

EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y SU RELACIÓN CON EL DERECHO PENAL

Jesús ANLÉN ALEMÁN*

SUMARIO: I. *Presentación.* II. *Introducción.* III. *El derecho administrativo y su relación con el derecho penal.* IV. *El procedimiento administrativo sancionador.* V. *La tipicidad en el derecho administrativo sancionador.* VI. *El principio de culpabilidad.* VII. *Sistemas anticorrupción.* VIII. *Conclusiones.* IX. *Bibliografía.*

I. PRESENTACIÓN

Escribir sobre el doctor Sergio García Ramírez es hacerlo de la historia viva de México, autor destacado de más de cincuenta libros y numerosos artículos de revistas, de investigación, docencia y divulgación, publicados en México y en el extranjero.

Ha sido un brillante juzgador y presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Consejero electoral en el Instituto Federal Electoral y un destacadísimo investigador.

Don Sergio es de esas personas que desde que lo conoces no puedes dejar de apreciar y admirar no sólo por sus méritos como jurista y funcionario público, también por su comportamiento humano y ético.

El doctor García Ramírez es una persona entrañable para mí, por lo que resaltar sus méritos resulta sumamente sencillo, sobresaliente abogado y servidor público, exitoso en cada labor de gestión encomendada, gracias a su capacidad de liderazgo y sus cualidades políticas y humanas combinadas, unido a una voluntad de servicio y energía sin descanso para el trabajo.

Sin duda hay numerosas anécdotas en lo laboral y personal, pero creo importante destacar la persona que yo descubrí como ser humano excepcio-

* Doctor en Derecho. Magistrado de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, donde a partir del 7 de enero de 2020 funge como presidente.

nal en sus valores, sentimientos, lealtad, y comprensión del otro y la autoridad que emana de su sola presencia.

Lo que menciono probablemente no debe extrañar a nadie de las muchísimas personas que conocen al doctor García Ramírez por su trayectoria. Un líder natural, donde destaca su forma de ser y hacer todos los días, y en su promoción y respeto hacia los demás.

II. INTRODUCCIÓN

La evolución del derecho administrativo como una disciplina jurídica en México ha enfrentado acontecimientos históricos y jurídicos los cuales han incidido en la concepción que los ciudadanos tenemos con relación a las facultades de la administración pública para conservar el orden público y proteger los intereses de la colectividad.

Uno de los desarrollos más importantes de esta era, sin duda fue la consagración de los derechos fundamentales como instrumento de protección de los ciudadanos en el marco de los procedimientos jurisdiccionales tanto penales como administrativos. Por ello, el debido proceso se erigió en una de las garantías procesales fundamentales que gobiernan las actuaciones de las personas ante los jueces y la administración pública.

El derecho administrativo, se ha transformado a la par de la evolución del Estado, por lo que el derecho sancionador en algunas circunstancias se enmarca en el ámbito del derecho penal y en otras en el del derecho administrativo sancionatorio.

III. EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y SU RELACIÓN CON EL DERECHO PENAL

La doctrina judicial ha centrado el análisis del derecho administrativo sancionador a partir de sus similitudes con el derecho penal, como expresiones de la facultad sancionadora del Estado conocida como el *ius puniendi*.

Si bien es cierto que comparten naturaleza, se debe considerar que el objeto de tutela es distinto, la comparación no radica en el origen punitivo de la actividad penal y disciplinaria sino en la protección de los particulares y sus derechos procesales.

El estudio de las infracciones administrativas y su relación con el derecho penal ha planteado siempre una discusión en torno a la naturaleza y elementos que permitirían distinguirlas de los delitos.

Este tema se ha vuelto más relevante aún a partir de los principios y mandatos constitucionales, que reservan a la competencia de los tribunales de justicia el conocimiento y resolución de aquellas medidas represivas que puede adoptar el Estado frente a los particulares y que necesariamente implican una limitación y/o restricción de derechos fundamentales.

