

Reflexiones en torno al testigo colaborador en la Ley General de Responsabilidades Administrativas

Rodrigo Rodríguez Sánchez⁷

La finalidad del presente capítulo es analizar la figura del testigo protegido y del testigo colaborador (testigo protegido/colaborador para efectos prácticos) y mostrar sus características primordiales en materia administrativa disciplinaria, a raíz de las reflexiones de Padilla (2019 y 2020), que las considera comprendidas en los artículos 64, 88 y 89 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (en adelante solo LGRA). Ambas figuras no son nuevas ni exclusivas del derecho administrativo disciplinario, ya que surgieron del derecho penal como una medida para combatir a la delincuencia organizada, y están previstas en el artículo 20, apartado B, de la Constitución Política y en diversos tratados internacionales de los que México es parte.

Existe un desacuerdo entre algunos de los conocedores del sistema penal y del derecho administrativo disciplinario sobre el tratamiento de esta institución jurídico–procesal, ya que los primeros aseguran que los preceptos de la supracitada ley general se refieren a un beneficio que puede recibir alguien que proporciona información, más que un colaborador para combatir la corrupción *per se*; los segundos, por su parte, aseguran que en realidad sí se trata de un símil del derecho penal.

El nuevo régimen de responsabilidades administrativas

Para exponer sobre la figura del testigo protegido/colaborador en el derecho administrativo disciplinario habrá que hacer una breve reseña del surgimiento del actual régimen de responsabilidades administrativas, para así comprender el cambio de paradigma. Este nuevo régimen surgió con la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción del 27 de mayo de 2015, que modificó el título cuarto del texto fundamental para quedar como “De las responsabilidades de los servidores públicos, particulares vinculados con faltas administrativas graves a hechos de corrupción, y patrimonial del Estado”, y que incorporó las bases para la creación del Sistema Nacional Anticorrupción⁸; Ríos (2020) considera que de una simple lectura de este título se aprecia que regula tres situaciones:

- a) Responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos.
- b) Responsabilidad a particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción.
- c) Responsabilidad patrimonial del Estado.

⁷ Licenciado en Derecho por la Universidad Veracruzana, Maestro en Derecho Constitucional y Juicio de Amparo y Doctor en Derecho, ambos por la Universidad de Xalapa; cuenta con más de 10 años de experiencia como servidor público estatal. Correo: rodrigo.r@ux.edu.mx

⁸ Es una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos (Márquez, 2018).

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) resultó innovador ya que no existía parangón internacional al momento de su creación; González (citado en Castellanos y Orozco, 2016) considera que son tres las razones que lo dotan de este rasgo:

1) su carácter sistémico: la interdependencia de actores e instituciones que componen el sistema implica retos de coordinación y plantea una fórmula distinta a la de otros países con agencias anticorrupción; 2) su institucionalidad es compleja: el SNA descansa en una gran diversidad de actores con diferentes atribuciones en el ámbito administrativo y el penal; y 3) su atención a la participación ciudadana: una innovación con gran potencial, relevante en la fase de diseño y que se espera pueda consolidarse en la implementación y monitoreo del SNA. (p. 3)

Uno de los aspectos más destacados de esta reforma es que ahora el régimen de responsabilidades administrativas incluye no solo a los funcionarios públicos, sino también a los particulares, es decir, hay una inclusión de nuevos sujetos responsables, ampliando su margen de aplicación. Así mismo, el texto fundamental en su artículo 109, fracción III, establece como marco ético para el servicio público los siguientes principios: la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, mismos que rigen el ejercicio de la función pública y cuya inobservancia o transgresión motiva la aplicación de sanciones administrativas, entre otras cosas.

Buenrostro (2019) simplifica las características de esta reforma y su avance implícito en tres situaciones:

- a) Se establecieron las bases de un nuevo sistema nacional anticorrupción a partir de una normatividad integrada con 3 ordenamientos, en los que se dan los lineamientos de la estructura, organización y funcionamiento del nuevo sistema;
- b) se determina la normatividad general de la regulación de las responsabilidades administrativas para todo el país, que ahora también se pueden fincar a los particulares que participen en esos actos; y
- c) se precisa el nuevo órgano que se encargará, en forma especializada, de los delitos en materia de corrupción y de aquel que tendrá a su cargo la imposición de las sanciones en materia de faltas administrativas graves, estableciendo los órganos encargados de la investigación de las faltas y los de la imposición de las sanciones, y que la estructura del sistema federal debe replicarse a nivel local. (p. 27)

Al ser el Sistema Nacional Anticorrupción la instancia dedicada al combate a la corrupción y el debido cumplimiento de las obligaciones concernientes al servicio público en el país, requiere integrarse por otros sistemas (Márquez, 2018), que son:

- a) El Sistema Nacional de Rendición de Cuentas.
- b) El Sistema Nacional de Fiscalización.
- c) El Sistema Nacional de Transparencia.

