



RECOMENDACIÓN AL H. CONGRESO DEL ESTADO, AL COMITÉ TÉCNICO DE TRANSPARENCIA Y VALORACIÓN SALARIAL, A LA PROCURADURÍA SOCIAL, A LA SECRETARÍA DE PLANEACIÓN Y PARTICIPACIÓN SUSTANTIVA, A LA SECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN Y A LA SECRETARÍA DE LA HACIENDA PÚBLICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE JALISCO, PARA COMPLETAR Y FORTALECER LA DEFENSORÍA DE OFICIO (DEFENSORÍA PÚBLICA) EN LOS PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.

El Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Jalisco, acordó en su Sesión Ordinaria celebrada el 9 de junio de 2020, emitir la presente Recomendación con la finalidad de fortalecer la Defensoría de Oficio (Defensoría Pública) de la Procuraduría Social del Estado de Jalisco en los Procedimientos de Responsabilidades Administrativas.

ANTECEDENTES

La reforma al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en el año 2015 da origen al Sistema Nacional Anticorrupción¹, reconoce a este último como la 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, de igual forma establece que las entidades federativas instituirán sus propios sistemas anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción. En complemento a esta reforma constitucional, el 18 de julio de 2016 se publican las leyes secundarias que sientan las bases de organización y operación del Sistema Nacional Anticorrupción (Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; Ley General de Responsabilidades Administrativas; y Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación)².

La Ley General del Sistema Anticorrupción, reconoce en su artículo 36 la creación de los Sistemas Locales Anticorrupción, los cuales deberán contar con una integración y atribuciones equivalentes al del sistema nacional.

Con el objetivo de armonizar la legislación jalisciense a las reformas señaladas, se publicó el 18 de Julio de 2017 la reforma al artículo 107 Ter de la Constitución local

¹ Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015

² Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016



que da origen al Sistema Anticorrupción estatal así como la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco³, y finalmente el 26 de septiembre del mismo año se publican el resto de leyes secundarias locales en la materia que terminan de articular nuestro sistema (Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco, y la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Jalisco y sus Municipios)⁴.

En este nuevo marco normativo la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco, establece en su artículo 46 la aplicación obligatoria de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y en particular todo lo que implica al sistema disciplinario administrativo de las y los servidores públicos, tales como, los procedimientos de responsabilidad administrativa, los medios ordinarios de defensa, y la ejecución de sanciones entre otros, a su vez, ésta ley reconoce en sus artículos 117, 208 fracción II y 209, la obligación de los Órganos Internos de Control de designar a un defensor de oficio -en caso de ser necesario- a las y los servidores públicos del Estado que sean sujetos a un procedimiento de responsabilidad administrativa por faltas graves y no graves.

El 2 de octubre de 2019 entró en vigor la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría Social del Estado de Jalisco (LOPSEJ) la cual le confiere atribuciones a la Procuraduría Social en materia de Defensoría Pública destacando para el caso en particular los incisos a), b), y d) de su artículo 4:

"... a) Organizar la defensoría pública en el Estado;

b) Representar y defender a las personas imputadas en todas las etapas de los procedimientos penales o hasta que nombren defensor particular;

c) [...];

d) Representar y defender a las y los servidores públicos presuntos responsables de faltas administrativas no graves imputadas en todas las etapas de los procedimientos de responsabilidades administrativas, en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y de la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco; y

e) [...];"

El numeral 15 de la misma ley instituye las atribuciones que realizará la Procuraduría Social a través de la Subprocuraduría de Defensoría Pública como

³ Disponible en: <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/18-07-17-iv.pdf>

⁴ Disponible en: https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/peri%C3%B3dicos/periodico-oficial?combine=&field_fecha2_value%5Bvalue%5D%5Bmonth%5D=9&field_fecha2_value%5Bvalue%5D%5Bday%5D=26&field_fecha2_value%5Bvalue%5D%5Byear%5D=2017



unidad administrativa especializada, resultando particularmente importantes las fracciones I y III:

“... I. Defender a la persona imputada de un delito, en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la propia del Estado de Jalisco, cuando no cuente con asistencia de un defensor particular en las etapas de la investigación, hasta ejecución de sentencia en el sistema de justicia penal, juicios de amparo, incluyendo lo relativo al sistema de justicia integral para adolescentes;

...

