

El proceso de combate a la corrupción, bajo los parámetros de fiscalización y nuevo régimen de responsabilidades administrativas.

*Dama Justa**

“Cualquiera que acepte pasivamente el mal está igual de implicado en él como quien ayuda a perpetrarlo. Quien acepta el mal sin protestar en su contra, en realidad está cooperando con él”.

(Martín Luther King).

RESUMEN

Objetivo: Realizar un análisis de los índices de corrupción en nuestro país, mencionando las estrategias que para combatir dicho fenómeno se han implementado a través de una reforma de carácter constitucional, misma que establece el pilar de la estrecha coordinación interinstitucional, cuyo propósito en común es disminuir y en su caso erradicar los altos índices de corrupción, ello, a través de mecanismos y políticas públicas tendientes a transparentar el uso y manejo de recursos públicos, esto es, prevenir, investigar, detectar y sancionar oportunamente actos de corrupción y demás responsabilidades administrativas, por lo que se abordará de igual manera en el presente ensayo el importante papel que desempeña para tal efecto el derecho disciplinario administrativo y la justicia administrativa.

Palabras clave: Corrupción, análisis de riesgos, fiscalizar, prevención, investigación, sustanciación, resolución, justicia, juicio, procedimiento, administrativa, anticorrupción, falta administrativa, responsabilidades, autoridades, ley y reforma.

INTRODUCCIÓN

“Si no peleas para acabar con la corrupción y la podredumbre, acabarás formando parte de ella” (Joan Báez)

La corrupción es un fenómeno que se encuentra presente en nuestra sociedad y afecta sin duda no sólo a las instituciones públicas y privadas de nuestro país, sino a la sociedad en general.

Por ello, se interpreta como cualquier actividad a través de la cual se altera y trastoca la forma y el objeto de una cosa, de un procedimiento o de una relación, a cambio de la promesa u obtención de beneficios recíprocos entre sus protagonistas, se trata de alterar, la esencia de un proceso mediante componendas que generan ventajas indebidas. (Romero, 2017):

La anterior definición, no resulta ajena a la realidad social, pues es precisamente la sociedad quien recibe las consecuencias de dicho fenómeno en los ámbitos personal, cultural y económico, por mencionar algunos, pero en buena medida se ha encargado también de normalizarlo, inclusive sin estar plenamente conscientes de ello, puesto que este problema puede clasificarse en diferentes tipos y niveles, mismos que pueden variar desde desempeñar un cargo para el cual no se tienen los conocimientos necesarios, hasta proporcionar una gratificación consistente en dinero o en especie a otra persona, a fin de obtener a cambio de ello un beneficio personal o a favor de un tercero.

A efecto de ejemplificar el nivel de corrupción presente en nuestro país, es oportuno señalar los datos arrojados por el *Índice de Estado de Derecho en México 2019-2020* mismo que lo ubica en un promedio general de 0.39 en la escala de 1.00 evidenciando de esta manera un alto porcentaje general de corrupción presente en las 32 entidades federativas. (Project, 2020).

Precisamente, con la finalidad de hacer frente a esta problemática social es que en el mes de mayo del año 2015, fue promulgada en el Diario Oficial de la Federación la denominada Reforma en Materia de Combate a la Corrupción, la cual implicó modificaciones a los artículos 14, 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114,

116 y 122 constitucionales, generando reformas al Código Penal Federal, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como la creación de nuevos ordenamientos siendo estos la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Ley General de Responsabilidades Administrativas, Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, todo ello, como parte del paquete integral de reformas.

La citada reforma Constitucional, se armonizó además con Tratados Internacionales vinculantes para el Estado Mexicano, tales como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC).

DESARROLLO

I. Implementación a nivel Estatal y mecanismos de prevención.

El Estado de Veracruz, hizo lo propio en relación al paquete de reformas antes mencionado, por lo cual, el veintiuno de noviembre de dos mil diecisiete, fue promulgada la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Veracruz de Ignacio de la Llave, misma que en su artículo octavo, establece la figura del Comité Coordinador, mismo que conforme al diverso artículo décimo del mismo ordenamiento, se encuentra conformado por el presidente del Comité de Participación Ciudadana, titular del Órgano de Fiscalización Superior del Estado, titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, titular de la Contraloría General, un representante del Consejo de la Judicatura, comisionado presidente del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y el presidente del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa.

Dichas autoridades, consolidan la colaboración interinstitucional de la cual se hizo referencia en líneas que anteceden, tomando puntos de acuerdo en sesiones para

que cada uno de ellos conforme a su ámbito de competencia, realice las acciones pertinentes a fin de fortalecer el sistema.