Al tratarse de una coordinación de autoridades e instancias competentes en diversas materias, su sistema normativo es complejo y se integra por lo que muchos denominan “sus siete leyes”, que son:

- 1. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

2. Ley General de Responsabilidades Administrativas.
3. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
4. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
5. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
6. Código Penal Federal.
7. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Las tres últimas solo fueron reformadas para su debida adecuación⁹.

Con la promulgación y reforma de las siete leyes se creó la rama del derecho de las responsabilidades administrativas, donde el derecho administrativo sancionador cobra vida propia, contando con ámbito de aplicación, naturaleza jurídica, procedimientos de investigación, sustanciación y resolución claros, medidas cautelares y de apremio, medios de impugnación y requisitos para elaborar sentencias, entre otras situaciones (Rosales, 2020, pp. 17-18).

La LGRA surgió con la posterior reforma legal de julio de 2016 y entró en vigor el 17 de julio de 2017, abrogando la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; esta ley general se integra por 2 Libros, 6 Títulos, 23 Capítulos, 22 Secciones, 229 artículos y 5 transitorios (Márquez, 2018). Su base constitucional se encuentra en el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual regula la responsabilidad administrativa y la aplicación de sanciones administrativas a los servidores públicos que incurran en actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, como se señaló líneas atrás.

Características de la LGRA

Como algunas de las características principales de la LGRA podemos destacar su corte garantista, cuya teleología obedece a un Estado más democrático; su ámbito de aplicación es general¹⁰, contiene once principios y doce directrices que todo servidor público debe cumplir. Por lo que hace al procedimiento administrativo que contempla se aprecia a tres autoridades bien diferenciadas: una que investiga, otra que substancia y una tercera que resuelve, siendo esta última quien sanciona las infracciones disciplinarias, depositándose esta facultad en tribunales administrativos. Contempla ocho supuestos de faltas administrativas no graves enlistados en sus artículos del 40 al 50; trece de faltas administrativas graves contenidas en los numerales del 51 al 64, y siete actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves señalados en los artículos 65 al 72.

El procedimiento que regula¹¹ cuenta con principios emanados del derecho procesal administrativo dispositivo, ya que los principales impulsores del procedimiento son las

⁹ Como conclusión preliminar podemos señalar que la creación e implementación del Sistema Nacional Anticorrupción surgió de la reforma constitucional, de la expedición de leyes secundarias y reformas de otras leyes secundarias.

¹⁰ Aplicable a la federación, entidades federativas y municipios.

¹¹ Procedimiento de responsabilidad administrativa que, de acuerdo con su artículo 112, inicia cuando la autoridad substanciadora admita el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.

partes¹² y, por ende, se substancia por dos o más partes, a diferencia del antiguo régimen regulado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos donde el procedimiento se substanciaba por una sola de ellas.

Para la imposición de sanciones por faltas no graves se prevé un procedimiento en forma de juicio, en donde las faltas son conocidas y resueltas por los órganos internos de control, originando un vicio de legalidad (o mejor dicho, replicando el defecto del régimen anterior) ya que una de las partes será también juez. En cambio, para las faltas graves se substancia un juicio de responsabilidades administrativas, que no debe confundirse con el contencioso administrativo, siendo competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa o sus equivalentes de las entidades federativas el resolver sobre ellas.

Los artículos 75 y 78 de la LGRA enlistan las sanciones administrativas para las faltas no graves y faltas graves, respectivamente, y que son:

Faltas no graves	Faltas graves
<p>Artículo 75</p> <p>I. Amonestación pública o privada</p> <p>II. Suspensión del empleo</p> <p>III. Destitución</p> <p>IV. Inhabilitación temporal</p>	<p>Artículo 78</p> <p>I. Suspensión del empleo</p> <p>II. Destitución</p> <p>III. Sanción económica</p> <p>IV. Inhabilitación temporal</p>

El mismo artículo 78 indica que la suspensión del empleo, cargo o comisión podrá ser de treinta a noventa días naturales; la inhabilitación será de uno hasta diez años si el monto de la afectación no excede de doscientas veces el valor diario de la UMA¹³, y de diez a veinte años si dicho monto excede de dicho límite.