Se sabe que la potestad sancionadora de la Administración, como ya referimos, es una manifestación del *ius puniendi estatal*. Para ejercer esta facultad, la Administración requiere de la tipificación legal de las infracciones y de los ilícitos administrativos, que son distintos ontológicamente de los ilícitos y las sanciones de naturaleza penal, no obstante, en ambos casos el ilícito administrativo requiere del principio de tipificación para establecer la sanción administrativa impuesta por un órgano diferente del Poder Judicial, en este caso por la Administración o los tribunales de Justicia Administrativa, pero no es una sanción susceptible de ser aplicada por tribunales penales, pues en este caso estaríamos frente a un delito especial u ordinario y no estaríamos frente al poder sancionador de la administración pública.

Derivado del crecimiento exponencial de las facultades punitivas de la Administración, que encuentra su fundamento en una realidad más compleja producto de cambios sociales cada vez más acelerados, da como resultado un tema complicado para analizar.

Si bien es cierto que uno de los principios constitucionales involucra la atribución exclusiva del ejercicio de la potestad punitiva a los órganos jurisdiccionales, también lo es que la administración pública cuenta con facultades represivas expresas dirigidas a combatir conductas ilícitas que se encuentran excluidas del ámbito de competencia de los órganos jurisdiccionales penales.

La facultad sancionadora atribuida a la administración pública encuentra sustento en la autotutela administrativa, y, a su vez, en un imperativo de coerción asignado por ley para garantizar el cumplimiento de obligaciones que integran el ordenamiento jurídico administrativo y castigar su contravención, de ser el caso.

Goldschmidt y la teoría del derecho penal administrativo

El concepto de derecho penal administrativo está estrechamente ligado a la figura de James Goldschmidt,¹ este autor destaca los deberes que tiene el hombre como miembro de una comunidad, lo cual le impone deberes en la prevención de peligros y en la promoción del bienestar, materias que están a cargo de la Administración.

Estos se distinguen de aquellos que le corresponden al particular como individuo, en donde se manifiesta su libertad o poder-querer (orden jurídico) y cuya infracción es sancionada por el derecho penal judicial.

Para Goldsmith es posible distinguirlos en el marco de un orden jurídico, que supone la libertad de la persona, y los que emanan de la Administración, que supone la pertenencia a una comunidad y, por tanto, el deber de asegurar su buen orden. En el primer caso, el fin del derecho es “proteger las esferas humanas de voluntad” y en el segundo la “promoción del bien público y estatal”.

Esta separación lo lleva a establecer diferencias entre una y otra infracción, así como las consecuencias jurídicas que derivan de aquellas y explicar la separación que existe entre justicia y Administración.

El derecho penal y el derecho administrativo sancionador viven separados, son espacios de actuación coordinada en el marco de una política que el Estado implementa para cumplir su función constitucional de reprimir conductas sujetas a determinados límites constitucionales, en donde la proporcionalidad se transforma en un elemento esencial.

Las infracciones y sanciones administrativas han planteado una serie de problemas, cuya discusión todavía no encuentra una respuesta tal que permita explicar su naturaleza jurídica, los fundamentos constitucionales que permiten sostener la existencia de este poder punitivo en manos de la Administración y el alcance y contenido de los principios a los cuales se encontraría sometida en sus aspectos sustantivos y procedimentales.

Aunque resulta evidente la estrecha cercanía que tienen las infracciones administrativas con el derecho penal ya sea que exista una identidad real o no entre las penas y las sanciones administrativas, la conclusión a la que arriban algunos tratadistas es que deben implementarse mecanismos para dotar de mayores garantías a los particulares frente al ejercicio del poder punitivo entregado a la Administración del Estado, pues desde el punto

¹ Goldschmidt, James, *Problemas jurídicos y políticos del procesal penal*, Barcelona, Bosch, 1935, p. 1935.

de vista del derecho positivo, las sanciones administrativas no están sometidas al régimen de las penas que el legislador pueda tener límites para su establecimiento.

El derecho administrativo sancionador puede utilizar técnicas en las que el derecho penal ha probado su eficacia. Se debe buscar que el derecho administrativo sancionador no tenga la represión como única alternativa y que el régimen de infracciones sea consecuente para la defensa de los derechos individuales, intereses públicos e intereses generales.

Por lo que respecta a nuestro país, el modelo que ha adoptado México de combate a la corrupción incorpora a los particulares a un régimen sancionador único junto con los servidores públicos. Bajo este sistema, las relaciones especiales de sujeción, que tradicionalmente han explicado las peculiaridades del derecho de la función pública, dan una cobertura parcial.

