

¿Qué puede hacer la justicia administrativa para acabar con la corrupción?

Autor: *Rhetor*

Resumen:

La justicia administrativa ha formado parte importante de la lucha contra la corrupción los últimos años, ante esto, muchos han sido los comentarios tanto positivos como negativos respecto a esta intervención. En ese sentido es que se realiza en este ensayo un análisis a profundidad de sus atribuciones y su intervención en cada fase del procedimiento sancionador, así como una definición de lo que significa justicia administrativa y una alusión a sus principales manifestaciones con la finalidad de distinguirla de la jurisdicción administrativa, con la cual se suele confundir con frecuencia. Finalmente, se abordan algunos puntos de vista sobre las necesidades y aciertos que ha tenido su intervención en el combate a la corrupción en México.

Palabras clave

Corrupción, justicia administrativa, jurisdicción administrativa, órganos internos de control, sanción e infracción administrativa.

Introducción

No ha existido camino más difícil que recorrer en la vida pública que el combate a la corrupción, no sólo ha sido una batalla que se ha librado por grandes periodos de tiempos, sino que ha llegado a todos los lugares en dónde se desempeñan actividades públicas. Sin embargo, ha sido en las últimas fechas cuando se han construido andamiajes de gran tamaño que buscan cerrar todas las salidas posibles y garantizar de forma definitiva el final de la corrupción.

México es uno de los países que más ha tenido que trabajar para darle una nueva cara a la administración pública y en general a la credibilidad de todos los servidores públicos del país. Los trabajos han ido desde la creación de auténticos Comités ciudadanos que vigilan los actos de corrupción y el seguimiento de la ética pública, hasta la redacción y puesta en vigencia de diversos códigos que contienen

los principios rectores y valores que deben procurar cumplir todos aquellos que se dediquen al servicio público.

En el presente ensayo se explorará una de las estrategias más relevantes para el combate de la corrupción, pero también una de las más cuestionadas por la finalidad represiva de su método, que es el uso de la justicia administrativa para imponer sanciones administrativas. Un tema amplio y válido en la actualidad que es digno de explorar y discutir en todas las esferas.

Se comenzará por la definición de la corrupción, tanto en el sentido amplio como en el de análisis de principios. A continuación, se darán las pautas para entender el concepto y contenido de la justicia administrativa para no confundir las instancias. De la misma forma, se va a profundizar en el procedimiento que se debe seguir de acuerdo con la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como la Ley Estatal para Veracruz que va en el mismo sentido, esto con la finalidad de analizar los puntos que requieren ser reforzados, así como señalar los aciertos que llevarán a buen puerto el combate a la corrupción.

Se cerrará con una conclusión sobre los avances que ha tenido la intervención de la justicia administrativa en el problema y se harán propuestas generales en cuanto al mismo tema.

1. Definición de corrupción

La palabra corrupción ha tenido una gran cantidad de definiciones. Una de las más importantes es aquella que relaciona al hecho con la ausencia de una serie de valores y principios. En este sentido, la corrupción implica la ausencia de valores en la vida pública que tienen como resultado conductas contrarias a la ética, dichas conductas se reflejan a través del individualismo, la competencia o la acumulación de bienes materiales públicos provocando un desequilibrio en el quehacer de las instituciones públicas (Bautista, 2009).

Estos hechos tienen consecuencias económicas en una primera instancia y afectan el normal desempeño del servicio público, entre otras situaciones de igual relevancia. Sin embargo, el verdadero problema a raíz de actos de corrupción es

aquel que tiene que ver con la pérdida de la moral pública, esto en palabras del historiador Lorenzo Meyer (Bautista, 2009). Es importante recalcar que es la corrupción una de las causas más relevantes frente a la falta de confianza de los ciudadanos en sus instituciones públicas.

