicas, físicas y presupuestales necesarias para garantizar el correcto funcionamiento de la plataforma en comento, y que se convierta en un mecanismo idóneo de almacenamiento de información inherente a la rendición de cuentas.

Es importante puntualizar, que la declaración patrimonial conserva la reglas que actualmente la rigen, y ésta permite conocer el estado, evolución y valor estimado de los bienes que posee un servidor público desde el inicio hasta el fin del encargo; la segunda,

brinda la posibilidad de identificar aquellas actividades o relaciones que podrían interferir con el ejercicio de las funciones o la toma de decisiones de un servidor público (IMCO, 2015: p. 1).

En efecto, el objetivo de la declaración patrimonial consiste en verificar la evolución de la situación patrimonial de un servidor público, por ello, se establecen 3 momentos fundamentales, al comienzo de las funciones públicas que determinarán la situación inicial; cuando exista un incremento o detrimento en la situación patrimonial; y una vez concluido el encargo, lo que permitirá conocer cuál es el estado que guarda el patrimonio del servidor público, evitando el incremento injustificado de sus bienes.

Referente a la declaración de intereses, ésta tendrá por objeto informar y determinar el conjunto de intereses de un servidor público a fin de delimitar cuándo éstos entran en conflicto con su función; lo anterior, permitirá evitar que se privilegie el interés privado sobre el público, previniendo generar un beneficio indebido para el servidor público o sus familiares (IMCO, 2015: p. 1).

Asimismo, se impone la obligación de presentar la constancia referente a la declaración fiscal, misma que se realizará conforme a las disposiciones fiscales aplicables, pero que formará parte de la información que deberán presentar los servidores públicos para cumplir con los instrumentos de rendición de cuentas que se instituyen.

Resulta importante señalar, que a nivel federal éste tópico generó puntos de vista diversos, pues inclusive se presentaron manifestaciones por cierto grupo social, que originaron el ejercicio del veto por parte del Ejecutivo Federal, en el que se pusieron a consideración del Congreso de la Unión algunas modificaciones que consideraba pertinentes realizar al proyecto de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, enfocadas a excluir a los particulares de la obligación de presentar las declaraciones patrimoniales y de intereses, en virtud de que podría considerarse una intromisión a la esfera jurídica de las personas físicas y morales, y por tanto, violaciones a sus derechos humanos; como resultado de lo anterior, y una vez analizadas las observaciones por el Congreso General, se realizaron las modificaciones propuestas por el Presidente de la Republica, en aras de salvaguardar la integridad y derechos de los particulares, por lo que, se determinó que la obligación de presentar la declaración patrimonial y de interés será exclusivamente para los servidores públicos.

Igualmente, se tendrán que realizar acciones tendientes a implementar un protocolo de actuaciones en materia de contrataciones públicas, pues se ha convertido en un espacio fértil para el surgimiento de actos de corrupción.

Derivado de lo anterior, se estima necesario adecuar las legislaciones en materia de adquisiciones y obra pública, implementado medidas preventivas y de vigilancia en los procedimientos de contratación, en los cuales se fomente la transparencia en los trámites administrativos y la igualdad de condiciones, sobreponiendo los intereses del Estado por encima de intereses privados o particulares.

VI. Los procedimientos de investigación, substanciación y resolución de las faltas graves y no graves

El procedimiento de responsabilidad, es un mecanismo de garantía para el servidor público, y en el caso del nuevo régimen, de los particulares vinculados con faltas graves, pues determina las etapas que deberá desahogar la autoridad pública para el dictado de un acto administrativo en particular.

Se puede definir al procedimiento administrativo, como la sucesión legalmente ordenada de actos que tienen por finalidad la emisión de una resolución de carácter administrativo, que en el caso de las responsabilidades, tendrá que determinar la existencia de faltas administrativas, así como la imposición de las sanciones correspondientes (López, 2013: p. 167).

Así, el procedimiento de responsabilidad contenido en la legislación en estudio, se integra por tres etapas:

- Investigación. Iniciaré por denuncia, o derivado de las auditorías realizadas, en las que se identifiquen actos u omisiones que pudieran ser constitutivos de faltas administrativas; por lo que se procederá a indagar sobre los hechos y a recopilar la documentación e información necesaria para determinar si existen indicios para presumir la comisión de faltas administrativas. Concluidas las diligencias de investigación, se procederá al análisis de los hechos, para determinar si existen o no actos u omisiones que la legislación señale como falta administrativa, y procederá a calificarla como grave o no grave, realizando el informe de presunta responsabilidad administrativa que contendrá todos los datos antes mencionados, y procediendo a turnarlo a la autoridad substanciadora.
- Substanciación. Recibido el informe de presunta responsabilidad administrativa, se le otorgará al servidor público o particular presunto responsable, la garantía de audiencia, para que presente las pruebas que estime necesarias y manifieste lo que

a derecho le convenga, para posteriormente turnar el expediente a la autoridad resolutora.