Está claro que la inclusión de los particulares en la Ley General de Responsabilidades Administrativas no puede comportar, o justificar la anulación de derechos o garantías, ya que los particulares por lo que respecta al principio de legalidad en su única limitante es lo que les está prohibido.

IV. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

El procedimiento administrativo sancionador es el utilizado por las administraciones públicas para ejercer su potestad sancionadora. Las infracciones producidas entre los ciudadanos y las administraciones públicas tienen su propia penalización. Este procedimiento incluye una serie de actos basados en principios que tienden a garantizar los derechos de los administrados.

De acuerdo con el *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico*, el derecho administrativo sancionador puede entenderse como: “Sistema represivo o de castigo que el ordenamiento jurídico encomienda a la Administración y que forma parte, junto al derecho penal, del «iuspuniendi» del Estado. Castiga con sanciones administrativas los ilícitos menos graves”.

De lo anterior se desprende que dicho sistema cuenta con un procedimiento que constituye, además, una garantía esencial y el cauce a través del cual los administrados, a quienes se les imputa la comisión de una infracción, hacen valer sus derechos fundamentales frente a la administración pública.

El procedimiento sancionador garantiza que la actuación de la administración se lleve a cabo de una manera ordenada y orientada a la consecución de un fin y respetando un mínimo de garantías para el administrado.

Presenta una doble dimensión, por una parte, es el mecanismo idóneo que tiene la administración pública para lograr su finalidad pública, y por otra, constituye el camino mediante el cual se ofrecen al particular las garantías necesarias para el respeto de sus derechos fundamentales.

V. LA TIPICIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

La Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, al resolver el amparo en revisión 1121/2016² estableció que

El principio de tipicidad significa fundamentalmente que los caracteres esenciales de la conducta y la forma, contenido y alcance de la infracción estén consignados de manera expresa en la ley, de tal manera que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades encargadas de su aplicación. Esto, por lo demás, es consecuencia del principio de legalidad reconocido por el artículo 14 de la Ley Fundamental, conforme al cual, ningún órgano del Estado puede realizar actos que no estén previstos y autorizados por disposición general anterior. Lo contrario, es decir, la arbitrariedad en la imposición de sanciones, por imprevisibilidad de la infracción que no tenga un claro apoyo legal, debe considerarse absolutamente proscrita en el régimen constitucional mexicano, sea cual fuere el pretexto con que pretenda justificársele.

De lo anterior se desprende entonces que la tipicidad administrativa es la descripción legal de una conducta específica que traerá aparejada una sanción, es decir, en el procedimiento administrativo disciplinario una conducta deberá encuadrarse y vincularse con el incumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 8o. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas.

Lo anterior puede resultar una contradicción por el sentido de incumplir con una obligación, pero entenderemos mejor dicha idea si enfatizamos que en el caso del derecho penal la acción u omisión se adecua al tipo, para el caso disciplinario la conducta u omisión se adecua a dejar de cumplir con las obligaciones legales de todo servidor público.

² Amparo en Revisión 1121/2016. Televisión Azteca, S.A. de C.V., 25 de octubre de 2017. Cinco Votos de los Ministros Pérez Dayán Alberto; Laynez Potisek, Javier; Franco González Salas, José Fernando; Luna Ramos, Margarita Beatriz; y, Medina Mora I., Eduardo, votó en contra de algunas consideraciones y en contra de los efectos propuestos, Luna Ramos, Margarita Beatriz, Ponente: Laynez Potisek, Javier, Secretario: Araiza Arreygue, Carlos Alberto.

El principio de tipicidad dota de seguridad jurídica a la imputación del delito o la infracción de manera que no pueda arbitrariamente establecerse un caso especial a un presunto responsable. Este principio se relaciona con el principio de taxatividad que se traduce en la delimitación exhaustiva y precisa de los contenidos de las conductas que castiga tanto el derecho penal, como el derecho disciplinario. Este principio es de vital importancia para la seguridad del servidor público y por ello es uno de los más factibles de perfección a efecto de tomar del derecho penal características para acrecentar su eficacia.