Por su parte, el diverso 79 prevé que la sanción económica podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos y en ningún caso podrá ser menor o igual al monto de los beneficios económicos obtenidos; de esta manera, la ley restituye al Estado del detrimento a su erario y obliga al infractor a la reparación de los daños y perjuicios que causó (Ríos, 2020).

Desde el punto de vista procesal, la LGRA regula hasta veinticuatro aspectos (Márquez, 2018), para efectos de este artículo se destacan los siguientes:

1. Tanto el inicio de la investigación como la investigación.
2. La calificación de las faltas administrativas graves y no graves.
3. El procedimiento de responsabilidades administrativas y sus partes.
4. La aplicación supletoria de la Ley Federal de procedimiento contencioso.
5. Las pruebas.
6. La audiencia.

¹² El artículo 116 de la ley indica que las partes en el procedimiento de responsabilidad administrativa son: 1. La Autoridad investigadora; 2. El servidor público señalado como presunto responsable de la falta administrativa grave o no grave; 3. El particular, sea persona física o moral, señalado como presunto responsable en la comisión de faltas de particulares.

¹³ La Unidad de Medida y Actualización (UMA) es la referencia económica en pesos para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores.

7. El beneficio de reducción de sanciones cuando la persona que haya realizado alguna de las faltas administrativas graves o faltas de particulares confiese su responsabilidad.

Si bien es cierto que la LGRA trajo situaciones novedosas que contribuyeron, en su conjunto, al cambio de paradigma del régimen de responsabilidades administrativas, como la introducción del concepto de falta administrativa¹⁴, también lo es que contempla lagunas e imprecisiones que dificultan la labor de las autoridades encargadas de aplicarla y que solo propician condiciones favorables para la impunidad. Cárdenas (2019) expone una serie de deficiencias concretas de este cuerpo normativo, abarcando sus disposiciones sustantivas y adjetivas, de las cuales se retoman las más significativas:

- No se contemplan como sujetos obligados por la ley a los consejeros independientes de las empresas productivas del Estado y a otros funcionarios.
- Las declaraciones patrimoniales, de interés y fiscales no son plenamente absolutas (3 de 3).
- Los particulares no están obligados a hacer públicas sus declaraciones patrimoniales, de interés y fiscales.
- No hay criterios para definir la aleatoriedad de la verificación de las tres declaraciones.
- Carece de un método que permita distinguir entre faltas no graves y graves.
- La caducidad de la instancia se da en un plazo de seis meses, es decir, en un periodo muy corto.
- No opera la extinción de dominio en las faltas graves.
- Ausencia de competencias de la substanciadora y resolutora para allegarse de medios probatorios.
- Se exigen un estándar probatorio muy alto para demostrar la existencia de una falta administrativa y fincar responsabilidades administrativas.
- El artículo 4º no contempla a los particulares como sujetos por faltas no graves, únicamente lo son por faltas graves.

Testigo, testigo protegido y testigo colaborador

Antes de abordar directamente a la institución jurídica del testigo protegido/colaborador contenida en la LGRA, es conveniente exponer sobre el testigo en general, en la materia penal, puesto que en él encontramos el principal antecedente. Primeramente, por “testigo” se debe entender a toda aquella persona que hubiese presenciado o percibido la comisión de un delito a través de sus sentidos (Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN], 2014), siendo su comparecencia para narrar lo que sabe, indispensable y obligatoria; en términos procesales, un testigo se convierte, en la mayoría de los casos, en la pieza clave tanto de una investigación como de un enjuiciamiento exitosos.

En el ámbito internacional, la figura del testigo protegido/colaborador surgió en el derecho anglosajón y fue reconocida y aceptada por nuestro país cuando firmó la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, conocida como la

¹⁴ Por falta administrativa se entiende toda aquella conducta del servidor público que infringen los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observarse en el desempeño del empleo, cargo o comisión susceptibles de una sanción.

Convención de Palermo¹⁵, la cual fue resultado de diversos esfuerzos interinstitucionales ante la preocupación por la expansión de la delincuencia organizada internacional; fue suscrita por más de 120 países y se considera el fundamento convencional/internacional de esta novedosa figura de la política-criminal (SCJN, 2014).

Es así, que el sistema penal de nuestro país cuenta con dos tipos de testigos: el protegido y el colaborador, los cuales están previstos en el artículo 20, apartado B, de la Constitución Política; ambas figuras surgieron como una nueva alternativa político-criminal que proporciona mayor eficacia a quienes investiguen, persigan y juzguen al fenómeno criminal (SCJN, 2014); en otras palabras, debido a la complejidad de ciertos casos delictivos, el sistema penal evoluciona para volverse “práctico”, ya que no se pueden combatir nuevas y sofisticadas modalidades delictivas con instrumentos jurídicos ordinarios.