Ahora, uno de los aspectos importantes que contempla la reforma consiste precisamente en combatir a la corrupción mediante la cultura de la prevención, lo que conlleva lógicamente la necesaria implementación de políticas públicas y análisis de factores de riesgo, a fin de identificar con datos objetivos y reales aquellas áreas vulnerables que presenten altos indicadores de riesgo, y se encuentren más propensas en consecuencia a incidir en hechos irregulares, las cuales deberán ser sujetas a un control, seguimiento y vigilancia, todo ello como parte de un marco integral de control interno.

Lo anterior, resulta relevante pues no debe esperarse a que sucedan hechos irregulares para ejercer una sanción, ya que a ningún fin práctico llevaría únicamente endurecer las sanciones si no se implementan antes los citados mecanismos que eviten la materialización de dichos actos.

Dicha función se ejerce de una forma más directa por la Contraloría General del Estado y el Órgano de Fiscalización Superior, pues son los encargados de supervisar y fiscalizar respectivamente, el uso y manejo de recursos públicos, es decir, su correcta aplicación, así como brindar capacitación en la materia, lo cual se ha visto fortalecido en armonía con las demás entidades federativas con la integración de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental (ASOFIS) misma que celebra congresos y mesas redondas, difundiendo y promoviendo los principios y valores éticos que rigen la actividad de fiscalización. (ORFIS), 2020)

II. La importancia de detectar hechos de corrupción.

En ese contexto, como se ha analizado hasta ahora, si bien los hechos de corrupción se pueden disminuir mediante la implementación de los mecanismos antes enunciados, lo cierto es que continúan aun presentándose tanto en el sector público como privado, por lo cual reviste de gran importancia el tener la capacidad de investigarlos y sancionarlos oportunamente.

Aquí cobra relevancia uno de los ordenamientos de nueva creación que fueron parte del paquete de reformas, es decir, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de julio de dos mil dieciséis.

En nuestra entidad federativa, tuvo entrada en vigor la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz el primero de enero de dos mil dieciocho, según se estableció en el artículo segundo transitorio del citado ordenamiento.

Ahora bien, haciendo mención a la Ley General, en ella encontramos una función relevante que recae en aquellas autoridades denominadas investigadoras, facultadas para realizar una investigación cuando se adviertan actos presumiblemente irregulares, de oficio, por denuncia o bien como resultado de una auditoría, observando siempre los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, congruencia, verdad material y respeto a los derechos humanos. (LGRA, artículos 90 y 91,2016)

Esta investigación correctamente integrada, tendrá en algunos de los casos, como resultado el poder atribuir una conducta irregular a un sujeto determinado, siendo dicha conducta susceptible de ser calificada por parte de la autoridad investigadora, teniendo como sustento las hipótesis previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la cual define como conductas graves el cohecho, peculado, desvío de recursos públicos, utilización indebida de información, abuso de funciones, actuación bajo conflicto de interés, contratación indebida, enriquecimiento oculto, tráfico de influencias, encubrimiento, desacato y obstrucción de la justicia.

De igual forma, el diverso artículo 49 de la referida Ley General señala como faltas no graves, tales como no cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, no denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir que puedan constituir faltas administrativas, no atender las instrucciones de sus superiores, entre otras, de igual manera se consideran faltas vinculadas a particulares el soborno, participación ilícita, tráfico de influencias,

utilización de información falsa, obstrucción de facultades de investigación, colusión y uso indebido de recursos públicos.

Siendo importante realizar de forma adecuada dicha graduación mediante el acuerdo de calificación de falta respectivo debidamente fundado y motivado, pues esta será la base de la imputación objetiva que se le realizará en un posterior momento procesal mediante un informe de presunta responsabilidad administrativa al servidor público señalado como presuntamente responsable.

Conviene precisar, que no todas las faltas administrativas se encuentran vinculadas por regla general a hechos de corrupción, sin embargo, muchas veces el acto corrupto se materializa como producto de una acción u omisión negligente, es decir, no todos los actos de corrupción recaen en conductas positivas, también pudieran encontrarse presentes en el “dejar de hacer” esto es dejar de supervisar a inferiores jerárquicos a cambio de un beneficio o interés personal, por enunciar un ejemplo.

El procedimiento de Responsabilidad Administrativa, por su parte, es aquel que tiene lugar con posterioridad a la emisión y correspondiente admisión del informe de presunta responsabilidad a que se hizo referencia en el párrafo que antecede, mismo que se compone de una audiencia inicial, periodo de pruebas, alegatos y emisión de la resolución.