- Resolución. La autoridad resolutora deberá determinar, tomando como base el expediente integrado por las autoridad investigadora y substanciadora, si existen actos u omisiones que puedan ser considerados faltas administrativas, encuadrándolo en el tipo administrativo que corresponda e imponiendo la sanción de mérito.

Con las anteriores etapas, la legislación busca garantizar una autonomía entre el procedimiento de investigación y de resolución, pues se estima necesario que tanto la autoridad investigadora como resolutora del caso, sean independientes entre sí, ya que la primera tiene como objetivo llevar a cabo las diligencias para recabar la información necesaria para formular una imputación al servidor público, mientras que la segunda, tiene como objetivo el emitir una resolución administrativa tomando como base el expediente integrado en la etapa de investigación, velando por la imparcialidad en la resolución de los asuntos.

Al respecto, el ordenamiento general faculta a los Órganos Internos de Control para realizar las investigaciones, así como emitir la resolución administrativa correspondiente, siempre que se trate de faltas administrativas no graves, pues será el Tribunal de Justicia Administrativa, el encargado de imponer sanciones relacionadas con faltas administrativas graves.

En efecto, el Sistema Nacional Anticorrupción genera atribuciones particulares a los órganos internos de control, pues serán los entes encargados de vigilar y procurar el cumplimiento de los principios que rigen el servicio público, y en materia de procedimiento de responsabilidad, desahogarán el procedimiento de investigación, recabando la información indispensable para determinar la existencia o no de faltas administrativas, y además, estarán facultados para emitir resoluciones tratándose de faltas no graves.

Sin embargo, la legislación es omisa respecto a la selección de los titulares de los órganos internos de control, pues simplemente se limita en señalar que deberán garantizarse procedimientos adecuados, que permitan la designación de personas idóneas para ocupar el puesto; en tal virtud, las legislaturas locales deberán crear un procedimiento que respete tales premisas, y procurando una adecuada estructura interna de los entes de control, en la que se procure la independencia entre la autoridad investigadora y resolutora del asunto.

Tratándose de las faltas graves, serán los Tribunales de Justicia Administrativa locales los encargados de resolver los asuntos, por lo que las Entidades Federativas deberán garantizar la plena autonomía de estos órganos jurisdiccionales, pues con esto, se velará por la imparcialidad en los procedimientos sancionatorios llevados en contra de los servidores públicos y los particulares que se encuentren vinculados con faltas administrativas graves.

En suma, el procedimiento de responsabilidad regulado por la legislación general forma parte de un eje fundamental de la estructura del Sistema Nacional y los Sistemas Locales Anticorrupción, pues en la medida que se pueda garantizar la independencia entre la autoridad investigadora y resolutora del asunto, se podrán emitir resoluciones objetivas, fundadas y motivadas, que velen por los intereses del Estado y permitan combatir frontalmente los actos de corrupción.

VII. CONCLUSIONES

- El Sistema Nacional Anticorrupción se crea con la finalidad de establecer mecanismos para prevenir y combatir los actos de corrupción.
- Como parte integrante del Sistema Nacional, se instituyen los sistemas locales, imponiendo la obligación a las Legislaturas Locales para realizar las adecuaciones normativas necesarias para instaurar los principios consagrados en materia anticorrupción.
- Con la expedición de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se crea un régimen de responsabilidades más robusto, basado en el principio de imparcialidad y sustentando en principios que velen por los intereses del estado y los servidores públicos.
- En materia de responsabilidades, las Entidades Federativas deberán realizar modificaciones a su normatividad, como parte de la implementación de los Sistemas Locales Anticorrupción.

VIII. FUENTES CONSULTADAS

Aguirre Saldivar, Enrique (1997), Los retos del derecho público en materia de federalismo hacia la integración administrativo federal, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

Amparo Casar, María (2015), México: anatomía de la corrupción, México, CIDE IMCO.

Fernández Fernández, Antonio (2014), homenaje al maestro José Barroso Figueroa por el colegio de profesores de derecho civil, México, Porrúa.

López Olvera, Miguel Alejandro (2013), La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

DOCUMENTOS EN INTERNET

IMCO (2015), candidato transparente preguntas frecuentes, recuperado desde: http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/2015_CT_Preguntas_Candidato_Transparente.pdf

PRODECON, responsabilidad de los servidores públicos en el manejo y custodia de la información, México, recuperado desde: https://www.prodecon.gob.mx/Documentos/Transparencia/RESPONSABILIDAD_SERVIDORES_MANEJO_DATOS.pdf

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley General de Responsabilidades Administrativas