Es de destacar que el texto constitucional solo consideró principios generales, delegando al legislador secundario el formular el concepto de delincuencia organizada, evitando así probables incongruencias con la norma constitucional, privilegiándose la realidad social. Es así que este concepto fue utilizado por vez primera en 1996, cuando se expidió la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada¹⁶, ley que fue pionera al introducir mecanismos de colaboración con integrantes de la delincuencia organizada aprovechando la vocación negociadora del Código Nacional de Procedimientos Penales (García y Rojas, 2020).

Recapitulando, la figura procesal de testigo protegido/colaborador tiene su fundamento constitucional específico en el artículo 20, apartado B, fracciones III y V, y en su apartado C, fracción V de la Constitución Política (reformada, como se vio líneas arriba, el 18 de junio de 2008), que impone la obligación al Estado de garantizar su protección, fracción que se transcribe a continuación:

C. De los derechos de la víctima o del ofendido: . . .

V. Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, trata de personas, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa.

El Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todos los sujetos que intervengan en el proceso [negritas añadidas]. Los jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación.

El sustento legal de esta institución se encuentra en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, particularmente en los artículos 14, 34 y 35 que se transcriben a continuación para formular comentarios:

Artículo 14.- Cuando se presuma fundadamente que está en riesgo la integridad personal o la vida de las personas que rindan testimonio en contra de algún miembro de la delincuencia organizada deberá, a juicio del agente del Ministerio Público de la Federación, mantenerse bajo reserva su identidad inclusive cuando el imputado comparezca ante el juez para la formulación de la imputación.

¹⁵ Fue suscrita por nuestro país el 13 de diciembre del 2000 para comprometerse a establecer los mecanismos jurídicos y sociales necesarios para combatir eficazmente a dicho fenómeno delictivo.

¹⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de noviembre de 1996.

La reserva de identidad, podrá mantenerse en el procedimiento penal, cuando se trate del acusador, la víctima u ofendido o menores de edad, en los términos de lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En los supuestos previstos en este artículo se deberán llevar a cabo las medidas necesarias para salvaguardar el derecho de defensa. . . .

Artículo 34.- La Fiscalía General de la República **prestará apoyo y protección suficientes** a jueces, peritos, testigos, víctimas y demás personas, cuando por su intervención en un procedimiento penal sobre delitos a que se refiere esta Ley, así se requiera.

Artículo 35.- Sin perjuicio de las reglas previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, respecto a los criterios de oportunidad y procedimiento abreviado, por alguno de los delitos previstos en esta Ley, o cuando alguna persona **colabore eficazmente con el agente del Ministerio Público de la Federación, en la investigación y persecución de quien forme parte de la delincuencia organizada o delitos vinculados a ésta [sic]**, se podrán aplicar las siguientes reglas:

I. Cuando no exista investigación en su contra, los antecedentes de investigación que aporte, o se obtengan con su colaboración, no serán utilizados en su perjuicio. Este beneficio sólo [sic] podrá otorgarse en una ocasión respecto de la misma persona;

II. Cuando exista una investigación en la que el colaborador esté implicado y éste [sic] aporte antecedentes de investigación para el ejercicio de la acción penal en contra de otros miembros de la delincuencia organizada, **la pena que le correspondería por los delitos por él cometidos, podrá ser reducida hasta en dos terceras partes;**

III. Cuando durante el proceso penal, el imputado aporte medios de prueba, suficientes para sentenciar a otros miembros de la delincuencia organizada con funciones de administración, dirección o supervisión, la pena que le correspondería por los delitos por los que se le juzga, podrá reducirse hasta en una mitad, y

IV. Cuando un sentenciado aporte pruebas eficaces para sentenciar a otros miembros de la delincuencia organizada con funciones de administración, dirección o supervisión, podrá otorgársele la remisión parcial de la pena, hasta en dos terceras partes de la privativa de libertad impuesta.

Para efecto del ejercicio de la acción penal que en su caso el agente del Ministerio Público de la Federación deba realizar éste [sic] se apoyará en el criterio de oportunidad a fin de alcanzar el éxito de la investigación.