Para algunos tratadistas como Carlos A. Morales Paulín³ el estado actual de la tipicidad administrativa ha traído como consecuencia una amplísima discrecionalidad de la autoridad disciplinaria por cuanto hace a la imposición de sanciones, de tal suerte que en la administración pública han correspondido sanciones diferentes a conductas y circunstancias idénticas de los infractores.

De modo tal como lo expresa Rivera Temprano,⁴ “sería deseable que la descripción precisa y autónoma, lo que resulta poco menos que imposible en el campo del Derecho Administrativo Sancionador”.

VI. EL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD

Al resolver el amparo referido en el apartado anterior, la Suprema Corte también estableció el concepto de culpabilidad como “la responsabilidad personal del sujeto infractor, elemento que es condicionante para la aplicación de la sanción, cuyo principio es la existencia del dolo o la culpa”.

De acuerdo con este concepto establecido por el máximo tribunal de la Nación, la culpabilidad sería el reproche que se hace al autor(a) por acto (acción u omisión) de un hecho típico y antijurídico. La culpabilidad hace que se valore a la condición subjetiva de parte del autor del acto no lícito, por lo cual se deja de lado la responsabilidad objetiva mediante el derecho administrativo sancionador.

En ese sentido, “la culpabilidad sería la reconvención que se dirige a una persona porque debió actuar de modo distinto a como lo hizo, para lo cual debió tener la posibilidad de actuar de otro modo”.

³ Morales Paulín, Carlos A., *Derecho Burocrático*, México, Porrúa, 1995, p. 434.

⁴ Rivera Temprano, Ezequías, *Estudio de la L.R.ª. de las administraciones públicas y del procedimiento común II*, Consejo General del Poder Judicial, 1994, p. 149.

La incorporación del principio de culpabilidad en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador constituye una de las grandes novedades, pues antes de ello, la Ley del Procedimiento Administrativo General, establecía una responsabilidad preferentemente objetiva que solo exigía la culpabilidad entendida como principio de personalidad de las infracciones y de responsabilidad por el hecho, no era necesario acreditar el dolo o la culpa como requisito para aplicar.

La doctrina señala que la exigencia de culpabilidad involucra la presencia de dolo o cuando menos culpa para poder sancionar una conducta ilícita, excluyendo cualquier sanción de carácter objetivo.

La culpabilidad como elemento de conciencia de realizar un acto y la exigencia por su comisión es un elemento esencial sin el cual no puede haber sanción, pero pueden darse una serie de causas concretas, aunque no bien definidas en la normativa, para que se excluya la responsabilidad.

En la práctica, será la prueba el elemento fáctico y elemental que determinará sobre la responsabilidad de la infracción cometida los organismos de control son los encargados de la custodia de la prueba, debiendo actuar siempre bajo el principio de legalidad, pero sin duda, el que tendrá que probar su inocencia o su grado de responsabilidad será el supuesto responsable, quien en definitiva tendrá la carga de probar siempre.

VII. SISTEMAS ANTICORRUPCIÓN

La corrupción es un fenómeno universal. No existe ningún Estado que no haya enfrentado problemas de corrupción al menos en algún nivel; supone que aquellos que confiamos para que ejerzan el poder en beneficio de la colectividad, lo utilicen para su propio provecho.

El Sistema Nacional Anticorrupción y la creación de los sistemas locales son sin duda la consolidación de este esfuerzo de las y los mexicanos. La justicia administrativa comienza a utilizarse verdaderamente, como un medio de defensa de los ciudadanos ante actos irregulares o ilegales de la autoridad.

Así, actualmente la jurisdicción administrativa se concibe como la guardianía del derecho al buen gobierno o a la buena administración. A partir de la entrada en vigor del Sistema Nacional Anticorrupción y los sistemas locales, la justicia administrativa tomó un nuevo sendero, concretamente refiriéndonos a la materia de responsabilidades de servidores públicos, en el que los tribunales de la materia cristalizamos la evolución del derecho administrativo sancionador.

1. *Sistema local anticorrupción*

Los sistemas anticorrupción de las entidades federativas se conforman de acuerdo con las leyes generales que resulten aplicables, las Constituciones y leyes locales. Tienen por objeto coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

En el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en donde se genera la obligación de las entidades federativas para contar con:

- Sistemas locales anticorrupción.
- Órganos equivalentes a los del Sistema Nacional Anticorrupción.