A pesar de que la corrupción ha sido un problema de muchos años se considera que es de estudio relativamente reciente. Esto comienza cuando el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional definen a la corrupción como un “cáncer” que no permite que las políticas públicas alcancen el éxito que deberían; afectando programas de desarrollo social, asimismo, encontraron una fuerte relación entre los actos de corrupción con la ineficaz intervención del gobierno en el combate a la pobreza (Betanzos Torres, 2017). La corrupción cobra relevancia pues no solo afectaba al presupuesto en general, sino que transformaba a los gobiernos a aparatos de gran tamaño que poca o nada hacían por los grupos sociales más desfavorecidos.

Estos actos no solo afectaban el destino de los recursos públicos sino también la entrada de estos. Algunos organismos internacionales de prestigio emitieron reportes en los cuáles se hacían estudios sobre los niveles de corrupción en diversos países. Esto afectaba considerablemente las inversiones creando un círculo de afectaciones, puesto que el poco dinero que entraba no alcanzaba su destino.

Ante esta situación, países como los que conforman Latinoamérica comenzaron a solicitar apoyos económicos a organismos internacionales para mantener a flote sus finanzas públicas. Estos organismos ponían como condición que los recursos alcanzarán verdaderamente a aquellos beneficiarios prioritarios. Sin lugar a duda, este conjunto de situaciones llevó a los países a interesarse y efectuar esfuerzos en el combate a la corrupción.

En el dictamen mediante el cual se emitió la ley que regula el Sistema Nacional Anticorrupción en México se estableció que la corrupción era un fuerte límite a la entrada de negocios en México, incluso siendo más relevante que la inseguridad al momento de que los inversionistas valoraran las posibilidades del país (Reyes

Altamirano, 2017). La corrupción se volvió un problema general que se presentaba sin importar partidos o ideologías y el arma más fuerte para contrarrestarla es la prevención, esto en palabras del propio dictamen. Sin embargo, la prevención es un trabajo de años con resultados poco visibles a corto e incluso mediano plazo, para ello se instauraron otros mecanismos que garantizaran el buen desempeño de la función pública en los años presentes.

Los actos de corrupción tienen como consecuencia la modificación, la alteración del estado de las cosas (Bautista, 2009), significa ir en lado contrario a lo dicho por la norma, son actos indebidos que desde lo económico muestra un aprovechamiento del cargo conferido, dañan la confianza de los ciudadanos y entorpece el funcionamiento de las instituciones. Si bien ya se dijo que la principal apuesta debe ser a la prevención y al fortalecimiento de los códigos de ética para los servidores públicos, debe ir acompañado por el castigo a través de la imposición de sanciones administrativas, de esta forma no solo se recuperará el recurso público perdido, sino que se comenzará a abonar a la confianza de los ciudadanos.

2. Concepto y contenido de la justicia administrativa

Antes de referirnos al procedimiento que se lleva a cabo frente a las instancias administrativas es necesario tratar el tema de la justicia administrativa, que es más amplia de lo que se normalmente se considera.

La justicia administrativa consiste en un conjunto de instrumentos jurídicos y procesales que tienen como finalidad la tutela de los particulares frente a la administración pública (Fix-Zamudio, 2005). Visto desde este punto de vista, funciona como la protectora de los intereses de los particulares ante los actos de corrupción, en cada una de sus instancias se busca crear mecanismos que protejan sus intereses frente a los actos de corrupción que se dan en la administración pública.

Dentro de la justicia administrativa se encuentra la llamada jurisdicción administrativa, es decir, los tribunales que conocen de procedimientos

jurisdiccionales ya sean a nivel federal o local. Es importante mencionarlo porque la justicia es el género y la jurisdicción es la especie.

Al ser tan amplia, en ella podemos ubicar en primer lugar las leyes del procedimiento administrativo, esto debido a que en ellas se establecen los parámetros legales para crear, modificar, extinguir y ejecutar los actos administrativos, los requisitos de fondo y de forma que señalan como debe ser el buen actuar de los servidores públicos. Estas se pueden ver como la primera instancia que más que represiva es preventiva, permite a los servidores públicos conocer la ley y evitar caer en infracciones.