En la imposición de las penas, así como en el otorgamiento de los beneficios a que se refiere este artículo, el órgano jurisdiccional o el titular de la Unidad Especializada, a que se refiere el artículo 8º de la presente Ley, tomará en cuenta, además de las circunstancias exteriores de ejecución, y las peculiares del delincuente, la gravedad de los delitos cometidos por el colaborador. En los casos de la fracción IV de este artículo, la autoridad competente tomará en cuenta la gravedad de los delitos cometidos por el colaborador y las disposiciones que establezca la legislación sobre ejecución de penas. (2016)

Para la SCJN (2014) el contenido conjunto de los artículos 14 y 34 diseñan una figura de coadyuvante para la eficaz investigación y enjuiciamiento de los delitos vinculados con la

delincuencia organizada, consistente en la "protección de los testigos" (p. 86). Por su parte, el artículo 35 brinda algunas ventajas para aquellos miembros de los grupos delictivos organizados que aporten información, reconociendo la vocación negociadora del Código Nacional de Procedimientos Penales, como se dijo *ut supra*, ya que indica que se aplicarán las reglas relativas a esa materia sin perjuicio de los criterios de oportunidad y el procedimiento abreviado (García y Rojas, 2020).

Ahora bien, para la implementación y uso de esta figura se requieren dos elementos:

- a) el beneficio de reducción de penas a quien brinda información eficaz, dándose lo que García y Rojas (2020) denominan un criterio de oportunidad específico o modalizado para la delincuencia organizada, y
- b) la obligación del Estado mexicano para garantizar la protección de quien brinda dicha información, porque es lógico que al declarar en contra de miembros de la delincuencia organizada se corre un alto riesgo.

El uso y aplicación de estas medidas se entiende por el afán de buscar nuevas alternativas que propicien condiciones de éxito para las autoridades encargadas de investigar, perseguir y juzgar delitos, y que inherentemente requieren excepciones legales, a su vez se sustentan en la idea surgida desde el ámbito internacional, para contar así con medios extraordinarios para combatir la delincuencia no convencional (García y Rojas, 2020).

Hasta aquí podemos entender que la "colaboración/colaborador" implica que el Estado, de cierta manera, negocie con un testigo, integrante de una organización criminal (García y Rojas, 2020), quien acepta brindar información valiosa que ayude al enjuiciamiento eficaz de otros integrantes de esa organización o a parar sus actividades criminales, todo esto a cambio de un beneficio consistente en inmunidad o reducción de sanciones, y a que el propio Estado le garantice la protección de su vida e integridad personal.

En este último punto, la SCJN (2014) indica que la protección a testigos

nace de una doble relación conformada por una parte, por la obligación legal que toda persona tiene de cooperar con la administración de justicia en los procesos penales, cuando haya presenciado o tenga conocimiento de un hecho delictuoso; y por otra, del derecho que dicho testificante tiene a que el propio Estado le brinde amplia protección cuando el hacerlo suponga una amenaza o riesgo grave para su persona. (p. 70)

Como conclusión preliminar, tenemos que la figura del testigo protegido/colaborador requiere implementaciones para su tratamiento, tales como: dotar de validez a la prueba que obtenga de él; remisión parcial o total de la sanción; fijar un sistema de recompensas por información, validez y efectivo; y garantizar su protección (Pérez, 2019).

Testigo protegido y colaborador en la LGRA

Como se dijo al inicio, las presentes reflexiones son motivadas por los comentarios de Padilla (2019 y 2020), quien considera que en materia administrativa disciplinaria existen las figuras del testigo protegido y colaborador, ya que están previstas en los artículos 64 en su último párrafo, 88 y 89 de la LGRA; indica, a su vez, que por testigo protegido se debe entender a

toda aquella persona que participó o participa en la comisión de una falta administrativa específicamente grave y que brinda información a cambio de beneficios.

Padilla sostiene que la figura del testigo protegido/colaborador puede ser tomada del derecho penal para implementarse en materia administrativa debido a un criterio jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que sostiene que los principios del derecho penal son aplicables al derecho administrativo sancionador en la medida que sean compatibles con su naturaleza. Dicho criterio es el siguiente:

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO. De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados. En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste [sic] de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Ahora bien, **dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de las principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo [sic] es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza** [negritas añadidas]. Desde luego, el desarrollo jurisprudencia/ de estos principios en el campo administrativo sancionador-apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal.¹⁷

En ese sentido, y siguiendo el criterio de nuestro más alto tribunal, se puede indicar que para efectos del derecho administrativo disciplinario, y haciendo un símil de la figura en el sistema penal, por testigo protegido/colaborador debe entenderse a toda aquella persona que participó en la comisión de una falta grave, quien al proporcionar información eficaz puede obtener beneficios. Particularmente la protección a testigos en la LGRA (2016) se encuentra en el último párrafo de su artículo 64, mismo que se transcribe como sigue:

¹⁷ Época: Novena Época, Registro: 1012233, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Apéndice de 2011, Tomo I. Constitucional 3. Derechos Fundamenta/es Primero Parte - SCJN Vigésima Quinto Sección - Otros derechos fundamentales, Materia(s): Constitucional, Administrativo, Tesis: 941, Página: 2222

Artículo 64. Los Servidores Públicos responsables de la investigación, substanciación y resolución de las Faltas administrativas incurrirán en obstrucción de la justicia cuando:

- I. Realicen cualquier acto que simule conductas no graves durante la investigación de actos u omisiones calificados como graves en la presente Ley y demás disposiciones aplicables;
- II. No inicien el procedimiento correspondiente ante la autoridad competente, dentro del plazo de treinta días naturales, a partir de que tengan conocimiento de cualquier conducta que pudiera constituir una Falta administrativa grave, Faltas de particulares o un acto de corrupción, y
- III. Revelen la identidad de un denunciante anónimo protegido bajo los preceptos establecidos en esta Ley.

Para efectos de la fracción anterior, los **Servidores Públicos que denuncien una Falta administrativa grave o Faltas de particulares, o sean testigos en el procedimiento, podrán solicitar medidas de protección que resulten razonables**. La solicitud deberá ser evaluada y atendida de manera oportuna por el Ente público donde presta sus servicios el denunciante.

De una sencilla comparación entre este último párrafo con el contenido del artículo 34 de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada (transcrito líneas arriba), se nota una clara similitud entre ambos, ya que obligan al Estado a brindar protección a quienes denuncien o intervengan, ya sea en un procedimiento disciplinar o en uno penal. Debe entenderse que la protección busca neutralizar alguna acción de venganza por parte de los afectados por el testimonio, denuncia o confesión, es decir, de los infractores o beneficiarios por actos de corrupción.

Siguiendo con la doctora Padilla, ella considera que la figura del testigo colaborador del sistema penal encuentra su símil en los artículos 88 y 89 de la LGRA (2016):

Artículo 88. La persona que haya realizado alguna de las Faltas administrativas graves o Faltas de particulares, o bien, se encuentre participando en su realización, podrá confesar su responsabilidad con el objeto **de acogerse al beneficio de reducción de sanciones que se establece en el artículo siguiente** [negritas añadidas]. Esta confesión se podrá hacer ante la Autoridad investigadora.

Se debe aclarar que los elementos de este precepto fueron retomados de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas¹⁸, con la diferencia que en ella solo aplicaba para particulares (nacionales o extranjeros), y hoy también se incluyen a los servidores públicos (Gándara, 2020).

Al analizar la transcripción del precepto, se aprecia que en realidad se trata de la confesión expresa misma que solo podrá hacerse ante las autoridades investigadoras a cambio de un

¹⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio del 2012, estableció las responsabilidades y sanciones a las personas físicas y morales de derecho privado por las infracciones en que incurrieran con motivo de su participación en las contrataciones públicas de carácter federal; tuvo una corta vigencia ya que fue abrogada por el decreto que expidió la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa publicado el 18 de julio de 2016; entendiéndose que todo su contenido normativo queda comprendido en la LGRA.

beneficio: la reducción de sanciones. Sin embargo, se notan algunos elementos similares a los contenidos en el artículo 35 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, pues:

- a) se trata de una persona que realizó o realiza conductas reprochables (delito o falta administrativa),
- b) se aportar información, ya sea vía confesión expresa o indicios, que ayuda a la labor de las autoridades, es decir, se les facilita su trabajo y se contribuye a detener el detrimento a la sociedad, y
- c) se obtienen beneficios consistentes en la reducción de las penas y sanciones.

Por lo que hace al beneficio de reducción de sanciones administrativas en materia disciplinar, se debe recordar que la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas ya la regulaba en su artículo 31, de hecho, su contenido se trasladó a los artículos 88 y 89 de la LGRA (2016); de este último precepto se hace la transcripción correspondiente para su análisis:

Artículo 89. La **aplicación del beneficio** a que hace referencia el artículo anterior, tendrá por efecto una **reducción de entre el cincuenta y el setenta por ciento del monto de las sanciones que se impongan al responsable**, y de hasta el total, tratándose de la inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por Faltas de particulares. Para su procedencia será necesario que adicionalmente se cumplan los siguientes requisitos:

- I. Que no se haya notificado a ninguno de los presuntos infractores el inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa;
- II. Que la persona que pretende acogerse a este beneficio, sea de entre los sujetos involucrados en la infracción, la primera en aportar los elementos de convicción suficientes que, a juicio de las autoridades competentes, permitan comprobar la existencia de la infracción y la responsabilidad de quien la cometió;
- III. Que la persona que pretende acogerse al beneficio **coopere en forma plena y continua con la autoridad competente que lleve a cabo la investigación y, en su caso, con la que substancie y resuelva el procedimiento de responsabilidad administrativa**, y
- IV. Que la persona **interesada en obtener el beneficio, suspenda, en el momento en el que la autoridad se lo solicite, su participación en la infracción.**

Además de los requisitos señalados, para la aplicación del beneficio al que se refiere este artículo, se constatará por las autoridades competentes, la veracidad de la confesión realizada.