II. [...]

III. Prestar el servicio de defensoría pública en materia de responsabilidades administrativas no graves;

Finalmente, la propia LOPSEJ aclara en su artículo TERCERO Transitorio que a partir de la entrada en vigor de ésta, en las leyes y ordenamientos jurídicos, se deberá entender indistintamente a la defensoría de oficio como defensoría pública y a los defensores de oficio como defensores públicos, pretendiendo dar cumplimiento con la obligación del Estado de garantizar un servicio de defensoría pública de calidad consagrado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el numeral 7 apartado A de la Constitución Política del Estado de Jalisco.

DEL PROBLEMA

Los Derechos Humanos son el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona. Este conjunto de prerrogativas se encuentra establecido dentro del orden jurídico nacional, en nuestra Constitución Política, tratados internacionales y las leyes⁵.

Dentro del catálogo de Derechos Humanos publicado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos se reconoce el relacionado con el Debido Proceso Legal, siendo el derecho que tiene toda persona para ejercer su defensa y ser oída por la autoridad competente, con las debidas formalidades y dentro de un plazo razonable, previo al reconocimiento o restricción de sus derechos y obligaciones. El debido proceso debe contemplar las formalidades que garanticen una defensa adecuada⁶,

⁵ Comisión Nacional de Derechos Humanos, información consultada en:

<https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/que-son-los-derechos-humanos> el 01 de mayo de 2020

⁶ CNDH información consultada en: <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/cuales-son-los-derechos-humanos> el 01 de mayo de 2020.

y tiene su fundamento en el artículo 8 párrafo 2. Inciso e) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)⁷, que establece:

“Artículo 8. Garantías Judiciales

...

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

...

e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;...

El derecho a una defensa adecuada es garantizado constitucionalmente por el artículo 20 apartado B fracción VIII de la CPEUM⁸; y por el correspondiente artículo 7 apartado D fracción I inciso h de la CPEJ⁹.

A pesar de estar legislado este derecho en la CPEUM y en la CPEJ, la SCJN ha emitido diversos criterios en materia de Defensa Adecuada, con la finalidad de dar mayor claridad a los alcances que el mismo debe tener, destacando los siguientes:

“DEFENSA ADECUADA EN SU VERTIENTE MATERIAL. PARA DECLARAR LA VIOLACIÓN A ESTE DERECHO, ES NECESARIO QUE LAS FALLAS O DEFICIENCIAS DE LA DEFENSA NO SEAN CONSECUENCIA DE LA ESTRATEGIA PLANTEADA POR EL ABOGADO DEFENSOR”¹⁰.

“DEFENSA ADECUADA EN SU VERTIENTE MATERIAL. NO SE SATISFACE ESTE DERECHO, CON EL SOLO NOMBRAMIENTO DE UN LICENCIADO EN DERECHO PARA LA DEFENSA DEL IMPUTADO, SINO QUE DEBEN IMPLEMENTARSE LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA GARANTIZAR QUE

⁷ Organización de Estados Comisión Nacional de Derechos Humanos, información consultada en: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm el 01 de mayo 2020.

⁸ Disponible en: <https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/legislacion/Constitucion/Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20del%20Estado%20de%20Jalisco.doc>

⁹ Disponible en: <https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/legislacion/Constitucion/Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20del%20Estado%20de%20Jalisco.doc>

¹⁰ Tesis Aislada: 1a. CIV/2019 (10a.) Primera Sala. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 72, Noviembre del 2019, Tomo I. Décima Época, Pág. 367.



TIENE LA ASISTENCIA DE UNA PERSONA CAPACITADA PARA DEFENDERLO [ABANDONO PARCIAL DE LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 12/2012 (9a.)].¹¹

“DEFENSA ADECUADA EN SU VERTIENTE MATERIAL. LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEBEN TOMAR LAS MEDIDAS PARA GARANTIZAR QUE EL ABOGADO DEFENSOR TENGA LOS CONOCIMIENTOS Y LA CAPACIDAD NECESARIOS PARA DEFENDER AL IMPUTADO”¹².