Los cuales tendrán las mismas funciones y facultades que aquéllos, pero en el ámbito de su competencia.

El artículo 7o. de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción regula la composición del Sistema mencionado, a saber:

Artículo 7. El Sistema Nacional se integra por:

- I. Los integrantes del Comité Coordinador,
- II. El Comité de Participación Ciudadana;
- III. El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y
- IV. Los Sistemas Locales, quienes concurrirán a través de sus representantes.

El artículo 36 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción crea las “bases” para diseñar el Sistema Local Anticorrupción el cual dispone que:

Artículo 36. Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones, funcionamiento de los Sistemas Locales atendiendo a las siguientes bases:

- I. Deberán contar con una integración y atribuciones equivalentes a los que esta Ley otorga al Sistema Nacional,
- II. Tendrán acceso a la información pública necesaria, adecuada y oportuna para el mejor desempeño de sus funciones,
- III. Las recomendaciones, políticas públicas e informes que emita deberá tener respuesta de los sujetos públicos a quienes se dirija,
- IV. Deberá contar con las atribuciones y procedimientos adecuados para dar seguimiento a las recomendaciones, informes y políticas que emitan.

V. Rendirán un informe público a los titulares de los poderes que den cuenta de las acciones anticorrupción, los riesgos identificados, los costos potenciales generados y los resultados de sus recomendaciones. Para este efecto deberán seguir las metodologías que emita el Sistema Nacional.

VI. La presidencia de la instancia de coordinación del Sistema Local deberá corresponder al Consejo de Participación Ciudadana y

VII. Los integrantes de los consejos de participación ciudadana de las entidades federativas deberán reunir como mínimo los requisitos previstos en esta Ley y ser designados mediante un procedimiento análogo al previsto para el Consejo de Participación Ciudadana.

De lo anterior se desprenden tres elementos esenciales que se consideraron para la creación del sistema local anticorrupción:

Primero. Las legislaturas locales contaron con la facultad para crear las leyes que establecieron la integración, atribuciones y funcionamiento de los órganos que formarán el Sistema Local Anticorrupción.

Segundo. La integración y las atribuciones son equivalentes a las que se establecen para los órganos del Sistema Nacional Anticorrupción.

Tercero. La presidencia ciudadana del órgano colegiado al frente del Sistema Local Anticorrupción es un aspecto fundamental de la integración, porque además lo representa ante el Sistema Nacional Anticorrupción.

Los primeros dos elementos implican que los sistemas locales anticorrupción deben ser homogéneos en su integración y congruentes en sus funciones.

La integración del Sistema considera los siguientes aspectos:

- a) Las atribuciones y funciones de cada órgano en lo particular y en su incorporación al Sistema Local Anticorrupción.
- b) La colaboración y cooperación entre los distintos órganos para potenciar las atribuciones de los órganos colegiados que rigen el Sistema Local Anticorrupción.
- c) La relación del Sistema Local Anticorrupción con el Sistema Nacional Anticorrupción y sus obligaciones de coordinación y cooperación.
- d) Los perfiles de los titulares de los órganos, los procesos de nombramiento y remoción y sus responsabilidades en el ejercicio de sus cargos.
- e) El establecimiento de las medidas de independencia y autonomía necesarias para el debido ejercicio de sus funciones y facultades.

A. *Estructura de los sistemas locales anticorrupción*

En primer lugar, encontramos al Comité de Participación Ciudadana Local, que es el órgano rector del Sistema Local y el canal de interacción entre la sociedad civil y las instituciones de gobierno, el cual tiene dentro de sus facultades las de:

- Proponer políticas anticorrupción.
- Metodologías e indicadores de evaluación a nivel local.
- Vigilar el funcionamiento del Sistema.

Es por ello, que el Comité de Participación Ciudadana debe trabajar en conjunto con el Comité Coordinador y el secretario técnico para la integración del componente ciudadano en conformación de los informes, recomendaciones y políticas públicas que se consideren necesarias para el funcionamiento del Sistema.

Los nombramientos de los miembros de este Comité de Participación Ciudadana Local serán escalonados, salvo este primer nombramiento donde tendremos integrantes que van desde uno hasta cinco años. A partir de la primera sustitución, cada miembro durará cinco años en el cargo.