En segundo lugar, ubicamos a los recursos administrativos, los cuáles se presentan ante sede administrativa, funcionan como medios de impugnación previos a la instancia jurisdiccional. Estos no solo son un medio de protección para los particulares, también es una oportunidad para que las instituciones corrijan su actuar mediante la revisión de otro sujeto perteneciente al mismo organismo, es una forma de proteger la credibilidad de la función pública.

Finalmente, hallamos la jurisdicción administrativa que se encuentra depositada en los tribunales pertenecientes al poder ejecutivo federal o local según sea el caso, competencias atribuidas al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Veracruz, y los homólogos en cada entidad del país. En ambos niveles de gobierno encontramos actividades y funciones similares con ligeras variaciones.

Estos tribunales tienen como principal función atender los juicios de nulidad contra actos administrativos que pudieran ser materia de un recurso administrativo en sus diferentes modalidades, ejemplo de esto es la impugnación de la resolución de los recursos de revocación y de inconformidad. Todo lo mencionado con anterioridad, exceptuando la función de los tribunales, se identifica como auxiliares de la jurisdicción administrativa.

La justicia administrativa desde sus diferentes formas de manifestación representa oportunidades diversas para combatir la corrupción. No solo debemos

verlo como un fin último, sino como un conjunto de filtros que comienzan en las leyes que marcan el procedimiento a seguir, así se dota al ciudadano de una forma de exigir que se cumplan los principios y valores de la administración pública (Martínez Nieves et al., n.d.).

Mucho se ha dicho sobre la verdadera eficacia de la intervención jurisdiccional en el combate a la corrupción, se ha manifestado que la represión no es la mejor estrategia para conseguir resultados definitivos, pero cuando se atiende a los elementos que rodean a la corrupción el panorama exige formulaciones concretas. Tal es el caso en el que se ha puesto de manifiesto que la corrupción es un fenómeno permanente que parece ser algo propio del ser humano, dicha permanencia nos imposibilita crear una estrategia de combate definitivo, a algunos les puede bastar con el reforzamiento de valores y principios en el ejercicio del poder público, otros necesitarán otra clase de preventivos.

La misma existencia de procedimientos jurisdiccionales debe ser vista con un énfasis preventivo, cuando los servidores públicos cuentan con un antecedente de lo que pasa cuando se comete un acto de corrupción tienen un mensaje y una idea de que la corrupción trae consecuencias desfavorables (Martínez Nieves et al., n.d.), que más vale tener un desempeño honrado que obtener un beneficio a corto plazo pero con riesgos mayores.

Es importante observar que la corrupción surge a través de actos que poseen dos características esenciales: se configuran como un acto desleal hacia la administración pública y es una infracción a los deberes que por obligación se deben cumplir, cuando nos situamos en el segundo elemento es necesario recurrir a las infracciones disciplinarias, de las cuales se encarga el derecho disciplinario (Castro Cuenca, 2017).

En este punto, ya es posible vislumbrar la importancia que tiene la justicia administrativa en todas sus manifestaciones para combatir a la corrupción, no alejándonos de la posibilidad de conformar un verdadero sistema de valores y principios constituidos en códigos de ética que sean eficientes y que gocen de cumplimiento por parte de los involucrados. Sin embargo, mientras esa realidad no

se materialice es necesario implementar la justicia administrativa como una medida de castigo, pero también preventiva.

3. Procedimiento de Responsabilidades Administrativas

La normatividad que debemos atender para este caso es la contenida en la Ley General de Responsabilidades Administrativas para servidores públicos federales y las respectivas leyes locales que van en el mismo sentido. En general, el procedimiento a seguir es el mismo en ambos niveles, sin embargo, es necesario atenderlo para estar en posición de señalar los aciertos y los puntos que se deben mejorar.

En primer lugar, es necesario entender que los procedimientos comenzarán por regla general en la dependencia en la que se haya cometido el acto de corrupción, serán los órganos internos de control los que comenzarán el procedimiento con la emisión de un Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa (en adelante IPRA) que será tarea de la autoridad investigadora. Junto a ésta se hallarán la autoridad substanciadora y la resolutora, las dos primeras siempre serán las mismas y tendrán facultades idénticas en todos los procedimientos, sin embargo, la autoridad resolutora es la que variará de acuerdo con la gravedad de la falta administrativa.