Es de destacarse, la figura incorporada producto de la reforma constitucional que hoy nos ocupa, respecto del defensor de oficio, para aquellos sujetos sometidos a un procedimiento disciplinario o bien en vía juicio contencioso, pues es precisamente a través de este mecanismo, que se garantiza el derecho a la defensa técnica adecuada en materia administrativa, la cual antes de la reforma, se veía restringida en materia disciplinaria si el particular no contaba con los recursos económicos suficientes para costear su defensa por conducto de un abogado.

Lo anterior, guarda estrecha relación con el principio de presunción de inocencia, que opera a favor del sujeto sometido al procedimiento, tal y como lo señala el artículo 20 constitucional apartado B y 8.2 de la Convención Americana de derechos humanos como se aprecia de la tesis decima época, número de registro 41450,

página 41 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta de rubro y texto siguientes:

“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES. *El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada P. XXXV/2002, sostuvo que, de la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008), deriva implícitamente el principio de presunción de inocencia; el cual se contiene de modo expreso en los diversos artículos 8, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14, numeral 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; de ahí que, al ser acordes dichos preceptos -porque tienden a especificar y a hacer efectiva la presunción de inocencia-, deben interpretarse de modo sistemático, a fin de hacer valer para los gobernados la interpretación más favorable que permita una mejor impartición de justicia de conformidad con el numeral 1o. constitucional. Ahora bien, uno de los principios rectores del derecho, que debe ser aplicable en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado, es el de presunción de inocencia como derecho fundamental de toda persona, aplicable y reconocible a quienes pudiesen estar sometidos a un procedimiento administrativo sancionador y, en consecuencia, soportar el poder correctivo del Estado, a través de autoridad competente. En ese sentido, el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador -con matices o modulaciones, según el caso- debido a su naturaleza gravosa, por la calidad de inocente de la persona que debe reconocérsele en todo procedimiento de cuyo resultado pudiera surgir una pena o sanción cuya consecuencia*

procesal, entre otras, es desplazar la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso”. (Tesis: P. /J. 43/2014)

III. Sanción de hechos irregulares y justicia administrativa.

Ahora bien, previamente ubicados en el contexto relativo a la prevención, investigación de actos irregulares y fase de substanciación, debemos ocuparnos del aspecto referente a la imposición de sanciones, pues, es aquí en donde el sujeto sometido a un procedimiento de responsabilidad administrativa posterior a haber comparecido a una audiencia inicial en la cual se le dio la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, se ve afectado por parte de la administración pública a la cual ha causado perjuicio junto con la sociedad, y resulta amonestado, inhabilitado o inclusive responsable de un daño patrimonial.

Sin embargo, dicha determinación emitida por parte de la administración pública no es una resolución de carácter definitivo, pues como sabemos todas las personas tienen el derecho humano a un recurso judicial efectivo, que lo ampare contra actos que violan sus derechos fundamentales, tal y como lo dispone el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, mismo que establece:

“Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales”.
(CADH, artículo 25, número 1, 1969)

Esta tutela judicial efectiva en el tema que nos ocupa, se encuentra garantizada mediante la justicia administrativa, la cual tiene como uno de sus propósitos dirimir conflictos suscitados entre particulares y la administración pública, tal y como lo define (Zamudio, 2005), al señalar que la “justicia administrativa debe considerarse como el género en el cual queda comprendida la jurisdicción para la solución de los conflictos entre la administración pública y los administrados por conducto del proceso...”

Esta justicia administrativa, encargada de conocer ahora asuntos relacionados a un nuevo régimen de responsabilidades administrativas, requería precisamente, la creación de órganos jurisdiccionales en la materia, originando la creación en nuestra entidad del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, el cual funge como órgano dinámico especializado, teniendo la atribución de conocer y resolver respecto de aquellas faltas administrativas catalogadas como graves, y a su vez, conocer vía contencioso administrativa de los juicios promovidos contra determinaciones de autoridades administrativas que resuelvan la existencia de una falta catalogada como no grave. esto, mediante el respectivo análisis teniendo en consideración tanto los argumentos vertidos por la parte actora a la cual se le ha originado un perjuicio en su esfera jurídica con la imposición de una sanción, como los señalados por quien legalmente represente a la responsable en su escrito de contestación de demanda, todo esto a fin de resolver el problema de fondo del asunto y determinar si la sanción impuesta se encuentra ajustada a derecho, o por el contrario se declara la nulidad de la misma.