Bajo este marco jurídico se debe garantizar el derecho humano a la defensa adecuada de las y los servidores públicos del Estado de Jalisco, mediante el nombramiento de un Defensor de Oficio o un Defensor Público, en los casos en que éstas y éstos no cuenten con un defensor particular, no obstante lo anterior la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce que más allá de los aspectos formales del procedimiento, *“una verdadera defensa adecuada no puede limitarse a meros aspectos procesales o de trámite, pues el solo nombramiento de un licenciado en derecho para que asuma la defensa no satisface ni efectiviza, por sí mismo, el derecho a gozar de una defensa material, sino que se requiere que se implementen todas las medidas necesarias para garantizar que el imputado tiene la asistencia de una persona capacitada para defenderlo”*¹³, por lo tanto los Defensores de Oficio deben contar con los conocimientos y la capacidad necesaria que les permita salvaguardar el derecho humano al debido proceso y el acceso a una defensa de calidad de las personas que representen en los procedimientos de responsabilidad administrativa, al encontrarse los primeros a su vez, sujetos a responsabilidad profesional por el cargo que se les confiere.

Tomando en cuenta que los Derechos Humanos constituyen uno de los dos ejes transversales de la propuesta de Política Estatal Anticorrupción aprobada por la Comisión Ejecutiva del Sistema Anticorrupción de Jalisco¹⁴, es de especial interés del Comité Coordinador el respeto a los mismos en aras de darle sustentabilidad y funcionalidad del Sistema Estatal Anticorrupción.

Aunado a estos requisitos formales y materiales que deben cumplir los defensores de oficio, existen parámetros constitucionales para determinar su remuneración salarial que deben ser tomados en cuenta para su fortalecimiento institucional.

Adicionalmente el problema que reviste actualmente la profesionalización de la defensoría de oficio incluye -como en otros casos de las instituciones encargadas

¹¹ Tesis Aislada: 1a. C/2019 (10a.) Primera Sala. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 72, Noviembre de 2019, Tomo I. Décima Época, Pág. 366.

¹² Tesis Aislada: 1a. CIII/2019 (10a.) Primera Sala. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 72, Noviembre de 2019, Tomo I. Décima Época, Pág. 365.

¹³ Ver referencia número 12.

¹⁴ Información disponible en: https://seajal.org/politica_estatal/

del combate a la corrupción- tanto el déficit financiero como el de la capacidad institucional.

ANÁLISIS

Las faltas administrativas no graves están reconocidas en el artículo 49 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y 48 de la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco, mientras que las faltas administrativas graves están reconocidas en el artículo 52 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y están relacionadas con los Delitos por Hechos de Corrupción establecidos en el Título Séptimo del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco.

Corresponde a los Órganos Internos de Control la investigación, substanciación y resolución de las faltas administrativas no graves¹⁵, conforme al procedimiento establecido en el numeral 208 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, mientras que, para el caso de faltas administrativas graves, éstos últimos deberán remitirlas debidamente substanciadas al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco para su resolución y deberán presentar la denuncia correspondiente ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Jalisco cuando tengan conocimiento de hechos de corrupción que puedan ser constitutivos de delito (Artículo 52 fracciones IV y VI de la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco).

A su vez, corresponde a la Auditoría Superior del Estado investigar y substanciar el procedimiento por faltas administrativas graves y para el caso que derivado de sus investigaciones acontezca la presunta comisión de delitos, deberá presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público¹⁶.

Tomando en consideración que el artículo 15 de la LOPSEJ le concede la atribución a la Subprocuraduría de Defensoría Pública de defender a las personas imputadas por algún delito cuando no cuenten con asistencia de un defensor particular desde la etapa de investigación y hasta la ejecución de sentencia en el sistema de justicia penal incluyendo el juicio de amparo, además de la obligación de prestar el servicio de defensoría pública en materia de responsabilidades administrativas no graves, queda en evidencia que para los casos de responsabilidades administrativas graves que le corresponde resolver al Tribunal de Justicia Administrativa local existe un vacío legal en cuanto a la defensoría de oficio se refiere y que por mandato constitucional tienen derecho a recibir las y los servidores públicos, ya que no se

¹⁵ Artículo 10 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas

¹⁶ Artículo 11 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas



encuentran contemplados en la LOPSEJ, siendo que la Procuraduría Social por mandato legal es la encargada de promover la defensoría pública en el Estado.