La autoridad investigadora fungirá un papel determinante en el resultado del procedimiento, en el IPRA se deben incluir diversos datos, de acuerdo con el artículo 194 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, entre ellos la infracción que se le imputa al presunto responsable con los hechos que hacen presumir su existencia.

El IPRA, habiendo cumplido todos los requisitos que le marcan la ley, pasará a la autoridad substanciadora, la cual dirige el procedimiento desde la admisión hasta la conclusión de la audiencia inicial, en caso de estar ante una falta no grave (Reyes Altamirano, 2017). La autoridad substanciadora nunca podrá ser la misma que la autoridad investigadora, éste es un acierto ya que así se permite tener un

procedimiento equilibrado y justo ante la necesidad de que más de una autoridad se posiciona sobre la comisión del acto.

Cuando nos encontramos ante una falta no grave, la autoridad substanciadora será de igual forma la autoridad resolutora, ya que nos encontramos ante una facultad única de las secretarías y los órganos internos de control de acuerdo con la LGRA. El proceso será distinto cuando la falta se califique como grave, ya que en este caso se ocupará de sancionar una tercera autoridad, que es el TFJA o bien los tribunales locales de justicia administrativa, como en el caso de nuestra entidad.

A partir de la instauración del Sistema Nacional Anticorrupción, la parte jurisdiccional de la justicia administrativa enfrentó un papel más fuerte y relevante. No olvidemos que los tribunales administrativos adquirieron autonomía constitucional lo cual reforzó la autonomía que poseen para emitir sus fallos. Asimismo, poseen la facultad de ser el órgano ante el cual se impugnan sanciones administrativas impuestas por los órganos internos de control en caso de faltas no graves.

En el caso del TFJA, la tarea corresponde a la sala especializada en responsabilidades administrativas y será el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa en nuestro estado el encargado de ser autoridad resolutora.

En primera instancia el procedimiento estructurado goza de buena planeación, diferentes autoridades conocedoras del mismo tema pueden emitir un juicio justo, ante esta situación la verdadera pregunta es ¿Cuánto se ha avanzado con este procedimiento en cuanto al combate a la corrupción?

4. Aciertos y puntos para reforzar

4.1. Bajos o nulos avances en la jurisdicción administrativa

La lucha contra la corrupción no va mal, tan solo en el último reporte emitido por transparencia internacional, México subió 8 posiciones en el ranking que mide la percepción sobre la corrupción, sin embargo, la situación sigue siendo preocupante por demás. De 100 puntos obtenibles, México solo alcanzó 29, lo cual sigue colocando al país en alerta. Estamos hablando que la justicia administrativa junto

con la gran cantidad de adecuaciones y reformas se establecieron desde hace más de 5 años han representado grandes esfuerzos, pero no suficientes.

Tan sólo por mostrar un ejemplo, en el año 2019 el Tribunal Federal de Justicia Administrativa concluyó 310 expedientes por responsabilidades administrativas, de los cuáles únicamente 10 fueron concluidos mediante sentencia mientras que los demás fueron dados de baja por acuerdo (Tribunal Federal de Justicia Administrativa, 2019). El dato es alarmante, y es aún más preocupante ante el presunto desmantelamiento de las salas especializadas que ha sido motivo de escrutinio público. Sería lamentable que la baja cantidad de resultado dé como consecuencia el desmantelamiento de una instancia jurisdiccional que puede llegar a generar resultados beneficiosos al ser la única instancia que emite sanciones administrativas, propias del campo de desempeño de los servidores públicos.

Es imperante mencionar que el derecho administrativo es el espacio idóneo para trabajar en un verdadero sistema anticorrupción, es el control procedimental jurisdiccional y la transparencia ingredientes indispensables, calificados incluso como una dupla eficaz (Martínez Nieves et al., n.d.).