El presidente del Comité durará un año como tal. La Presidencia o Representación será rotativa entre los miembros del Comité de Participación Ciudadana. Este Comité estará integrado por cinco ciudadanos de prestigio que hayan contribuido a la transparencia, rendición de cuentas o combate a la corrupción. Es importante mencionar que los integrantes del Comité de Participación Ciudadana Local solo podrán ser removidos por causas que constituyan faltas administrativas graves.

Las funciones que tendrán encomendadas son:

- 1) Desarrollar canales adecuados de comunicación y coordinación entre los miembros del Comité.
- 2) Crear las normas de carácter interno que distribuyan las cargas de trabajo y rijan su funcionamiento.
- 3) Elaborar un programa anual de actividades detallado y pormenorizado que deje claras las prioridades de corto, mediano y largo plazo del órgano.

- 4) Elaborar el perfil y el mecanismo de selección para candidatos a secretario técnico para después proponer una terna al Comité Coordinador.
- 5) Desarrollar las redes con la sociedad civil para que ésta sea un actor permanente en la lucha contra la corrupción.

El segundo órgano que conforma el Sistema es el Comité Coordinador del Sistema Local Anticorrupción que constituye el núcleo del Sistema Local Anticorrupción. Su función principal es establecer mecanismos eficientes de coordinación y colaboración entre las instancias que forman parte del Sistema.

La trascendencia de este órgano recae en la posibilidad de encauzar las diferentes funciones y facultades de sus siete miembros hacia la misión común de combatir la corrupción. La estructura horizontal del Comité Coordinador permite que se integren todos los componentes que el Sistema requiere para su debido funcionamiento.

Y las funciones del Comité son:

- 1) Instalarse como órgano rector del Sistema Local Anticorrupción, crear un programa anual de trabajo y establecer bases y principios para la efectiva coordinación de sus integrantes.
- 2) Diseñar, aprobar y promover la política estatal anticorrupción, estableciendo los mecanismos de coordinación y colaboración con el Sistema Nacional Anticorrupción.
- 3) Establecer las herramientas e indicadores adecuados para la evaluación periódica de la política anticorrupción.
- 4) Establecer todos los convenios, alianzas y programas de colaboración necesarios para allegarse de toda la información que requiera en su labor.
- 5) Determinar los mecanismos, bases y principios para la coordinación con las autoridades de fiscalización, control y de prevención y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que generan.

Por su parte, los tribunales de justicia administrativa locales, como tercer eje de este Sistema, son los órganos jurisdiccionales encargados de:

- Dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local, municipal y los particulares.

- Imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en los actos vinculados con faltas administrativas graves.
- Fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda pública estatal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.

Otro de los pilares de este Sistema Local es la Fiscalía Especializada en Materia de Combate a la Corrupción.

La cual es una unidad administrativa que tiene por objeto la investigación y persecución de los delitos relacionados con hechos de corrupción, así como cualquier otro delito cometido por un servidor público en el desempeño de un empleo, cargo o comisión público.

Las funciones que desempeña esta Fiscalía Especializada son:

- 1) Diseñar los perfiles básicos y después nombrar a los titulares de las unidades administrativas de la Fiscalía Especializada que cumplan con los perfiles, tengan la capacidad técnica y cuenten con los niveles de confianza adecuados.
- 2) Diseñar un sistema propio de control de confianza que le permita asegurarse de que cuenta con los agentes del Ministerio Público y policías de investigación de mando directo apropiados para sus funciones.
- 3) Participar en la elaboración de los programas teórico-prácticos para los agentes del Ministerio Público adscritos a la Fiscalía Especializada.
- 4) Diseñar e implementar estrategias, herramientas y líneas de acción para combatir los hechos que la ley considera como delitos en materia de corrupción. Esto incluye la labor de inteligencia y su desarrollo.
- 5) Implementar planes y programas destinados a detectar la comisión de delitos en materia de corrupción.

El quinto eje fundamental en este Sistema Local Anticorrupción es la fiscalización, la cual se va a realizar a través de la entidad estatal de fiscalización.

Órgano con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes.