En su caso, las personas que sean los segundos o ulteriores en aportar elementos de convicción suficientes y cumplan con el resto de los requisitos anteriormente establecidos, podrán obtener una reducción de la sanción aplicable de hasta el cincuenta por ciento, cuando aporten elementos de convicción en la investigación, adicionales a los que ya tenga la Autoridad Investigadora. Para determinar el monto de la reducción se tomará en consideración el orden cronológico de presentación de la solicitud y de los elementos de convicción presentados.

El procedimiento de solicitud de **reducción de sanciones establecido en este artículo podrá coordinarse con el procedimiento de solicitud de reducción de sanciones establecido en el artículo 103 de la Ley Federal de Competencia Económica** cuando así convenga a las Autoridades Investigadoras correspondientes.

El Comité Coordinador podrá recomendar mecanismos de coordinación efectiva a efecto de permitir el intercambio de información entre autoridades administrativas,

autoridades investigadoras de órganos del Estado Mexicano y Autoridades Investigadoras dentro de su ámbito de competencia.

Si el presunto infractor confiesa su responsabilidad sobre los actos que se le imputan una vez iniciado el procedimiento de responsabilidad administrativa a que se refiere esta Ley, le aplicará una reducción de hasta treinta por ciento del monto de la sanción aplicable y, en su caso, una reducción de hasta el treinta por ciento del tiempo de inhabilitación que corresponda.

Este precepto contempla cómo debe cuantificarse la reducción de las sanciones, los requisitos de su procedencia o condiciones que deben darse de manera previa, así como los tipos de sujetos y el procedimiento para otorgarla; este último será retomado del diverso establecido en el artículo 103 de la Ley Federal de Competencia Económica.

También es de destacar la posibilidad que brinda la fracción IV, ya que de su lectura pareciera que la Autoridad investigadora, además de saber de la participación de la infracción, determinará hasta cuándo deberá cesar, lo que brinda diversas posibilidades para usar a la persona con el objetivo de culminar con éxito su investigación.

Conclusiones

En atención a lo expuesto, se formulan las siguientes conclusiones ordenadas por tema:

Sobre la LGRA

- No abarca a la totalidad de servidores públicos, por lo que habrá violaciones a la ley que quedarán impunes.
- Los inversionistas extranjeros no son susceptibles de responsabilidades administrativas.
- Al no operar la extinción de dominio en las faltas graves, el Estado pierde la oportunidad de allegarse de los activos derivados actos corruptos como el desvío de recursos.

Sobre el testigo protegido/colaborador en el sistema penal

- Primeramente debe señalarse que esta figura, tal y como es tratada en la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, no es un testigo propiamente, ya que no es un tercero ajeno a la litis.
- La figura del testigo protegido/colaborador tiene su fundamento en la convencionalidad como un mecanismo para contrarrestar al fenómeno criminal de la delincuencia organizada teniendo tres sustentos: a) el político–criminal, b) el constitucional, y c) el convencional.
- La figura del testigo protegido/colaborador es aprovechada por nuestro sistema penal para procurar la eficacia en las investigaciones y enjuiciamientos contra la delincuencia organizada.
- El que las autoridades usen al testigo protegido indica que este obtendrá beneficios que se traducen en una reducción de penas y sanciones a cambio de información que permita fincar responsabilidades.
- La severidad de la sanción está condicionada a la colaboración de la persona y no a la falta cometida o su responsabilidad.
- Su uso en materia administrativa podría guiar a la identificación de más y mayores faltas administrativas, o mayores detrimentos a los bienes jurídicos tutelados.