4.2. Marco de referencia para las infracciones y las sanciones administrativas

Pasando por alto el hecho de que la autonomía de los procedimientos penal y administrativo no abona en nada a las garantías que deben gozar los servidores públicos, es necesario que nos situemos en las infracciones administrativas y su determinación. El catálogo de infracciones administrativas contenidas en la LGRA y su homóloga local corre el riesgo de ser demasiado vago para que llegue a ser de utilidad a la hora de determinar las sanciones que recibirán los infractores.

No sólo las autoridades administrativas (que aun siendo jurisdiccionales poseen esa determinación ya que los tribunales administrativos no pertenecen al Poder Judicial de la Federación) se están constituyendo como auténticos entes juzgadores con características penales, sino que las infracciones que determinan no son precisas y carecen de elementos que permitan graduar la conducta realizada por el servidor público.

Por otro lado, las sanciones contempladas en las leyes de la materia se determinan en cuanto a una serie de elementos que pueden llegar a ser subjetivos. Ejemplo de esto es lo señalado en el artículo 75 de la LGRA, artículo destinado a abordar las sanciones por faltas administrativas no graves, en su segundo párrafo indica que las secretarías y órganos internos de control podrán imponer una o más de las sanciones contempladas, esto sólo cuando sean compatibles entre sí y que vayan de acuerdo con la trascendencia de la falta administrativa no grave.

Acorde al diccionario de la Real Academia Española, la palabra “trascendencia” implica el “resultado, consecuencia de índole grave o muy importante”. De acuerdo con esta definición podemos empezar a vislumbrar fallas importantes:

- Parámetros para entender la trascendencia, la gravedad de la falta debe ser determinada en cuánto a elementos objetivos, estos pueden ser el daño económico, los daños a los recursos materiales, etc. Sin embargo, el artículo carece de los puntos que se considerarán para determinar la “trascendencia”.
- Siguiendo estrictamente la definición, el hecho de que estemos ante faltas no graves hace no factible que califiquemos “la gravedad” de la falta.
- No establecer elementos objetivos abre la puerta a la discrecionalidad.
- No olvidemos que las faltas administrativas no graves son sancionadas por las secretarías o los órganos internos de control, darles el poder a estas autoridades de imponer una o más sanciones sin crear auténticos parámetros objetivos permite posibles violaciones al proceso y un límite a las autoridades jurisdiccionales al momento de resolver sobre los juicios que impugnen las sanciones impuestas.

En lo que respecta al artículo 80 de la misma ley, el cual aborda los elementos que se deben considerar para imponer sanciones a las faltas administrativas graves, se deben realizar estudios auténticos para evitar caer en las arbitrariedades ya comentadas en el artículo pasado. Un ejemplo es lo señalado en la fracción III, la cual establece a la situación socioeconómica como uno de los elementos a considerar, en este caso su determinación debe basarse en estudios complejos, tales como análisis de movimientos bancarios, de las declaraciones patrimoniales

presentadas, bienes adquiridos, etc. Esto con la única finalidad de resolver si verdaderamente existió un beneficio económico o existe terceros relacionados.

El estudio de las fracciones y de los artículos posteriores podrían continuar en las siguientes cuartillas, sin embargo, la conclusión siempre es la misma: los elementos para valorar deben ser objetivos y en ningún momento se le debe dar a las autoridades, ya sean administrativas o de los tribunales, una excesiva discrecionalidad, no se debe seguir pugnando por la persecución y la falta de seguridad jurídica.

4.3. Monopolio de las faltas no graves

Tal como lo señala el artículo 10 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, serán las secretarías, los órganos internos de control y sus homólogos los facultados para aplicar la ley de la materia, y específicamente tendrán facultades de investigación, substanciación y calificación de las faltas administrativas. Del procedimiento estudiado con anterioridad, se arroja que estas autoridades están involucradas en su mayor parte. En caso de faltas no graves son las únicas que intervienen y en las graves participan en dos terceras partes, dejando al tribunal únicamente la sanción de las faltas.