No obstante lo anterior, las y los servidores públicos del estado de Jalisco que fueran objeto de una denuncia ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción por presuntos hechos de corrupción que son considerados faltas administrativas graves, tienen el derecho a que les sea asignado un defensor de oficio para su adecuada defensa con el objeto de garantizar el debido proceso, como lo establece -de manera indirecta- el artículo 15 fracción I de la LOPSEJ, por lo que la Procuraduría Social sí conoce sobre faltas administrativas graves que están vinculadas con hechos de corrupción pero solamente ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción en su etapa de investigación, y hasta su resolución en el sistema de justicia penal y de amparo en caso de ser necesario.

Derivado de lo anterior se advierte que al no estar regulada la asignación de un defensor de oficio para la defensa de las y los servidores públicos sujetos a un procedimiento ante el Tribunal de Justicia Administrativa por la presunta comisión de una falta administrativa grave, no solamente afecta su derecho humano al debido proceso y a una defensoría de calidad, ya que la afectación en si misma pone en riesgo directo el propio procedimiento y por ende la aplicación efectiva del derecho disciplinario que derivaría en la no aplicación de una sanción, por lo tanto, es de especial interés del Comité Coordinador lograr una solución que contribuya a la coordinación de los integrantes del propio Comité en la prevención, detección y sanción de hechos de corrupción.

PROPUESTA

Con base al derecho de las y los servidores públicos a recibir una defensa adecuada que garantice a su vez el derecho al debido proceso en los procedimientos de responsabilidades administrativas por faltas graves y no graves de los que puedan ser sujetos, así como de la responsabilidad que tiene el defensor de oficio de implementar una estrategia de defensa que también satisfaga estos derechos dentro de un marco normativo relativamente nuevo tomando en consideración la expedición de la LOPSEJ y de las Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que datan el año 2019, se emiten las siguientes propuestas:

1. Se recomienda se realicen las reformas necesarias a la Ley Orgánica de la Procuraduría Social del Estado de Jalisco que garanticen el acceso a un defensor público (de oficio) en los procedimientos de responsabilidad administrativa graves que se resuelvan ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

2. Con el objeto de fortalecer el perfil profesional del defensor de oficio, se sugiere un perfil profesional basado como mínimo en los siguientes criterios:

2.1. Escolaridad:

- a. Licenciatura concluida con cédula profesional estatal y federal expedida.
- b. Formación profesional: Abogado.
- c. Formación técnica adicional: Sistema de Justicia Penal Adversarial.
- d. Formación técnica adicional deseable: Amparo, derecho disciplinario.

2.2 Experiencia requerida:

- a. Dos años de experiencia profesional litigando en el Sistema de Justicia Penal Adversarial.

2.3 Competencias de gestión:

- a. Análisis y resolución de problemas.
- b. Visión estratégica
- c. Enfoque a resultados.
- d. Toma de decisiones.
- e. Comunicación.

2.4 Habilidades técnicas.

- a. Uso básico de paquetería Microsoft o equivalentes.

3. Con base en lo anterior se considera imprescindible y prioritaria la capacitación para los defensores públicos que les permita estar actualizados con los conocimientos técnicos necesarios en el procedimiento administrativo para la resolución de faltas administrativas graves y no graves relacionados con la Ley General de Responsabilidades Administrativas con la finalidad que puedan realizar sus labores profesionales con la más alta calidad.

4. Se recomienda que el salario que perciban los defensores públicos o de oficio debe ser por lo menos homologado al de los Ministerios Públicos de la Fiscalía Estatal conforme a la establecido por el artículo 7 apartado "A" de la Constitución Política del Estado de Jalisco.