Sus funciones son:

- 1) Rediseñar el concepto de auditoría pública para convertirla en una verdadera herramienta de vigilancia y control.
- 2) Entablar convenios de colaboración con los entes públicos, a fin de que éstos y sus servidores públicos faciliten los auxilios que requieran las entidades estatales de fiscalización para el ejercicio de sus funciones.
- 3) Establecer nuevos criterios para que sus recomendaciones, solicitudes de aclaración, pliegos de observaciones, promociones de responsabilidad administrativa sancionadora, informes de presunta responsabilidad administrativa, denuncias de hechos y denuncias de juicio político o equivalentes generen valor agregado, sean eficaces y, por lo tanto, modifiquen comportamientos en el servicio público.
- 4) Priorizar la verificación de obras, bienes adquiridos y servicios contratados por las entidades fiscalizadas para comprobar si los recursos de las inversiones y los gastos autorizados a las entidades fiscalizadas se ejercieron en los términos de las disposiciones aplicables.
- 5) Diseñar y habilitar canales permanentes de acceso a toda la información y documentación necesaria para llevar a cabo la auditoría correspondiente.

El sexto pilar son los órganos internos de control o también conocidos como contralorías locales.

B. Puntos relevantes del sistema local anticorrupción

- 1) La creación de dos leyes secundarias: Ley del Sistema Local Anticorrupción y la Ley de Responsabilidades Administrativas local.
- 2) La obligación de los servidores públicos locales para presentar su declaración de intereses con independencia a la declaración patrimonial y fiscal.
- 3) La prescripción de sanciones administrativas graves se amplía de 3 a 7 años.
- 4) Las entidades estatales de fiscalización podrán realizar auditorías en tiempo real, en el mismo año en el que se hayan ejercido los recursos.

- 5) El surgimiento de tribunales de justicia administrativa locales, con facultades para sancionar a los particulares y a los servidores públicos locales por faltas administrativas graves.
- 6) Se podrá fincar responsabilidad a los servidores públicos locales y a los particulares que participen en actos vinculados a dichas responsabilidades.
- 7) La creación del Comité Coordinador entre las diversas instancias.
- 8) La creación de un Comité de Participación Ciudadana integrado por 5 ciudadanos.

VIII. CONCLUSIONES

- Tanto el derecho penal como la administración pública tienen un común denominador: ambas materias se incluyen en el ámbito del derecho público.
- Que si bien existe un ámbito de actuación que sólo es inherente al derecho penal, en donde la administración no tiene cabida y a *contrario sensu* el derecho administrativo sancionador también goza de su propio espacio competencial.
- No obstante, para que tanto los sistemas nacional y locales anti-corrupción se consoliden es importante no obviar el hecho de que estas dos áreas del derecho público son complementarias y no excluyentes.
- Lo que implica que tanto el derecho penal como el derecho administrativo deben operar de manera coordinada en el marco de una política sancionadora que el Estado puede implementar para cumplir su función constitucional.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- ARÓSTICA, I., “Algunos problemas del Derecho Administrativo Penal”, *Revista de Derecho*, núm. 182, 1987.
- BOETTIGER PHILIPPS, C., “El derecho administrativo sancionador en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *Revista Actualidad Jurídica*, núm. 20, julio de 2009.
- CAMACHO CEPEDA, G., “La legitimidad de la Potestad Administrativa Sancionadora”, *Revista de Derecho Público*, vol. 69, núm. 2, 2007.

- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *El derecho disciplinario de la función pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1990.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás, *Curso de Derecho administrativo*, t. I, 15a. ed., Madrid, Civitas.
- GOLDSCHMIDT, James, *Problemas jurídicos y políticos del proceso penal*, Barcelona, Bosch, 1935.
- Guía de Implementación para los sistemas Locales Anticorrupción*, Transparencia Mexicana-Instituto Mexicano de Competitividad A.C.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando, “Límites constitucionales de la autotutela administrativa”, *Revista de Administración Pública*, núm. 115, enero-abril de 1998
- MORALES PAULIN, Carlos A., *Derecho Burocrático*, México, Porrúa, 1995
- RIVERA TEMPRANO, Ezequías, *Estudio de la L.R.ª. de las administraciones públicas y del procedimiento común II*, Consejo General del Poder Judicial, 1994
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo*, vol. II, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 2000.