La intervención de estos organismos es bastante amplia, lo adecuado es dotarlos de autonomía para evitar el entorpecimiento de las actividades, así como violaciones al procedimiento derivadas de las influencias o presiones internas que pueden existir, de no prevenir este tipo de acciones se está redundando en más actos de corrupción.

Asimismo, se tiene que fortalecer el funcionamiento de estos organismos, dotarlos de mayores herramientas para la investigación, tienen a su cargo el monopolio de las faltas administrativas no graves, lo que se puede conocer como la base del sistema perpetuado que permite la corrupción, cualquier servidor público que se valga del uso de faltas no graves que no reciba una correcta sanción puede escalar hacia las faltas graves, la prevención también está en el fortalecimiento de los procedimientos bases.

Conclusiones

El entramado jurídico y administrativo que se ha instaurado en los últimos años para acabar con la corrupción de primera vista goza de credibilidad, cuando son muchas las autoridades involucradas en un solo objetivo se permite una mayor interacción y se termina con la falta de comunicación que puede existir, el hecho de incluir a la ciudadanía a través de comités ciudadanos y a las autoridades involucradas en la justicia administrativa fue un gran acierto que permite institucionalizar dos elementos claves.

Sin embargo, el tratamiento jurídico que se le da a este combate debe tener mayores resultados prácticos, en la parte teórica se ha abonado mucho y se ha trabajado en determinar si la intervención de estas autoridades es correcta, pero se deben definir metas y garantizar que los procedimientos sancionadores sean puntuales y funcionen bajo el respeto a los derechos humanos de los servidores públicos.

Como se mencionó en apartados anteriores, la justicia administrativa aplica las leyes correspondientes para la tutela de los particulares frente a la administración pública, en este entendido es preciso que la justicia administrativa vele en todo momento por los procedimientos y las sanciones por hechos de corrupción que afectan gravemente a los particulares y dejan en rezago al país ya que impiden el progreso y el avance en los trabajos para evitar la pobreza.

Sin duda alguna, los elementos axiológicos y el reforzamiento de los principios y valores de la administración pública sean reforzados, pero estos deben ir acompañados de la impartición de justicia, por lo cual la justicia administrativa no puede ser ajena a los trabajos en este rubro, debe continuar su reforzamiento puesto que también es una forma de prevención. La corrupción cambia a medida que los años avanzan; disminuye o aumenta de época a época y de frontera a frontera, siendo optimistas aún no podemos garantizar que sea un elemento inherente al ser humano, pero siendo realistas tampoco podemos apuntar a su erradicación definitiva. Los proyectos deben ir enfocados a la unión de la transparencia, prevención y sanciones.

Fuentes consultadas

Bibliografía

- Bautista, Ó.D., (2009) . *Ética para corruptos: una forma de prevenir la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas*. Editorial Desclée de Brouwer, Bilbao. Disponible en eLibro.com
- Betanzos Torres, E.O., 2017. *Reforma en materia de combate a la corrupción*. Fondo de Cultura Económica, México. Disponible en eLibro.com
- Castro Cuenca, C.G., 2017. *La corrupción pública y privada: causas, efectos y mecanismos para combatirla*. Editorial Universidad del Rosario, Bogotá. Disponible en eLibro.com
- Fix-Zamudio, H., 2005. "Concepto y contenido de la Justicia Administrativa", en: *Estudios En Homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz*. Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 149–210.
- Martínez Nieves, G.E., Nettel Barrera, A. del C., Serrano Ceballos, J., n.d. "Combate a la corrupción y procedimiento administrativo: un espacio de prevención, sanción y control" en *Ciencia Jurídica*, número 9, año 5, pp. 37-52
- Reyes Altamirano, R., (2017). *Guía sobre el procedimiento de responsabilidad en el Sistema Nacional Anticorrupción*. Tax Editores Unidos, México. Disponible en <https://elibro.net/es/ereader/bibliotecauv/40284?page=1>
- Tribunal Federal de Justicia Administrativa, 2019. *Memoria Anual 2019 (Anual)*. México.

Legisgrafía

- Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (2020)
- Ley General de Responsabilidades Administrativas (2020)