RECOMENDACIÓN

Atendiendo el análisis realizado por la Secretaría Ejecutiva, el cual fue presentado por la Secretaría Técnica a los integrantes del Comité Coordinador, se emite la siguiente recomendación plural:

1. Se recomienda al Congreso del Estado de Jalisco, realice las reformas a las leyes conducentes para que las y los servidores públicos del Estado de Jalisco, tengan acceso una defensoría de oficio (defensoría pública) en los procedimientos de responsabilidades administrativas graves que se resuelvan ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.
2. Se recomienda a la Procuraduría Social del Estado de Jalisco, para el fortalecimiento de su Subprocuraduría de Defensoría Pública, se procure un perfil y capacitación de los defensores de oficio (defensores públicos) que permitan la profesionalización de sus funciones.
3. También se recomienda a los sujetos señalados y al Comité Técnico de Transparencia y Valoración Salarial, se utilice el parámetro señalado en la Constitución Política del Estado de Jalisco, para determinar justificadamente, los niveles salariales de los defensores de oficio (defensores públicos).
4. Adicionalmente, se recomienda a los sujetos señalados, a la Secretaría de Planeación y Participación Sustantiva, a la Secretaría de Administración, y a la Secretaría de la Hacienda Pública, que en la elaboración y aprobación del presupuesto de egresos para el Ejercicio 2021, se consideren las necesidades financieras que genera la defensoría de oficio (defensoría pública), y que en lo que resta del ejercicio fiscal 2020 se realice un esfuerzo presupuestario para solventar tales necesidades.

COMUNICACIÓN DE LA RECOMENDACIÓN

Por lo anterior, se instruye a la Secretaría Técnica, Haimé Figueroa Neri para que haga del conocimiento a la instancia señalada la presente recomendación.

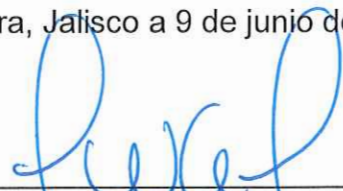


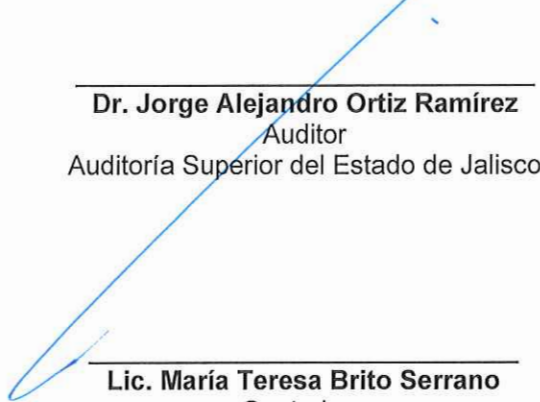
SEAJAL

Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco

Comité
Coordinador

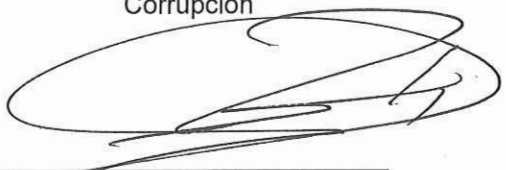
Atentamente
Guadalajara, Jalisco a 9 de junio de 2020


Dra. Lucía Almaraz Cázares
Presidente Comité Coordinador
del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco


Dr. Jorge Alejandro Ortiz Ramírez
Auditor
Auditoría Superior del Estado de Jalisco


Mtro. Gerardo Ignacio de la Cruz Tovar
Fiscal Especial
Fiscalía Especializada en Combate a la
Corrupción


Lic. María Teresa Brito Serrano
Contralora
Contraloría del Estado de Jalisco


Mtro. Ricardo Suro Esteves
Mgdo. Presidente
Consejo de la Judicatura del Estado de Jalisco


Mtra. Cynthia Patricia Cantero Pacheco
Comisionada Presidenta
Instituto de Transparencia, Información Pública
y Protección de Datos Personales del
Estado de Jalisco


Mtro. José Ramón Jiménez Gutiérrez
Mgdo. Presidente
Tribunal de Justicia Administrativa del Estado
de Jalisco


Dra. Haimé Figueroa Neri
Secretaría Técnica
Secretaría Ejecutiva
Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco

Esta hoja de firmas corresponde a la "Recomendación al H. Congreso del Estado, al Comité Técnico de Transparencia y Valoración Salarial, a la Procuraduría Social, a la Secretaría de Planeación y Participación Sustantiva, a la Secretaría de Administración y a la Secretaría de la Hacienda Pública de la Administración Pública Centralizada del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, para completar y fortalecer la defensoría de oficio (defensoría pública) en los procedimientos de responsabilidades administrativas, por el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco en sesión ordinaria de fecha 9 de junio de 2020.