Sobre el testigo protegido/colaborador en materia administrativa disciplinaria

- La LGRA contempla un mecanismo de colaboración con aquellas personas que confiesen la realización de alguna falta administrativa grave o faltas particulares.
- El artículo 88 de la LGRA no indica cómo deberá desahogarse la confesión de la persona que cometió una infracción para beneficiarse con la reducción de sanciones.
- De esta forma, el otorgamiento del beneficio de reducción de sanciones a la persona que confiese su responsabilidad se rige por dos criterios principalmente: a) la efectividad de la información proporcionada y, b) el momento en que se haya acercado a la autoridad investigadora.
- Las declaraciones de los colaboradores deben ser corroboradas con otros elementos.
- Natural y lógicamente, cuando la Autoridad investigadora advierta que la información proporcionada por el testigo resultara falsa, negará el otorgamiento de los multicitados beneficios.
- Este beneficio (el de acceder a la reducción de las sanciones) no es un derecho para quien confiese, sino una facultad discrecional, tanto de la Autoridad investigadora como de la Autoridad resolutora, sujeta a la efectividad de la información proporcionada.
- El uso de esta institución impide aplicar en su totalidad la sanción correspondiente a la falta administrativa grave de que se trate.

Conclusiones generales

- Sí existe una clara similitud entre el testigo protegido del sistema penal y el testigo protegido del derecho administrativo disciplinar, ya que en sus respectivas legislaciones se busca brindar protección con el fin de neutralizar cualquier acción que busque atentar contra la integridad o vida de quien confiese, testifique o brinde información que lleve a sanción penal o responsabilidad administrativa.
- El ofrecimiento del beneficio de reducción de penas deberá aplicarse en aquellos casos donde el desvío de recursos sea considerable, ya que ofrecerlo para aquellas faltas administrativas de cuantía baja no tendría mucha repercusión.
- Tal vez la LGRA debería ofrecer beneficios para colaboradores sujetos a investigación y para aquellos colaboradores que ya han sido sancionados administrativamente.
- Se prevé que la necesidad de obtener resultados en la lucha contra la corrupción será un detonante para usar esta figura, sin embargo, su uso deberá ser prudente ya que, como se expuso *ut supra*, la LGRA es de corte garantista y se basa en el principio de presunción de inocencia para evitar que una persona inocente sea sancionada.

De todo lo expuesto surgen algunas interrogantes:

- ¿Las Autoridades investigadoras cuentan con la capacidad para brindar la protección a los testigos colaboradores tal y como lo ordena el último párrafo del artículo 64 de la LGRA?
- ¿Cuáles son las limitaciones probatorias de esta figura en materia de responsabilidades administrativas?

Fuentes de consulta

- Buenrostro, G. (2019). *Las sanciones disciplinarias en el Sistema Anticorrupción Mexicano*. Porrúa.
- Cárdenas, J. y Márquez, D. (Coords.). (2019). *La Ley General de Responsabilidades Administrativas: un análisis crítico*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Cárdenas, J. (2019). Mis críticas al Sistema Nacional Anticorrupción. En J. Cárdenas y D. Márquez (Coords.), *La Ley General de Responsabilidades Administrativas: un análisis crítico* (pp. 1-30). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Castellanos, R. y Orozco, D. (2016). *Foro Sistema Nacional Anticorrupción, ¿dónde estamos y hacia dónde vamos? Síntesis de aportaciones y debates*, celebrado el 17 de octubre de 2016, Serie: Aportes al Debate Parlamentario No. 1., Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México.
- Código Nacional de Procedimientos Penales. Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 2014.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.
- Gándara, A. (2020). *Ley General de Responsabilidades Administrativas y Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios. Comentarios y análisis comparativo*. Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.
- García, S. y Rojas, E. (2020). *Evolución y resultados de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas. Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2012.
- Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada. Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 2016.
- Ley Federal de Competencia Económica. Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas. Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.
- Márquez, D. (2018). Reflexiones en torno a la reforma constitucional y legal en materia de combate a la corrupción en México. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Nueva serie, (152), 787-803. <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2018.152>
- Padilla, L. (12 de marzo de 2020). *El testigo protegido en el derecho administrativo disciplinario* [Archivo de Video]. <https://youtu.be/15a0ewLpvX8>
- Padilla, L. (30 de julio de 2019). *El testigo protegido y el denunciante Anónimo en materia Administrativa Disciplinaria* [Archivo de Video]. <https://youtu.be/clpTOFHcdb4>

Pérez, R. (2019). Declaración de testigos como prueba: presupuestos para su valoración. *Hechos y Derechos*, 1(50). Consultado de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/13304/14760>

Ríos, O. (2020). *Régimen de responsabilidades de los servidores públicos a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción*. Tirant lo Blanch.

Rosales, E. (2020). *Ley general de responsabilidades administrativas comentada. Análisis doctrinal y jurisprudencial*. Tirant lo Blanch.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2014). Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, núm. 71, Constitucionalidad de las figuras de testigo protegido y testigo colaborador. México: SCJN.