Resultan de suma relevancia estas atribuciones por parte del tribunal, puesto que bajo su ámbito de competencia se encuentra precisamente la facultad sancionadora para hacer frente a los actos de corrupción emitidos, esto es, acreditando la existencia de hechos irregulares y estableciendo vía sentencia las penas a imponerse en cada caso concreto, mismas que serán fijadas en proporción siguiendo los parámetros establecidos por el artículo 80 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, esto es, se tendrán en consideración circunstancias socioeconómicas del infractor, antigüedad en el servicio, aspectos relativos a la reincidencia y el monto del daño patrimonial si lo hubiere.

Sustentado lo anterior, previo desahogo de las fases procedimentales correspondientes la sanción a imponerse podrá consistir en la inhabilitación hasta diez años si el monto de la afectación de la falta administrativa grave no excede de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y de diez a veinte años si se excede dicho monto.

CONCLUSIONES

“La honradez es siempre digna de elogio, aun cuando no reporte utilidad, ni recompensa, ni provecho”. (Cicerón)

A modo de conclusión, resulta importante destacar, los grandes beneficios que trajo aparejada la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, pues tal y como ocurre en todo proceso, se requieren esfuerzos materiales, humanos y económicos a fin de lograr la adecuada implementación y consolidación, lo cierto es que las reformas federales y estatales han fortalecido en gran medida las facultades de las autoridades para actuar de forma coordinada a fin de hacer frente a esta problemática.

Sin duda la corrupción es un problema que seguirá lamentablemente presente en la sociedad, pues requiere de tiempo y colaboración social para que los avances empiecen a ser dilucidados.

Es aquí en donde a través de las presentes líneas se exhorta a la sociedad en primer término a confiar en sus instituciones, las cuales si bien se han visto dañadas en su credibilidad no por hecho deben ser etiquetadas como corruptas, pues existen grandes servidores y servidoras públicas con vocación de servicio, que no exigen nada a cambio por la labor que desempeñan, más que el salario que por ley les corresponde.

En segundo término, se requiere, que sea la propia sociedad la que inculque valores sólidos para con las nuevas generaciones, pues el combate a la corrupción inicia desde casa, en donde se forjan los futuros servidores públicos, mismos que deben ser educados a ganar las cosas bajo la cultura del esfuerzo y méritos propios, y no mediante obsequios ni favores recíprocos.

Lo anterior resulta de gran importancia, puesto que no tendría ningún fruto endurecer las sanciones, ampliar el catálogo de faltas administrativas e incluso crear más tipos penales para hechos relacionados con actos de corrupción si como sociedad no aportamos cada quien lo propio desde casa, tal y como oportunamente

manifestó Sergio García Ramírez: “...*No pidamos a la Justicia Penal, que haga lo que no hace la Justicia Social...*”

FUENTES CONSULTADAS

CADH, “*Convención Americana Sobre Derechos Humanos*”. 1969. San José de Costa Rica: Organización de los Estados Americanos (OEA). [En línea] Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf [Último acceso: 27 septiembre 2020].

LGRA, “*Ley General de Responsabilidades Administrativas*”. 2016. México: Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. [En línea] Disponible en: <https://declarinegi.inegi.org.mx/Documentos/LGRA.pdf> [Último acceso: 26 septiembre 2020].

(ORFIS), Ó. d. F. d. E. d. V., 2020. “*Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A.C (ASOFIS)*” Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz.. [En línea] Disponible en: <http://www.orfis.gob.mx/wp-content/uploads/2020/08/que-es-asofis.pdf> [Último acceso: 26 septiembre 2020].

Project, W. J., 2020. *El reporte “Índice de Estado de Derecho en México 2019-2020. Hallazgos: Resultados destacados y tendencias*”. [En línea] Disponible en: <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/mx-insights-compressed.pdf> [Último acceso: 19 septiembre 2020].

Romero, R. A., 2017. “*Corrupción. Significado y estrategias internacionales y nacionales para su prevención y persecución*” Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. [En línea] Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4315/24.pdf> [Último acceso: 19 septiembre 2020].

(Tesis: P. /J. 43/2014) *"Presunción de Inocencia. Este Principio es Aplicable al Procedimiento Administrativo Sancionador, con matices o modulaciones"* [En línea] Disponible en: https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=10000000000000&Expresion=presuncion%2520de%2520inocencia.%2520este%2520principio%2520es%2520aplicable%2520al%2520procedimiento%2520administrativo&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=9&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2006590&Hit=9&IDs=2020089,2018342,2017837,2017189,2014971,2011816,2008874,2007472,2006590&tipoTesis=&Seminario=0&tabla=&Referencia=&Tema= [Último acceso: 26 septiembre 2020].

Zamudio, H. F., 2005. *"Concepto y contenido de la justicia administrativa"* Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. [En línea] Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1624/9.pdf> [Último acceso: 27 septiembre 2020].